

Estado patrimonial y clientelismo

Milda Rivarola

Río de Janeiro, abril de 2007

Un recurso de los latinoamericanos para definir a sus propios países es el de presentarlos como únicos. Diferentes por alguna causa particular, la que sea: su patria no puede ser comparada a las demás naciones. Los paraguayos contamos con buenas excusas para adoptar esta visión: en el siglo XIX sobrevivimos a una cruenta guerra contra tres naciones vecinas, sufrimos la dictadura militar más prolongada del siglo XX, y para culminar, en el inicio de un milenio definido por tan acelerados cambios, somos el único país que acumula seis décadas de gobierno del mismo partido, en una transición democrática sin alternancia.

Para no mencionar otros curiosos fenómenos como el de haber candidatado recientemente a un ex-general golpista y hoy a un ex-obispo como presidente de la república. Esta sumatoria de unicidades, sumada al uso generalizado de la lengua guaraní, ratifican -ante la diplomacia y los *mass media* internacionales- la imagen de un *pays exotique* e impredecible. ¿Qué repetía un cónsul francés en su correspondencia desde Asunción?: “*Este es el país donde lo increíble del ayer es la certeza del mañana*”.

No tengo la intención de proseguir con esos lugares comunes. Prefiero trabajar con ustedes un elemento propio del sistema político paraguayo que está resurgiendo en otras naciones latinoamericanas, debido a las crecientes desigualdades que las escinden y a las tradiciones políticas que le son propias. Presentarles no el país excepcional, sino aquel que comparte procesos con la región. Como el clientelismo político paraguayo cobró formas y extensiones paradigmáticas durante la transición, su estudio puede ilustrar un fenómeno que amenaza el orden democrático latinoamericano.

Una revisión rápida en Internet permite encontrar estudios sobre el clientelismo contemporáneo en México, en países centroamericanos (Nicaragua, Guatemala, Costa Rica), en muchas naciones andinas (Venezuela, Colombia, Ecuador, Chile) y en los del Mercosur (Argentina, Brasil, Uruguay). Naciones bien insospechadas en una lista semejante, como España y Estados Unidos, también observan el resurgir esas relaciones en su quehacer político.

Weber en Paraguay

No cualquier aparato de Estado puede entablar relaciones de patrón-clientela con los ciudadanos. De hecho, en los Estados de Bienestar, el ejercicio activo de la ciudadanía torna imposible distribuir, en calidad de favores, los derechos reconocidos y garantizados por estos sistemas. Y mucho menos exigir, en compensación, lealtades partidarias o electorales. Pero subsiste un Estado al que esta tentación le es permitida.

Max Weber funda el concepto de Estado patrimonialista:

“Hablamos de una organización estatal-patrimonial cuando el soberano organiza en forma análoga a su poder doméstico el poder político (...). El cargo patrimonial carece ante todo de la distinción burocrática entre la esfera ‘privada’ y la ‘oficial’ pues la misma administración política es considerada como una cuestión puramente personal del soberano (...) y por lo tanto, la forma de ejercer el poder depende enteramente de su libre albedrío, siempre que la eficaz santidad de la tradición no le imponga, como suele suceder, límites...”¹

Historiadores especializados en el Paraguay decimonónico² definen como patrimonial al Estado de Francia y de los López, en el que la estructura colonial persistió con mínimas innovaciones republicanas, y en donde la *legalidad* del imperio español fue sustituida por el *arbitrio* ‘revolucionario’ de un poder personal, sin Constitución, instancias parlamentarias ni magistratura.. La posesión de las tierras e industrias del país, el cuasi monopolio de su comercio y la potestad de extraer trabajo servil de la población daban carácter literal a esta definición de Estado patrón, arbitrario, dueño y señor de vidas y haciendas.

El orden liberal, vigente desde la posguerra de la Triple Alianza (1870) hasta la del Chaco (1936), levantó severas limitaciones al patrimonialismo del Estado paraguayo, con un marco constitucional, la formación de una magistratura independiente, el desarrollo parlamentario, y el reconocimiento de cierta autonomía de la sociedad frente al Estado. Pero desde la década del ’40, con el estatismo y personalismo de los regimenes nacionalistas (militares y/o colorados), éste resurgió bajo nuevas formas, llegando a su máxima expresión durante el tercio de siglo stronista.

“Bajo el control de Stroessner, el Estado operaba de manera patrimonialista -desdibujando la frontera entre la propiedad pública y la privada, presentando patrones de autoridad discrecional, sirviendo como el principal camino hacia la riqueza y como una fuente vital de clientelismo para el Partido Colorado, que se comportaba como ‘dueño’ del Estado. Entonces **tanto como hoy**, las designaciones y ascensos en la función pública se basaban esencialmente en la lealtad política y las relaciones personales, más que en el mérito”.³

Las chances del clientelismo crecen allí donde los gobernantes tienen un control efectivo de recursos deseados y no están constreñidos por normas burocráticas para hacer uso personalista de ellos, y cuando desean fraccionar (desarticular socialmente) a los electores.⁴ En Paraguay, como en el resto de América Latina, el Estado propietario de empresas, alto nivel de corrupción y escasa institucionalidad, facilitó la expansión

¹ Max Weber, **Economía y Sociedad**, México: Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 759 y 774.

² La obra de Thomas Whigham, Jerry Cooney, Barbara Potthast-Jutkeit, etc.

³ BANCO MUNDIAL, **Paraguay, Temas de Desarrollo Social para el alivio de la pobreza, Análisis Social del País**, Gacitúa Marió, E., Silva-Leander, A. y Carter, M., Enero de 2004. El subrayado es nuestro.

