

# **Clientelismo y padrinazgo en las prácticas patrimonialistas de gobierno en el Paraguay**

## **1. El padrinazgo: forma de dominación tradicional del patrimonialismo**

La naturaleza política del patrimonialismo está asociada a la dominación de carácter tradicional, cuando el poder del “patriarca” requiere para su ejercicio la formación de un cuadro administrativo que garantice la posibilidad de la dominación. Desde la perspectiva típica desarrollada por Max Weber,<sup>1</sup> el patrimonialismo surge fundamentalmente cuando “determinados poderes de mando y sus correspondientes probabilidades económicas están apropiados por el cuadro administrativo”<sup>2</sup> al que se define en función a determinadas características de las personas que permite la formación de un grupo o categoría o bien por simple elección individual. En el primer caso se requiere de ciertos atributos específicos, en tanto que en el segundo la elección se realiza de acuerdo al deseo, sin condición alguna, del imperante.

### **José Nicolás Morínigo**

Abogado por la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción, Master en Ciencias Políticas por la Universidad Rodrigo Fasico de Costa Rica.

Profesor en el Departamento de Ciencias Sociales de la Facultad de Filosofía y Ciencias Humanas de la Universidad Católica, es fundador del Gabinete de Estudios de Opinión, GEO. Institución especializada en el área de estudios de la opinión pública. Entre sus principales publicaciones encontramos: Opiniones y actitudes políticas en el Paraguay, Universidad Católica. Asunción 1986; Liderazgos Políticos y Coyuntura electoral, Universidad Católica 1988; Vocabulario Político, RP Ediciones. 1996; Marzo de 1999: huellas, olvidos y urgencias, 1999. La Construcción de la opinión pública en el Paraguay, 2004. Desde el 1 de julio de 2003 es Senador de la Nación.

La formación del cuadro administrativo de la dominación patrimonialista en el caso de la sociedad paraguaya durante el régimen autocrático del general Alfredo Stroessner se formó en relación a las Fuerzas Armadas y el Partido Colorado.<sup>3</sup> Por consiguiente, el atributo clave para alcanzar los puestos de mando requería necesariamente la participación como miembro en una u otra institución, y posteriormente, en las dos organizaciones.

Pero lejos de conformarse en torno a las dos organizaciones una tradición honorífica o bien el desarrollo de formas burocráticas de racionalidad en el funcionamiento de las organizaciones, el eje de sustentación recreó las formas tradicionales de relacionamiento entre amigos, parientes y vecinos que seguían siendo los vasos comunicantes claves, pero intermediados por las Fuerzas Armadas y el Partido Colorado. De esta manera la dominación tradicional no se desarrolló sobre el prestigio o el honor sino más bien sobre las formas tradicionales de relación comunitaria. De ahí que la dominación no creó un cuadro administrativo fundado en una concepción estamental, sino más bien se sustentó sobre las relaciones de carácter personal, no institucional.<sup>4</sup>

En el caso del patrimonialismo en el Paraguay los miembros del partido y de las Fuerzas Armadas pasaron a ser súbditos bajo la voluntad del imperante y en torno a una compleja red de situaciones que pueden clasificarse distinguiendo varios ejes de sistematización: por una parte las relaciones personales de confianza que nacen de una matriz socioeconómica, por otra sobre relaciones institucionalizadas (en sentido sociológico) de las organizaciones fundamentalmente políticas y por último sobre un esquema de valores y formas de orientación ética. Por consiguiente, en el caso del patrimonialismo vigente en la sociedad paraguaya, que vincula al “imperante” (el dominador) con los dominados, éstos se presentan formando parte de una organización que canaliza una red de relaciones de carácter primario, fundado en valores típicos de una comunidad, tal cual lo veremos con posterioridad.

---

<sup>1</sup> Weber, Max: *Economía y sociedad*. Edit. Fondo de Cultura. México. Novena reimpresión. 1992, página 180.

<sup>2</sup> Ídem, pág. 185.

<sup>3</sup> De hecho las instituciones están profundamente adentradas en la vida social paraguaya, pero no se habían constituido en una precondition para la vinculación con el poder político. Era más importante ser miembro de una familia de prestigio que ser miembro de las Fuerzas Armadas o del partido.

<sup>4</sup> Precisamente la gran diferencia entre el tipo de dominación autocrática en la década del 70 del siglo pasado controlado por militares en América Latina radica en que en el Brasil, Argentina, Perú y Chile la autocracia tenía una vinculación institucional, en tanto que en el caso del Paraguay la dominación tenía un carácter marcadamente personal.