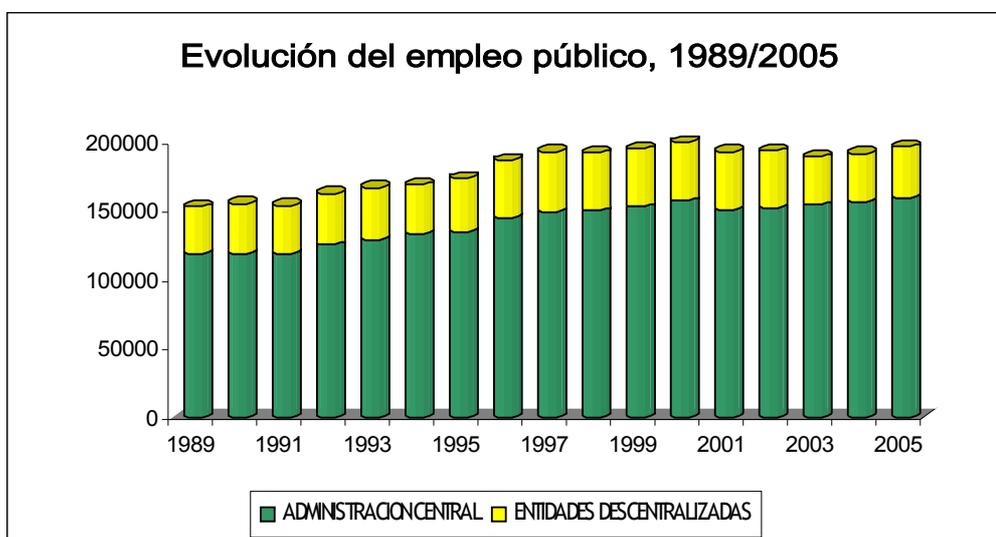
⁴ Clapham, Christopher (ed.): **Private Patronage and Public Power: Political Clientelism in the Modern State**. St. Martin’s Press, New York, 1982.

del clientelismo, con la distribución de empleos públicos en una burocracia estatal de baja capacitación y salarios.

Varios procesos ocurridos durante la transición democrática -iniciada con el derrocamiento de Stroessner, en 1989- permitieron la supervivencia de este sistema. En primer lugar, la reforma del Estado fue mínima y las privatizaciones afectaron a escasas empresas públicas: compañías aéreas, una corporación de alcoholes y una siderurgia. El empleo público tuvo en los últimos diecisiete años un sostenido incremento. Durante una prolongada crisis económica (entre 1995 y 2002, el PIB decayó a un promedio de -2,3 anual) y pese al déficit fiscal, el Estado paraguayo continuó detentando su carácter patrimonial y patronal.

Como sostiene un informe realizado para el Banco Mundial

“la transición paraguaya enfrentaba dos desafíos básicos. Por un lado (...) democratizar el régimen creando las condiciones para asegurar una adecuada contienda política y participación ciudadana en la elección de las principales autoridades gubernamentales. Por otro, **debido a su fuerte legado patrimonialista y a la apropiación partidista del Estado**, era necesario modernizar el Estado y promulgar significativas reformas en el sector público. En términos generales, Paraguay ha tenido un modesto éxito en la democratización de su régimen, pero los intentos de innovación a nivel estatal han sido relativamente ineficaces.”⁵



Fuente: ODH-PNUD, Paraguay, en base a datos del Ministerio de Hacienda, 2006.

Por otra parte, el partido colorado -el mismo que reestructuró el patrimonialismo y estableció lazos clientelares con la población desde mediados del siglo XX- continuó gobernando durante toda la transición, sin presiones internas que lo impulsaran a transformar en lo fundamental su praxis política.. Paralelamente, la creciente pobreza (de 1,5 millones de pobres en 1998 se pasó a 2,2 millones en el 2005, el 38,2% de la

⁵ **Ibidem.** El subrayado es nuestro

población total) favoreció el crecimiento de una masa clientelar, dispuesta a identificar el proceso electoral con oportunidades de obtener una parte de los ingresos económicos y servicios básicos que precisaba con urgencia.

Tasas de crecimiento del PIB per capita (en %)

	1980/90	1990/2000	2000/05
Paraguay	-1.7	0.0	-0.5
Región (Brasil, Argentina, Bolivia, Chile, Py, Uruguay)	-1.2	1.1	0.6

Fuentes: Fernández y Monge **Economic Growth in Paraguay**, BID, Economic and Social Study Series, Mayo 2004, y Anuarios Estadísticos de la CEPAL para el 2000/5.

Algunos antropólogos explican esta relación de los paraguayos -hombres y mujeres- con el poder político. Bartomeu Meliá señala como uno de los núcleos de la identidad del Paraguay al “*ore mboriahú*” (somos pobres): la paraguaya sería una comunidad que se reconoce a sí misma en la exigencia de una distribución equitativa de los recursos. Pero, lo que en cambio se dio fue una distribución particularista y discriminatoria (clientelar y partidaria) de los recursos, extrayéndolos en parte del propio aparato del Estado.

“¿qué ha sido y es, sino una práctica histórica de caza y recolección la que se ha aplicado sistemáticamente en el Paraguay desde hace siglos y con mayor intensidad en los últimos años? (...) Todo el Paraguay se convirtió en un terreno de caza y recolección, siendo el Estado la mayor reserva y el más fácil coto de caza, hacia donde el ciudadano es obligado a arrear sus recursos y no precisamente los sobrantes, sino los más necesarios.”⁶

Los gobiernos (y por extensión, el partido de gobierno) no se legitiman entonces por su origen democrático o por su eficiencia administrativa, sino por su predisposición a distribuir “ayudo” a los pobres, cargos públicos a los desempleados, tierra a los campesinos, subvenciones a los industriales, etc. Para Manuela Schmundt, los campesinos se relacionan hoy con el Estado, los partidos, e incluso con las ONG’s, bajo esa lógica de “caza-recolección”.

El aparato de Estado es el campo mayor de colecta de bienes y servicios, y los proyectos de desarrollo y los procesos electorales son vistos como presas de cacería.⁷ Se caza los animales de una manada, sabiendo que en el futuro, cíclica y naturalmente, aparecerá otra en el mismo lugar. Cacería y recolección sobreviven entonces como lógicas políticas en el siglo XXI, con rasgos claramente depredadores. Según el mismo Meliá:

“El Paraguay en mucho de su imaginario ha pasado a ser cazador-recolector (...) ha dejado de ser industrial y está dejando de ser agricultor (...) ni siquiera estamos en la fase más civilizada del salvajismo, sino en la fase previa de la caza-recolección, precisamente la de los *stickters*. Son depredadores terribles (...) destruyen todo, ni siquiera se comen todo lo que han cazado (...)