Desde el punto de vista político las relaciones clásicas entre Gobernantes y Gobernados se establecen o entre súbditos o ciudadanos, en el caso de la sociedad paraguaya aparece un elemento que distorsiona la relación jurídicamente establecida que es la ciudadanía por otra forma de relación que nace del vínculo personal, producto de la vigencia de relaciones familiares, amistosas, nacidas por compartir un mismo grupo deportivo, religioso, vecinal o comunitario. La ciudadanía reconocida jurídicamente para que sea efectiva pasa por la relación entre “socios” vinculados por un sentimiento de lealtad y reciprocidad, que según el grado de compromiso, puede situarse incluso por encima de la ley.

La lealtad y reciprocidad se da en el marco de relaciones asimétricas, no en el marco de un esquema entre iguales, sino en el marco de un esquema de posicionamiento desigual, pero al mismo tiempo con un fuerte trato horizontal, llano y directo, que a su vez sirve para aumentar la dificultad de develar la realidad de la diferenciación.

El tener relacionamiento social con quien ejerce autoridad es un elemento clave para la obtención de los fines deseados, de ahí el extraordinario valor que se le otorga al amigo, pariente o quien forma parte de la misma comunidad, cuando éste accede a un cargo público de importancia. Por otra parte, es comprensible el prestigio que se le otorga al “amigo”, al “pariente” que puede convertirse en el lazo de vinculación real y efectiva para conseguir el fin buscado.

La vinculación sobre la que se funda la concepción patrimonialista de la dominación política no es sólo un intercambio de lealtad a cambio de recursos económicos, no es sólo una relación clientelista por la que el imperante compra la lealtad de las personas a quienes los mantiene por medio de un empleo que puede tener características más o menos formalizadas hasta una relación absolutamente informal. En el primer caso, un ejemplo es la típica relación entre el “personal” (jornalero, capataz, obrero de estancia en forma típica) y el patrón, en el segundo caso la hija del jornalero vinculada a las actividades cotidianas en la casa del patrón sin que exista una relación económica clara.

Por otra parte la concepción ética, que puede “reconocerse por la posesión de un constructo mental de valores que se expresan como principios que orientan la conducta social y sirve para juzgarlas en grados de buena o mala”<sup>5</sup> constituye una realidad fundamental que consolida las relaciones patrimonialistas que se perciben como formas cristalizadas que se sustentan en el valor de la reciprocidad y que aumentan en la medida en que se intensifican las relaciones sociales personales. En

---

<sup>5</sup> Silberbauer, George: La ética en las sociedades pequeñas. Pág. 46. En Singer, Peter: Compendio de ética: Alianza Editorial. Madrid. 1995.

este tipo de concepción ética, la identidad personal no se presenta como un “atributo autónomo de individuos cerrados en sí mismos, en una sociedad pequeña se perciben y sienten como algo que incluye a los parientes, amigos y enemigos de los individuos”<sup>6</sup>.

La cita que antecede, incluye a los enemigos: esta cuestión es importante en la medida en que el “enemigo” ayuda a consolidar el sentido de identidad. Por consiguiente, no es casual que una de las características prevalecientes en la manera de interpretar la realidad social entre los paraguayos sea el maniqueísmo, una visión que se establece en torno a las ideas polares del bien y el mal que se adjudican en referencia a los grupos de pertenencia. Así en el plano político el partido político con el que se identifica la persona es evaluado como la expresión más completa del bien y el otro grupo es percibido como una suerte de encarnación del mal. Esta visión simplificada de la realidad ayuda a construir de una manera fundamental la identidad con el grupo y genera obviamente dificultades en las posibilidades de una reflexión y análisis crítico de la realidad.

Por consiguiente, el patrimonialismo asume, en la sociedad paraguaya una forma típica de clientelismo y padrinzago –entendiendo esos fenómenos como la formación de un cuadro administrativo que administra la dominación sustentado en criterios afectivos– tradicionales fundamentalmente vinculados a una relación de carácter personal. El clientelismo y el padrinzago vinculan a los dominados en una relación “familiar”, una suerte de parentesco que no se funda en vínculos de sangre sino en una lealtad entre el imperante y los dominados para alcanzar cada uno el objetivo buscado.

## **2. La práctica del orekueté, base del clientelismo en Paraguay**

En el Paraguay, tanto a nivel nacional como local se han desarrollado a partir de una generalizada aceptación social las prácticas clientelísticas. Una gran mayoría de la ciudadanía considera aceptable las prácticas clientelares dado que su existencia está sustentada por valores y pautas tradicionales de comportamientos que se originan en el mismo sistema de relaciones sociales sobre el cual se funda la sociedad paraguaya.

Generalmente las investigaciones sobre el tema tienden a identificar el sistema del clientelismo y padrinzago en las prácticas de gobierno, como una suerte de «intercambio comercial» de obligaciones, dando por asumido que el sistema de relaciones clientelares se basa exclusivamente

<sup>6</sup> Ídem, pág. 48.

en cuestiones de contenido económico (yo te entrego algo: el voto; tú me das algo a cambio: un trabajo público, dinero, etc.).

Pero en Paraguay esto no siempre es cierto, más bien las prácticas clientelares tienden a fundarse sobre obligaciones que nacen en el ámbito de relaciones sociales que se basan sobre valores y principios muy diferentes de la estricta compensación de intereses.

En el idioma Guaraní (hablado por la casi totalidad de la población y predominante en el 60% de los hogares) existen dos formas de decir «Nosotros»: Ñandé que es un nosotros amplio que incluye a las personas con quienes se habla y «Ore» que es un nosotros «excluyente» que no incluye a las personas con quienes se habla, o que no son de su mismo grupo, secta o tribu.

El «ore», entonces, se refiere específicamente a la creación de vínculos de solidaridad y apoyo mutuo en el grupo familiar extenso que constituye a su vez la base sobre la que se desarrolla la comunidad.

La particularidad de la economía de autoabastecimiento campesina, central en el desarrollo socioeconómico del Paraguay, ha sido el “caldo de cultivo” fundamental para el surgimiento del sistema de relaciones «ore», es decir de una visión comunitaria restringida a la familia, a las amistades y a los vecinos; fundada en el parentesco, en la amistad y el trato cotidiano. El sistema de relaciones al mismo tiempo ha consolidado una ética del «ore» que se basa sobre la solidaridad que se establece en función de la persona, no en relación a sus cualidades o méritos, sino a su pertenencia a un específico grupo familiar, vecinal, político, religioso, deportivo, etc.

La práctica del «ore» y la ética vinculante a la misma, es el fundamento que sostiene las relaciones de apoyo mutuo, la ayuda solidaria entre vecinos, amigos y parientes; es el «seguro informal» que permite responder exitosamente a las situaciones de crisis. Sin la existencia de la ética del «ore» las condiciones de vida en tiempos de crisis económica, tan comunes en las comunidades campesinas, no podrían ser soportadas tan exitosamente como siempre ocurrió en las décadas pasadas.

Pero cuando la ética «ore» se traslada al plano político acaba para transformarse en un mecanismo de justificación de las prácticas clientelares, impide la formación de un sistema de relacionamiento que se funda en criterios de racionalidad operativa.

El sistema de relaciones «orekueté», que puede ser considerado como una radicalización del esquema «ore» consiste en la expresa intencionalidad por parte de los que forman parte del sistema de relaciones del círculo cerrado, de excluir a los otros y de crear condiciones favorables exclusivamente para quienes forman parte del grupo.

El sistema «orequete» convierte así al grupo «ore» en un núcleo de relacionamiento con una constelación de relaciones más amplias, operando como eje de vinculación a partir de los intereses y valores del grupo.

El concepto de Estado como institución que resguarda un orden político y económico social determinado exige, para su buen funcionamiento, que la estructura político-administrativa de gobierno tome decisiones en el marco de la ley, que por su misma esencia tiene un carácter absoluto y universal, es decir igual para todos. Pero esto es justamente lo opuesto de lo que propone la lógica planteada en las relaciones «ore», que da privilegio a las relaciones sociales presentes entre los miembros de la comunidad y que impone, en caso que uno de los miembros asuma un poder público que lo ejerza principalmente a favor de la comunidad, aún esto esté en detrimento de lo que prevé la norma escrita.

De esta forma cuando el sujeto titular de un poder público se encuentra frente a una determinada situación acerca de la cual tiene que tomar una decisión de «gobierno», esa misma decisión no será dirigida hacia el objetivo de hacer prevalecer la norma escrita o el «bien público», sino más bien hacia el objetivo de que los miembros de su propia comunidad «ore» resulten de alguna forma privilegiados por tal decisión.