⁶ Meliá, B., **El Paraguay inventado**, Cepag, Asunción, 1997

⁷ Fuente oral, M. Schmundt, Institut für Ethnologie der Universität Bern, 1995 La presa es fácilmente identificable, ya que llega a la comunidad en un “todo terreno” con logo.

esta actitud ha pasado <de la política> a la sociedad (...) somos cazadores y recolectores sin rituales ni reglas.”⁸

¿Respondían mejor las dictaduras militares a este imaginario “redistribuidor”? El intervencionismo económico, el acelerado crecimiento estatal y el auge económico de la década del 1970 parecen haberse adecuado mejor a la función “ayudadora” del Estado que los gobiernos de la transición, a juzgar por la alta evaluación que la dictadura continúa recibiendo de la opinión pública.

Calificación de gobiernos, en porcentaje de población

Calificación	Stroessner	Rodríguez	Wasmos y	Cubas Grau	González Macchi	Duarte Frutos
Pésimo o malo	14	22	73	64	71	40
Regular	18	27	13	13	8	24
Bueno/ excelente	64	39	10	11	5	34

Fuente: A. Vial, Encuesta de Opinión política y participación ciudadana, CIRD-USAID, 2005

Algunas fallas en el funcionamiento del Estado señaladas por organismos locales e internacionales -ausencia del imperio de la ley, ineficiencia del servicio civil, corrupción sistémica, etc.- dibujan los rasgos del patrimonialismo. De hecho, la corrupción no es sino la manifestación práctica de los elementos señalados por Weber: la indistinción entre lo público y lo privado, y la discrecionalidad en el manejo del poder. Términos institucionales que expresan la puesta en marcha de la lógica cazadora- depredadora mencionada por los antropólogos.

Valoración de la lucha de su gobierno contra la corrupción, en porcentaje de población

Valoración	Muy eficaz o eficaz	Ineficaz o no lucha contra ella	Fomenta la corrupción
Argentina	21	60	14
Bolivia	40	46	7
Chile	20	68	8
Paraguay	4	56	40

Fuente: Transparencia Internacional, **Barómetro Global de la corrupción**, 2006

Do ut des

El Estado patrimonialista mantiene relaciones clientelares, que le funcionan como legitimadoras ante la sociedad. El clientelismo –inicialmente estudiado en su forma contemporánea en el sur de Italia, en sociedades asiáticas y centroamericanas- se define como una relación de intercambio social, de carácter instrumental, en la que

“un individuo de status socioeconómico más elevado (patrón) usa su propia influencia y recursos para proveer de protección o beneficios, o ambos, a una persona de status menor (cliente), quien

⁸ Meliá, Conferencia ante el colectivo Visión Paraguay, Proyecto PNUD-Fundación en Alianza, San Bernardino, setiembre de 2001.

por su parte obra recíprocamente, ofreciendo apoyo general, y asistencia, incluyendo servicios personales, a su patrón”.⁹

Trasladado desde el viejo mundo de terratenientes y arrendatarios hasta la política contemporánea, el clientelismo se articula sobre diferencias jerárquicas de los actores involucrados, sobre el particularismo, la débil legalidad y la inestabilidad institucional. Las lealtades no nacen del respeto a las cualidades de quien ostenta el poder, ni de la confianza en su capacidad de hacer buen gobierno, sino de los incentivos materiales. El flujo de intercambio obedece al principio de reciprocidad entre desiguales: los “patrones” (caudillos políticos) entregan bienes y servicios, exigiendo en contrapartida el voto y la lealtad de su clientela.

Se trata de una relación entre individuos (ocurre entre dos personas, o pocas más), bien distinta a la que mantiene la burocracia de Estado con la colectividad, o con grupos sociales. Desarticula así los intereses colectivos y las reivindicaciones ciudadanas por derechos (de carácter general, legal y estable), ya que es esa miríada de relaciones diádicas la que proporciona empleo, dinero o servicios sociales, informalmente, en carácter de favores.

El clientelismo se alimenta “desde arriba” con la corrupción, ya que los fondos, bienes y servicios repartidos durante las campañas electorales son financiados por empresarios privados (privilegiados luego con licitaciones, exenciones impositivas, etc. por “sus” políticos así electos), con la caja negra partidaria (tráfico de influencia, recaudación ilegal de funcionarios de ministerios y entes mixtos) o con cargos prebendarios en el aparato del Estado.

Estas prácticas, excepcionales en sistemas democráticos, abarcan hoy a una proporción tan alta como las tres quintas partes del electorado pobre del Paraguay (campesino o de periferia urbana), o una tercera parte del electorado total. En un sondeo realizado entre usuarios de servicios públicos, un 27% de personas manifestó haber recibido incentivos materiales a cambio de su voto¹⁰, y según otro estudio de caso, un 32,5% del electorado había sido llevado a votar por operadores políticos en las municipales de 2001.¹¹

Fuentes comparativas regionales coinciden en esta proporción de votos no autónomos o libres.¹² El traslado por operadores es el acto final de una larga cadena clientelar; y Pedro Velazco, cura párroco de un populoso barrio capitalino, se preguntaba en las elecciones nacionales de 1998:

“¿Cómo se puede llamar participación a unos comicios donde van votantes que son arreados, después haber sido acreedores de chapas para sus viviendas, comida o atención médica, o promesa de puestos de trabajo?” (...) “es triste ver ese espectáculo de taxis o

⁹ J. Scott, “Patron-Client politics and political change in Southeast Asia”, citado por J. Auyero, La doble vida del clientelismo político, en *Sociedad* N° 8, Bs. As. abril de 1996.

¹⁰ Citada por el PNUD-IIG, **Diagnóstico Institucional de la República del Paraguay**, Asunción, PNUD-IIG, 2002, p. 86.

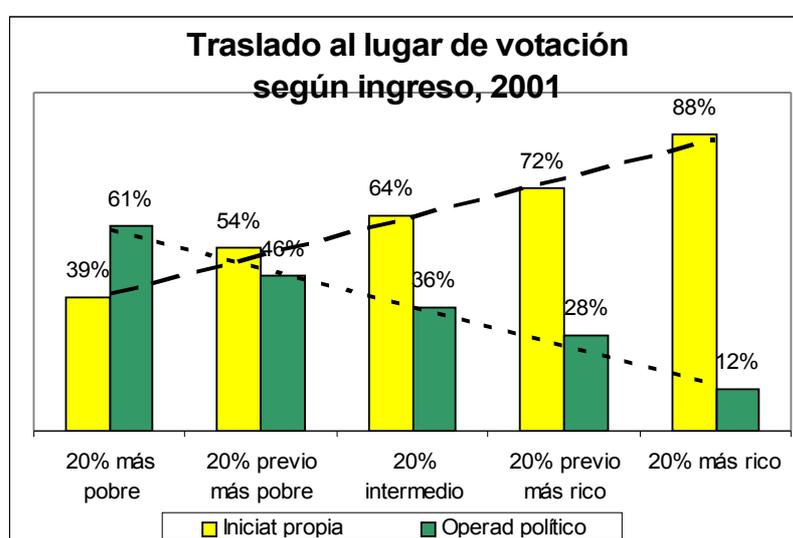
¹¹ Roberto L Céspedes R., Capacidades y libertades, Participación en las elecciones municipales de 2001 en Paraguay, en *Revista Latinoamericana de Desarrollo Humano* No. 22 y 23, junio/julio de 2006.