Pero esto no es solamente un privilegio que el miembro de la comunidad «ore» que consiguió el cargo público utiliza para ayudar sus propios compadres, correligionarios, familiares, socios, etc., es también una **obligación moral** hacia los miembros de su grupo que el mismo asume en el momento que se hace cargo del rol «de poder».

En efecto, las relaciones personales que existen dentro de la comunidad «ore» determinan una obligación de reciprocidad entre sus miembros. Quien recibe un favor se encuentra en una situación de deuda que debe ser pagada en la primera oportunidad posible. De ahí que la obligación que surge entre los actores no tiene que ser vista exclusivamente como una cuestión de «dar y recibir» circunscrita a la especificidad del caso en que esta se presenta, sino más bien debe ser leída como un estado permanente instaurado entre todos los miembros de la comunidad y respecto a la cual cada miembro tiene que responder en función del rol que ocupa en la sociedad.

Las relaciones personales existentes entre miembros de la comunidad «ore», sean esas familiares, políticas, económicas, religiosas, sociales o geográficas (lugar de origen de la comunidad), influyen constantemente en el surgimiento de obligaciones y en el otorgamiento de ventajas y favores. El pedido de ayuda o de trabajo por parte de un familiar, de un correligionario, de un ahijado, de un vecino o de un amigo (*che*

socio-socioite) son situaciones que, como dijimos anteriormente, no se fundan en un simple intercambio «comercial» de recíprocas ventajas, sino en una obligación moral y ética que influye en la misma imagen pública de los actores involucrados.

El Intendente que no da trabajo a un correligionario (miembro de su partido), cumple correctamente con las normas y los principios legales pero, dentro de su comunidad política estará sindicado como «mal agradecido» o «traidor» porque no está cumpliendo con las obligaciones morales y éticas que tiene respecto a su comunidad.

Pero esto no se limita solamente al ámbito político (clientelismo clásico) o familiar (nepotismo) sino en muchos más aspectos, uno de los cuales: la «amistad» incide de tal forma que probablemente constituya uno de los mecanismos claves de relacionamiento en la sociedad paraguaya. El amigo tiene como obligación imprescindible facilitar las cosas, aun cuando pueda tener dificultades para corresponder al pedido, en cierta medida esa es una obligación mínima que surge de la existencia de una «amistad».

Como aproximación a estas estructuras presentamos un esquema de las relaciones subrayando que cada tipo de relacionamiento acaba por vincularse a una forma u otra con los otros tipos de relacionamiento, creando así un sistema calidoscópico en donde la distinción clara de ámbitos se vuelve imposible.

Intercambio	Forma de Relacionamiento	Obligaciones	Valor esperado
Político	Jefe – Seguidor Correligionario- <i>Correlí</i> Vertical	Voto- empleo Asistencia	Lealtad mutua
Económico	Patrón- Empleo <i>Che patrón</i> Vertical	Económico Jornal- servicios	Identificación
Religioso	Padrino- Ahijado <i>Che paíno</i> Vertical	Ayuda- Devoción	Respeto
Social	Amigo- amigo <i>Che iru</i> Horizontal	Generales- difusas	Solidaridad

Parentesco  
*Che tío- che primo*  
Horizontal- vertical

Geográfico	Identidad comunitaria <i>Che Valle</i> Horizontal	Generales- difusas	Solidaridad
------------	--	--------------------	-------------

Es por la existencia de esta praxis fundada en relaciones personales y en la ética «ore» que el Estado y en general la administración pública (nacional o local) no puede alcanzar sus fines por cuanto quien asume su control («limpiamente» a través de libres elecciones democráticas) traslada al plano político la praxis del «orekueté», es decir los intereses grupales por encima de los intereses colectivos. De esta forma la ética del «ore» que tiene rasgos positivos en el plano de la vida social se convierte en un referente clave de una representación ideológica por el cual el Estado pasa a ser considerado como un instrumento al servicio de los intereses particulares.

El Estado en la lógica del orekueté pertenece a quienes controlan el poder, y por ende para los miembros de su grupo: para los parientes, los amigos, los correligionarios.