¹² Un 31% de los paraguayos contestó afirmativamente a la pregunta: ¿Ha sabido de alguien que en las últimas elecciones presidenciales fuera presionado o recibiera algo a cambio de votar de cierta manera?, Paraguay sólo era superado en este ranking por Rca. Dominicana, con un 51%. Ver *Latinobarómetro* 2005-6, en www.latinobarometro.org.

vehículos de todo tipo que van a buscar a la gente a su casa, a pesar que el lugar de votación no queda más que a cuatro cuadras”¹³.

Una primera consecuencia del clientelismo, bien perjudicial a la democracia, es entonces el retorno a una suerte de sistema electoral censitario. A través de estas relaciones, se retira en la práctica a las poblaciones pobres -que coinciden con las de menos nivel educativo y las guaraní parlantes- el derecho electoral tanto pasivo (no pueden postularse a cargos electivos, al carecer del importante capital necesario para la campaña) como activo (pierden libertad y autonomía electoral).

En el otro extremo, se refuerza un reducido grupo de “grandes electores”, los financistas privados de las campañas (empresarios contratistas del Estado o beneficiarios de licencias y exenciones impositivas), y las autoridades públicas, dirigentes políticos o congresistas cuya posición dentro del aparato del Estado les permite “apadrinar” candidaturas, proporcionando bienes, servicios o empleos públicos.



Fuente: Céspedes, R., Capacidades y libertades, en **Revista Latinoamericana de Desarrollo Humano** No. 22 y 23, junio/julio de 2006.

Los altos montos invertidos en las elecciones -sobre los que apenas existe fiscalización- tornan verosímil la magnitud de esta clientela.¹⁴ En las internas coloradas de 1992, cada pre-candidato presidencial gastó unos 5 millones de US\$, y en las internas coloradas de 2002, uno de ellos manifestó haber invertido 7 millones. En el interior del país, cada candidato a intendente debe gastar -de fondos propios o recaudados de amigos o padrinos- unos 30.000 US\$, y en ciudades mayores la inversión total de una lista partidaria (intendente más concejales) alcanza los 100.000 US\$. En las campañas por la intendencia de Asunción, esos montos alcanzan niveles muy superiores.

¹³ En entrevista a **ABC Color**, Asunción, 24.V.1998, citado por M. Lacchi en **Recolección de fondos y gastos electorales en las elecciones municipales**, Informe de Investigación, Transparencia Paraguay-Alter Vida-Desarrollo En Alianza-USAID. Asunción, Octubre de 2005.

¹⁴ Ver M. Lacchi, **op.cit.** La prensa escrita y radial se hace eco de estos datos, con naturalidad, durante las campañas electorales. El salario mínimo legal era, en esos años, inferior a 200 US\$ mensuales.

No extraña entonces que sólo un 20% de la población paraguaya perciba las elecciones como limpias, en la proporción más baja de América Latina. Mientras un 83% de los uruguayos; 69% de los chilenos y 47% de los argentinos confía en la limpieza de sus comicios¹⁵, cuatro de cada cinco paraguayos sospecha que están afectados por fraudes.

Las exageradas inversiones en campañas electorales -tanto en términos regionales como respecto al tamaño de la economía paraguaya- contrastan con el bajo nivel de Gasto Público Social paraguayo: el año pasado alcanzaba un 9,3% del PIB, menos de la mitad de la tasa vigente en otros países del MERCOSUR. Esto supone US\$ 142 anuales per cápita, cinco veces inferior al gasto social promedio de América Latina, de 696 US\$.¹⁶

La “privatización” o partidización de la asistencia social, de los servicios públicos de salud, de la promoción del empleo y de la provisión de servicios básicos es otra consecuencia de este sistema, construido sobre la insuficiencia y fallas del aparato de Estado. Lejos de asegurar –vía competencia electoral- una mayor cobertura y calidad de los servicios públicos, las prácticas clientelares refuerzan sus carencias como condición de su persistencia y desarrollo.

Comparación de indicadores sociales de la región

Indicadores	Argentina	Brasil	Chile	Uruguay	Paraguay
% analfabetos, 15 y más años (2005)	2,8	11,1	3,5	2,0	5,6
% partos institucionales(2003)	00	88	100	100	71
% hogares con agua por tubería (2004)	98,6	82,4	92	98,8	52,4

Fuente: Procesamiento propio con datos de CEPAL: **Anuario Estadístico de A. Latina y el Caribe**, Estadísticas Sociales en www.cepal.org

Historia y Cultura

Pero el clientelismo no puede verse sólo en términos contractuales, como un intercambio informal de bienes y servicios por lealtades políticas. Su fuerza y amplitud serían inexplicables fuera del contexto histórico o cultural paraguayo. Los orígenes de su forma actual datan de la dictadura del Gral. Alfredo Stroessner (1954-1989), en la que el partido colorado, en alianza con las Fuerzas Armadas, funcionó como “partido único” o “partido-Estado”, apelando a una lógica totalitaria.

En su pretensión de controlar a toda la sociedad paraguaya, la dictadura reprimió las organizaciones sociales preexistentes. Desde mediados de la década del '50, las centrales sindicales, corporaciones empresariales, estudiantiles o profesionales

¹⁵ Ver Informe Latinobarómetro 2006, en www.latinobarometro.org

¹⁶ Flora Rojas, **Los gastos de cohesión social en el Paraguay**, ponencia en el Seminario Internacional Las Legitimidades del Gasto Público de Cohesión Social, CEPAL-Santiago de Chile, 2007. Este porcentaje cayó ligeramente en los últimos años, era de 9,6% en el 2002.

debieron reorganizarse bajo la tutela del partido colorado, y fueron cooptadas por el aparato del Estado.

Esta desarticulación de la sociedad civil fue paralela a la partidización completa de la burocracia del Estado (incluyendo las fuerzas de seguridad, Ejército y Policía) por parte de la Asociación Nacional Republicana, lo que dejó fuertes y negativos legados a la transición democrática.

Desde la presidencia de Juan Carlos Wasmosy (1993-1998) los pactos de gobernabilidad permitieron desafiliar a las Fuerzas Armadas, pero dieron lugar a una pluri-partidización (a través de cuotas políticas) de parte del aparato de Estado: Poder Judicial, Tribunal Electoral, Relaciones Exteriores, etc.

En las sucesivas elecciones, los partidos opositores ganaron algunos poderes regionales (Gobernaciones e intendencias), y bajo el Gobierno de Unidad Nacional de González Macchi (1999-2003), integraron incluso el gabinete del Ejecutivo. Además, la ausencia o inestabilidad de mayoría parlamentaria propia llevó al partido de gobierno a asegurar lealtades de bancadas opositoras a través de “cuotas” de empleo público para sus afiliados.

Si la dictadura había impuesto el modelo de partido-estado, en la transición democrática se generalizó el *spoils system* (sistema que premia los servicios partidarios con empleos públicos) en todo el espectro partidario. Esto contaminó las competencias electorales, asignándoles un carácter de lucha por la obtención o manutención de empleos públicos y contratos con el Estado. Y contribuyó a alimentar en varios sentidos el clientelismo político. Ya sostenía en la segunda década del siglo XX el pensador liberal Eligio Ayala, que en el Paraguay:

“El fin de la política, de los partidos [...] es llegar a (los altos cargos públicos). El Poder Ejecutivo es el poder distribuidor de los puestos públicos, el asegura su obtención y conservación. Y por esa razón ese poder es el fin de la actividad política. Los partidos políticos pues, luchan en el Paraguay por adquirir y conservar el poder del Estado, el motor efectivo de ese poder, el Poder Ejecutivo, como fin, como fuente de distinción, de prestigio social, y como fuente de ganancias y recursos.”¹⁷

Las prácticas clientelares fueron y son aceptadas como naturales por casi todos los partidos parlamentarios¹⁸, y sólo algunas organizaciones religiosas y de la sociedad civil cuestionan el derecho de los partidos a retribuir con empleo público la lealtad electoral de sus miembros, o el de los pobres de entregar sus votos a cambio de bienes materiales o servicios sociales durante las campañas electorales. Esta compleja conjunción de intercambio de favores, sanción de jerarquías de poder y corrupción permanece entonces estable e impune.

La otra fortaleza del clientelismo paraguayo es su profundo arraigo cultural. De acuerdo al sociólogo José N. Morínigo¹⁹, este sistema se basa en valores y pautas de conducta

¹⁷ Eligio Ayala, **Migraciones**, Santiago de Chile, 1941. Eligio Ayala, que redactó esta obra en 1915, fue presidente del Paraguay entre 1924 y 1928, y es recordado como uno de sus mejores estadistas.

¹⁸ Exceptuando quizá los recién formados, que tras unos años de praxis político-parlamentaria aceptan jugar con la misma lógica.

¹⁹ Morínigo, José Nicolás, **Clientelismo y Padrinazgo en la práctica patrimonialista del gobierno en el Paraguay**, USAID, Asunción, 2004.

propias de la sociedad tradicional paraguaya. La estructura social campesina estuvo históricamente “centrada en el sistema de relaciones *oré*, en una visión comunitaria solidaria restringida a la familia, a las amistades y a los vecinos, fundada en el parentesco y en el trato cotidiano”.²⁰

Esta estructura de pertenencia se trasladó al plano de poder político como prácticas del *oré* clientelar y del *orekueté*, sistema de relaciones más cerrado y excluyente, donde el clientelismo ofrece ventajas, privilegios e inmunidades a los integrantes del grupo, en un marco de obligaciones recíprocas.

Los candidatos usan las redes de relaciones preexistentes en los barrios urbanos o compañías rurales para establecer su comunidad de lealtades *oré*, que en la campaña electoral lo llevará a un cargo público. Para ello apelan a los *brokers* o mediadores: el *operador político* (*referente* o *puntero*, de acuerdo a la importancia de votos que asegura), que actúa en nombre del candidato mediante una red de promesas, ayudas y favores, satisfaciendo las necesidades del electorado más pobre. La clientela así construida integra a través del operador una red de obligaciones recíprocas, con la carga solidaria -e incluso moral- propia del *oré*.

Brokers versus seccionaleros

La legislación electoral de la transición democrática instaló el voto directo obligatorio para todas las organizaciones (políticas o no) en 1990, lo que tuvo rango constitucional en 1992. Este sistema, que obliga a llenar cargos y candidaturas con el voto de todos los miembros de la organización, lejos de “democratizar” las anquilosadas dirigencias de los partidos, alimentó exponencialmente el clientelismo electoral²¹, generando además mayor indisciplina y transfugismo parlamentario.

El poder de las autoridades partidarias, los caudillos regionales y los presidentes de seccionales fue paulatinamente sustituido por el de estos operadores políticos, que deciden el resultado de las campañas y tratan sólo con el candidato para el cual trabajan, sin mayores lealtades con la estructura partidaria.²² En consecuencia, está desapareciendo ese “sentimiento de pertenencia partidaria que siempre ha sido tradicional en Paraguay...”²³

La profesionalización condujo a varios operadores a trabajar indistintamente para candidatos de uno u otro partido, del mismo modo que una porción no despreciable del padrón electoral está afiliado a dos o más partidos políticos y participa simultáneamente en varias internas. Estos refuerzan las promesas electorales de su candidato con acciones concretas e inmediatas que benefician a sus electores, llegando incluso a hacer de codeudor para la obtención de prestamos de urgencia.

²⁰ **Ibid.** El guaraní tiene dos o tres formas de la primera persona del plural: *ñandé* es un nosotros que incluye al destinatario, mientras *oré* lo excluye. Este último ‘nosotros sin vosotros que escucháis’ se acentúa con el énfasis ‘*orekueté*’, que implica un ‘sólo y exclusivamente nosotros’.