### **3. Prácticas comunes de clientelismo**

#### **3.1 El rol del partido**

La comunidad «ore» determinante en la actividad de «ocupación» del Estado por parte de la ética del orekueté, es sin duda el partido político (sobre todo los tradicionales: ANR y PLRA) que en el sistema de relaciones grupales que vimos en el cuadro anterior juega un rol determinante por sus específicas características de funcionamiento:

- a. No son asociaciones sino comunidades; no tienen un carácter ideológico o programático sino se basan sobre un relacionamiento afectivo - personal.
- b. Promueven una fuerte lealtad interna en base a la tradición y a la afectividad y una total identificación con sus símbolos, a los que se rinde un cierto culto.
- c. El eje de reclutamiento es la adscripción: el pertenecer a una dada familia te lleva a ser miembro de un partido.

Sobre todo la última característica genera efectos importantes en la práctica política. Una familia generalmente no transmite ideología, transmite valores, afectos, símbolos vinculados a una experiencia colectiva grupal. En el caso de los partidos tradicionales la violencia política que es una característica de la historia política paraguaya, sobre todo la guerra civil conocida con la denominación de “revolución del 47” ha generado un distanciamiento determinante entre los diferentes grupos, tanto que no sólo en las familias que forman parte de la élite política, han sufrido las consecuencias de la violencia. Por consiguiente, la adhesión a un partido se vincula a acontecimientos dramáticos en los que están involucrados los miembros de la familia.

La pertenencia a un partido entonces es parte de la misma identidad del sujeto. Sobre todo en el medio rural tener partido es una necesidad tan imperiosa como tener religión, o casi igual a tener un apellido. Y de la misma manera que uno no cambió, ni su apellido y generalmente su religión, así también es difícil el cambio de partido en la sociedad paraguaya.

Dado este profundo nivel de penetración en la estructura social paraguaya y, debido a su específico rol de competidor en las elecciones para los cargos en el gobierno local y nacional, el partido político se vuelve elemento central en el desarrollo de las prácticas clientelares en la administración pública.

### **3.2. El proceso electoral**

La estructura de padrinazgo y clientelismo en la administración pública paraguaya, tanto en el ámbito local como en aquello nacional, y que como hemos visto trae origen en la particular estructura de relaciones sociales y éticas existentes en Paraguay en la cual el partido, como una tipología muy importante de comunidad «ore» juega un rol central, se construye a partir del momento electoral.

Aunque las relaciones sociales de tipos familiares, políticos, económicos, religiosos, sociales o geográficas son claramente preexistentes al momento electoral, es a partir de esta coyuntura cuando se estructura y fortalece el cuadro de las obligaciones recíprocas que darán sustancia “clientelar” a estas relaciones.

El candidato, principalmente aquel de la ANR o del PLRA (que son los partidos que gobiernan la totalidad de las administraciones locales, tanto departamentales como municipales), en el momento electoral utiliza esta red de relaciones preexistentes para construir aquella «clientela» que deberá permitirle acceder al cargo público. En este sentido el partido como institución no juega, a partir de la Constitución de 1992, algún rol en la formación de esta estructura de padrinazgo y clientela,

en cuanto el sistema de las elecciones internas actualmente vigente para la selección de los candidatos a cargos representativos despojó a los dirigentes locales (presidentes de seccionales) y nacionales (miembros de la Junta de Gobierno) de cualquier posibilidad de influir desde arriba en la selección de la clase dirigente.

Las elecciones internas, con el voto libre y secreto de todos los afiliados al partido en su circunscripción electoral de referencia (municipio, departamento), es el único momento en que se concreta la selección de las candidaturas partidarias para los cargos públicos representativos, y entonces solamente consiguiendo el voto de los electores se puede esperar conseguir esa candidatura.

En este sentido las elecciones internas han hecho explotar el problema del clientelismo en Paraguay, porque aunque la estructura clientelar tanto en el Partido Colorado como en el Liberal siempre existió, ésta era reducida y limitada al fortalecimiento del sentido de pertenencia interna. Los afiliados no tenían más que expectativas limitadas hacia la ayuda «clientelar» que les podían proveer los dirigentes de su partido; el todo se limitaba generalmente a pequeñas ayudas en las situaciones de apremio económico: como pago de facturas vencidas de servicios públicos, ayuda en gastos funerarios, gastos urgentes de salud, etc. Los dirigentes políticos no tenían ventaja directa de estas prácticas (los afiliados no participaban en la selección de la clase dirigente) pero se mantenían porque permitían fortalecer el espíritu de pertenencia comunitaria interna al partido (su propia «ore» política) entre la gran masa de los afiliados.