²¹ USAID-Alter Vida-Desarrollo En Alianza, Clientelismo y Padrinazgo en la práctica patrimonialista del gobierno en el Paraguay, paper, 2007.

²² **Ibid.**

²³ M. Lacchi, **op.cit.**

Se trata de caudillos locales o líderes barriales reconocidos en su comunidad, dueños de un “capital social” en la acepción de P. Bordieu (con redes de relaciones, amigos, conocidos, padrinos, etc.) a quienes se acude en casos de necesidad, y no sólo durante la campaña. Los operadores, ayudando cotidianamente a sus vecinos o compueblanos, pueden trasladar su propia credibilidad a los candidatos para quienes trabajan.

Según explica la operadora de un partido opositor:

“...como en nuestro país la política es asistencia social y no política, o sea, debido a la falencia que tiene el Estado, cumplimos un poco el papel de la parte social (...) tenemos que hacer como asistente social en todo sentido, la parte social económica, la parte social de salud, la parte social de educación y asistencia digamos a problemas judiciales de toda índole, verdad, penal, civil, de la niñez y mayormente el problema económico y de salud”.²⁴

El clientelismo implica diversos niveles y tipos de intercambio y retribución. En el punto más alto de la cadena (*el orekueté*), los **padrinos políticos** del candidato (parlamentarios, ministros o jefes de reparticiones de Estado) ofrecen paquetes de cargos públicos, bienes y servicios del Estado y con menos frecuencia, dinero, a los candidatos. Estos, una vez electos, retribuyen con el apoyo de su comunidad (*oré*) electoral a las futuras postulaciones (o reelecciones) de sus padrinos.

Los **padrinos empresariales** aportan al candidato dinero en efectivo, eventualmente insumos (chapas y materiales de construcción), y flota de vehículos para el traslado de electores, asegurándose en contrapartida privilegios en licitaciones o adquisiciones públicas futuras, reducción de impuestos y tasas, e incluso protección (impunidad) en caso de delitos menores e irregularidades fiscales.²⁵

Por su parte, el candidato retribuye el trabajo de sus **operadores** con promesas de cargos públicos (o con nombramientos efectivos, del paquete ya asignado por sus padrinos políticos), o garantías de mantener el cargo público que ya ocupan. Si es un candidato de oposición el que se postula y gana, parte de los funcionarios existentes serán despedidos, para dar su lugar a estos operadores.²⁶

En el último eslabón de la cadena, el operador se encarga de hacer vistas “casa por casa” a los eventuales electores, y atiende sus necesidades más urgentes, pagando facturas atrasadas de servicios básicos, consiguiendo atención médica y remedios o ataúdes para los muertos, ayudándolos en gestiones ante la burocracia estatal, etc. Paralelamente les trasmite las promesas y ofertas de sus candidatos, compromete su voto, y se encarga de efectivizarlo (asegurando su traslado y control ante las mesas electorales) el día de los comicios.²⁷

Esta compleja red de intercambios precisa de la confusión entre lo privado y lo público que es característica del Estado patrimonial. Pero al mismo tiempo, las relaciones clientelares -ancladas en la historia y en la cultura paraguayas y fuertemente expandidas

²⁴ Citada en **Ibidem**

²⁵ En caso de incertidumbre sobre los resultados, estos padrinos financian varias candidaturas (rivales entre sí), asegurando el reconocimiento posterior de la autoridad electa, sea quien fuere.

²⁶ La intendencia de Asunción, cuya dirección cambió ya en cuatro ocasiones de signo político, agrega en cada período de 1000 a 2000 nuevos funcionarios o contratados.

²⁷ M. Lacchi, **Op. Cit.**

en los últimos años- provocan un generalizado rechazo de la política, de los partidos y del sistema democrático en sus protagonistas.

Afiliados y desconfiados

¿Como se entiende y vive la política en el Paraguay actual? Formalmente, su población es una de las más politizadas o “partidizadas” del mundo, con cuatro quintas partes del Padrón electoral afiliado a algún partido político.²⁸ Tras la dictadura, los partidos se encargaron de empadronar a sus adherentes (muchos de los cuales carecían incluso de Cédula de identidad), función que hoy es potenciada por las internas partidarias: cada fracción muestra su poderío aportando miles de afiliados/as nuevos.

Esta nueva masa electoral proviene de los sectores más pobres y vulnerables, no participa de la vida partidaria, desconoce sus principios doctrinarios, y naturalmente no aporta cuotas para el mantenimiento de la organización. Conoce al operador que lo “enganchó”, y en cada campaña al candidato para el cual éste trabaja, pero sabe poco o nada del resto de la lista parlamentaria elegida con su voto.²⁹

Si el ejercicio universal de los derechos políticos es nuclear al sistema democrático, la tendencia al abstencionismo electoral expresa en el Paraguay las fallas generadas por esta conjunción de Estado patrimonial y clientelismo. Desde el año 1993, cuando fueron saneados los padrones electorales y hubo estadísticas más confiables, la participación creció hasta las elecciones nacionales de 1998, año en que ya abarcó las cuatro quintas partes de la población empadronada.

Tipo de elección	Abstención
1991, Municipal	27 %
1993, General	31 %
1996, Municipal	17 %
1998, General	20 %
2001, Municipal	45 %
2003, General	36 %

Fuente: Datos del Superior Tribunal de Justicia Electoral, 2003; y Flecha, V.J. y Martini, C., **Historia de la Transición**, Asunción, UUHH, 1994.

Sin embargo, esta tendencia se invirtió posteriormente. La participación cayó radicalmente en las municipales del 2001, manteniéndose baja en las nacionales del 2003, cuando sólo votó el 54% del electorado colorado empadronado, y el 47% del liberal, que tradicionalmente se comportaba en forma más disciplinada. Si se adiciona

²⁸ Ver la distribución por partidos de 2.405.101 personas empadronadas, en **Última Hora**, Asunción, 19/20 de abril de 2003, p. 4.

²⁹ Un estudio realizado luego de los comicios nacionales de 2003 mostró que el 81,5% de los electores desconocía el número e identidad de los parlamentarios votados por ellos, ver GEO, Estudio sobre Abstencionismo Electoral, encuesta realizada para el STJE, Asunción, 2004.

a estas cifras el abstencionismo oculto (jóvenes que no se empadronan y carecen, por lo tanto, del derecho a votar), el ausentismo electoral resulta todavía más alto.

Diversas fuentes detectan otras formas de rechazo a la política, y sobre todo, a la actividad partidaria. Esta actitud tiene raíces históricas: a fines de la dictadura de Stroessner la actividad política era la que menos interesaba a la población (sólo a un 3,4% de encuestados, frente al 30% de quienes se interesaban más en el trabajo, 25% en la familia, etc.), que la consideraba peligrosa y ajena a las necesidades de la población.³⁰

Sondeos actuales de opinión registran apenas una décima parte de la población a la que la política “interesa mucho”, contrastando con más de la mitad de encuestados a quienes ella no interesa en absoluto. Este rechazo es explicado por razones de ineficiencia e inmoralidad: la política sería incapaz de resolver problemas personales, comunitarios o nacionales, o funcionaría de manera “sucias”.

Diría usted que la política le interesa:	2001	2002	2003	2004	2005
Nada	54,1	50,9	38,5	46,8	55,3
Poco	33,7	33,3	44,4	41,1	33,6
Mucho	12,2	15,4	17,2	11,9	10,9

Fuente: A. Vial, Encuesta de Opinión política y participación ciudadana, CIRD-USAID, 2005

Como es de esperar, los partidos políticos paraguayos reciben sistemáticamente la peor calificación en términos de confianza, aunque esta es una percepción que hoy caracteriza a otras sociedades latinoamericanas. En el 2005, un porcentaje tan alto como el 73,4% de paraguayos calificaba a los partidos como la organización menos confiable, seguida de lejos por otro órgano político, la “Seccional Colorada” (filiales locales del partido), con un 4,3%.³¹

Ciertos fenómenos políticos de la transición se entroncan con esta percepción. Los nuevos partidos y movimientos adoptan un discurso anti-partidario (al menos, en sus orígenes), logrando con ello bastante aceptación. Esto se repite a lo ancho del espectro ideológico, desde la izquierda (Asunción para Todos, 1990, y Tekojojá, 2007, que hoy apoya a Fernando Lugo) y el centro (Encuentro Nacional, 1992, Patria Querida, 2001) hasta los de derecha (Unace, 1996).

El sistema paraguayo se acerca entonces a lo que A. O'Donnell llama Democracias Delegativas, donde los votantes son “movilizados por vínculos clientelistas, populistas, personalistas (más que programáticos); y en el cual los partidos y los grupos de interés -es decir, la sociedad civil organizada- “son débiles y fragmentados”.³²

³⁰Morínigo, J.N.; Silvero, I. & Villagra, S., *Coyuntura electoral y liderazgos políticos en el Paraguay*, Asunción, UCA-Histórica-F.Naumann, 1988.

³¹ A. Vial, Encuesta sobre Cultura política y gobernabilidad democrática 2005, Asunción, CIRD, 2005.

³² Transcrito por el Diagnóstico del PNUD-IIG, **Op. Cit.**

Este paulatino divorcio entre partidos y ciudadanía fue señalado por diagnósticos institucionales como un serio obstáculo a la gobernabilidad. Desde la transición a la democracia se desarrolló un Paraguay donde:

“la esfera partidaria y la social están cada vez más separadas, las instituciones cada vez más lejos de la gente, con la consecuente falta de legitimidad y fragmentación respecto de la política y dentro de la misma sociedad para ser gestores de su propio desarrollo”.³³

Democracia, para qué?

Esta conjunción de indicadores -dudas sobre la limpieza del juego electoral, rechazo al sistema de partidos, débil participación política- fue dando cuerpo a en una actitud mucho más peligrosa: el rechazo a la democracia como sistema de gobierno y forma de convivencia política. Apenas un tercio de la población la prefiere a los regímenes autoritarios, y una proporción similar se declara indiferente.

Opciones	2001	2005
La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno	33	32
En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible	43	33
A la gente como nosotros, nos da los mismo un gobierno democrático o no	19	31

Fuente, Alejandro Vial (Coord.), **Cultura Política y Gobernabilidad democrática**, Asunción, CIRD, 2006, p. 35-37.

Este dato exige lecturas más complejas. Ante la pregunta de cuán democrático es su país, los paraguayos le otorgan la peor calificación en el contexto latinoamericano (3,9, en una escala donde 1 implica *No es democrático*, y 10, *Es completamente democrático*). Esta calificación oscila entre 5,9 (Brasil) y 7,2 (Uruguay) en los demás países del MERCOSUR.³⁴

Más que rechazo, estaríamos entonces frente a una creciente insatisfacción respecto a un sistema que instaló en la transición algunos de sus elementos formales, sin llegar a estructurar el poder ni las prácticas políticas realmente existentes. Si la tendencia a valorar el funcionamiento de la democracia es creciente en la región (con una ruptura en el 2000-2001), Paraguay se sitúa una vez más a contramano del proceso.

Satisfacción con el funcionamiento de la democracia, en porcentaje de población (1996-2006)

Países	1996	2006
Uruguay	51	66
Argentina	34	50
Brasil	20	36
Chile	28	42
Bolivia	25	39

³³ **Ibidem**

³⁴ Informe Latinobarómetro 2006.

Paraguay	21	12
----------	----	----

Fuente: Elaboración propia, con datos del Informe Latinobarómetro 2006

¿Cómo se percibe a los gobiernos instalados en procesos electorales periódicos, con un cuerpo jurídico y constitucional democrático, y una relativa división de poderes? Qué rostro presenta hoy el Estado paraguayo ante la sociedad? La primera percepción es la de completa ajeneidad, la de un Estado que se gobierna para beneficio propio (del presidente y su entorno, de los ministros y parlamentarios, de los ricos y poderosos), sin pertenecer a la colectividad, ni representar los intereses de toda la nación.

Porcentaje de población que cree se está gobernando para el bien de todo el pueblo

País	Porcentaje
Uruguay	43
Bolivia	38
Brasil	36
Chile	27
Argentina	22
Paraguay	16

Fuente: Elaboración propia, con datos del Informe Latinobarómetro 2006

El Estado aparece como gestor de intereses de minorías, y lo que es más grave, como crecientemente sometido al poder de grupos delictivos. Recientes sondeos ubicaron a la “mafia” como la organización de mayor poderío en el país, superando al gobierno, a los partidos políticos y al parlamento. Tres cuartas partes de personas encuestadas entienden que esta hegemonía se fortaleció en los últimos años.³⁵

La relación de los órganos de gobierno con la delincuencia se hace posible a través del sistema clientelar. La restricción progresiva del derecho electoral pasivo, generada por la inversión que demanda posicionarse en listas electivas, termina abriendo los cargos públicos a la delincuencia. Como sostiene un operador del partido colorado:

“Ellos van a ocupar los mejores lugares. Hay una pirámide (...) el que puso el millón de dólares, tiene un cargo más alto, el que puso 300 mil dólares más bajo, el que puso 100 mil dólares más bajo”.

Esta opinión es corroborada por un ex parlamentario de la oposición: “Hoy en día es impensable lanzarse a una interna para la elección de diputado si uno no cuenta con 250 o 300 mil dólares para gastar...”³⁶

Si -en el mejor de los casos- esta inversión proviene del capital propio del candidato (o de préstamos realizados al efecto) queda el problema de su restitución o reposición durante el ejercicio del cargo para el cual fue electo. Y aquí entra a jugar la lógica depredadora:

“el empleo público es una fuente importante de un sistema de patronazgo que ayuda a la clase política, electoralmente (...). Los nombramientos (...) son a menudo percibidos como posiciones

³⁵ Un 73% de personas cree que su poder está aumentando en el Paraguay, ver A. Vial, *op.cit.*, 2005.

³⁶ Ambos discursos en Grupos Focales, citados por M. Lacchi, *op.cit.*

para vender o comprar el acceso o la influencia, antes que como vocaciones de carreras profesionales...”³⁷

Para el politólogo Alejandro Vial, “el metarrelato de los universales de la democracia, cuando el pago dinerario o de favores es decisivo en la ubicación del número a ocupar en las listas para cargos electivos”, encuentra obstáculos para normar la cultura política paraguaya.³⁸ Algunos autores apelan ya al concepto de “Estado depredador”, una variante del patrimonialismo en la cual el Estado hace de agencia a un grupo para sustraer ingresos públicos en beneficio propio.

“Los estados depredadores tienden a crear sistemas de gobierno que funcionan mal -sistemas que no proveen incentivos para las actividades productivas. (...) la depredación se basa en interferir con los mecanismos de mercado en vez de incrementar su eficiencia. Los derechos de propiedad no están usualmente bien definidos y decisiones políticas con frecuencia ocupan el lugar de las de un mercado descentralizado. (...) El resultado es, por una parte, una ineficiente asignación de recursos y bajas (o negativas) tasas de crecimiento y por el otro una redistribución del ingreso a favor del grupo dominante <y> en detrimento de la mayoría de la población.”³⁹

Una variable de gobernabilidad trabajada para el Banco Mundial ⁴⁰ recubre parcialmente este concepto: el “control de corrupción”, definido como la medida en que el poder público se ejerce para lograr ganancias privadas, incluyendo pequeñas y grandes formas de corrupción, y en que el Estado es ‘capturado’ por elites e intereses privados. La ubicación de Paraguay, en perspectiva regional, resulta elocuente.

Control de Corrupción, Comparación entre países seleccionados (2005)

País	Rango (de 0 a 100)	Número de registros/sondeos
Argentina	41.9	12
Brasil	48.3	11
Chile	89.7	12
Paraguay	7.4	10
Uruguay	74.4	10

Fuente: [Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi 2006: Governance Matters V: Governance Indicators for 1996-2005.](#)

Los caminos del futuro

³⁷ Richards, Donald. ¿Es posible un Estado para el Desarrollo en el Paraguay” en Abente, D. & Masi, F. (Eds.), **Estado, Economía y Sociedad**. Una mirada internacional a la Democracia paraguaya, CADEP, Asunción, 2005.

³⁸ Alejandro Vial, “La crisis de confianza en las instituciones democráticas” en CIRD-USAID, **Transición en Paraguay, Cultura Política y Valores democráticos**, Asunción, 1998, p. 124/5.

³⁹ Mat Lundahl, Inside the Predatory State: The rationale, methods, and economic consequences of kleptocratic regimes, en **Nordic Journal of Political Economy**, 1997, 24, citado por Diego Abente en **Estatalidad, Burocracias e Identidad**, consultoría para el PNUD-IDH Paraguay 2007.

⁴⁰ En http://info.worldbank.org/governance/kkz2005/mc_chart.asp

Algunos autores ⁴¹ sostienen que el clientelismo supone cierto desarrollo político, allí donde la participación directa está limitada, ya que permite acercar “centro” y “periferia”, élites y masas excluidas, incrementando la conciencia y participación política de los actores involucrados. El clientelismo sería una fase en la transición de sociedades premodernas, sometidas al control patriarcal y con severas exclusiones, hacia regímenes democráticos, es decir, sería funcional en ese carácter.

En esa perspectiva, Gino Germani pensaba que entre el Estado *oligárquico* (o patrimonialista) y el Estado *moderno* (democrático y social de derecho), habría una etapa intermedia en el cual la población excluida se integraba a la demanda política a través de mecanismos particularistas (o clientelistas, que él llamó ‘populismo’). Sólo después de un aprendizaje democrático, este “populismo” del reclamo (particularista y arbitrario) se tornaría más político y cívico: la exigencia de derechos sustituiría a la demanda clientelar de favores.

Sea como fuere, el fin del patrimonialismo y la sustitución de las prácticas clientelares enfrentan desafíos complejos en el Paraguay. Es precisamente el Estado -que detenta la fuerza legal e institucional necesaria para dar este combate- el que hace de sujeto y agente de estos fenómenos. La impunidad que poseen estas prácticas, su “dispersión” al espectro político partidario y el arraigo que mantienen en las mentalidades colectivas, tornan más ardua esta tarea.

Pero si el Paraguay pasó de un gobierno basado en la *fuerza política* a otros basados parcialmente en el *intercambio de lealtades por bienes*, es esperable que -mientras no se restablezca la fuerza- la sociedad aprenderá de su experiencia a hacer uso de esas libertades para construir formas de *autodeterminación*, en lo personal y en lo colectivo. Entre el optimismo utópico y el pesimismo cínico, existe una diversidad de senderos democráticos posibles.

⁴¹ Boissevain, Powell, Weingrod, Silverman, citados por Auyero, Javier, **Op.cit.**