Pero no había clientela directa, no había necesidad de construir obligaciones laborales y económicas más amplias y apremiantes entre dirigentes y afiliados, en cuanto la vida política del partido se decidía dentro de las asambleas, las juntas de gobierno y directorios, entre los dirigentes de seccionales y comités, que generalmente eran un número bastante reducido y manejable.

Con el proceso de democratización sucesivo a la caída de la dictadura de Stroessner en 1989 y la renovación de los procesos electorales fundados en el voto directo (a partir de la Constitución de 1992) el cuadro cambió totalmente, y la estructura clientelar asumió un rol central y determinante para conseguir la victoria electoral, asumiendo además una enorme amplitud porque no podía limitarse solamente a los militantes y dirigentes del partido, sino que tenía que abarcar la enorme cantidad de sus afiliados (1.600.000 entre los colorados, 800.000 entre los liberales).

Así que, en cambio de permitir, a través del voto directo, que la gran masa de los electores adquiriera una nueva cultura democrática, las

elecciones internas produjeron exactamente el opuesto: permitieron un desarrollo exponencial y sin límites de las prácticas clientelares.

El clientelismo electoral a partir de ese entonces tuvo nuevo alcance y nuevos protagonistas: los «operadores políticos» o «punteros» (como se les prefiere llamar actualmente). El ejercicio electoral permanente, debido a las elecciones internas, hizo surgir este nuevo actor de mucho predicamento en la actividad electoral. El operador político se transformó enseguida en el eje central de la campaña electoral del candidato y de alguna manera, en los partidos tradicionales (ANR y PLRA) está reemplazando a los dirigentes de seccional.

En efecto, anteriormente, el sistema de control del voto tenía una estructura jerárquica donde en la base estaban los dirigentes de las seccionales que eran las personas con las cuales el candidato tenía que contratar las prebendas a cambio de los votos. Esta estructura se está conservando en el medio rural, pero en las ciudades ha sido desplazada por los operadores políticos, que son generalmente militantes asalariados directamente por el candidato y que solamente a él responden.

A través de los «operadores políticos» los candidatos utilizan la campaña electoral para construir su red de promesas, pero solamente dentro de su comunidad «ore», que puede ser el partido, las amistades, la familia, etc. En realidad el candidato para conseguir la victoria busca penetrar también en otras comunidades «ore» a él ajenas, pero en este caso necesita que alguien le haga de garante, de puente de comunicación, porque sólo así podrá alcanzar un cierto grado de credibilidad que constituye el inicio de un proceso de negociación que puede terminar en un cambio de candidatura. En este cambio lo importante es la credibilidad. Por eso las candidaturas no tradicionales tienen cierto predicamento en las primeras contiendas electorales y luego disminuyen generalmente en la captación de votos porque carecen de estructura para satisfacer las expectativas de los nuevos adherentes.

Aquí juegan mucho todas las otras redes de relaciones «ore». Por ejemplo, utilizarán las relaciones de buena vecindad, la red de amistades (el operador político hablará con un correligionario amigo de un miembro de otro partido para que lo convenza a votar por su candidato), pero siempre prometiéndole algunas ventajas bien específicas en caso de victoria.

Las promesas que los candidatos pueden hacer para asegurar la adhesión a su proyecto electoral pueden ser las más diferentes.

- Puestos de trabajo en los cargos de confianza (para los operadores políticos).

- Puestos de trabajo en la Municipalidad o Gobernación, de acuerdo a la cantidad de votos ofrecidos o dados.
- Seguridad de permanecer en el cargo público que está ocupando.
- En caso en que el partido esté en la oposición: promesa de cambiar a los funcionarios existentes para entregar los cargos a sus adherentes.
- Ventajas en licitaciones o compras públicas.
- Reducción en pago de tasas y aranceles locales.
- Negociación en el pago de impuestos (Impuesto inmobiliario).
- Impunidad en caso de irregularidad y delitos en tema de competencias locales.
- Promesa de ayuda económica (en caso de victoria) a barrios carenciados o compañías rurales (a los dirigentes barriales).

Estas ofertas son llevadas a la comunidad por parte de los operadores políticos que además tienen a su disposición dinero y entrega de servicios para resolver los problemas inmediatos de los miembros de la clientela en formación, de manera así a activar aquella red de recíprocas obligaciones morales que surgen cuando un miembro de la comunidad «ore» soluciona un problema a otro miembro.

En lo específico el operador político o «puntero» realiza estas tareas para la captación de votos:

- Realiza visitas domiciliarias.
- Atiende las necesidades urgentes de las familias.
- Paga algunas facturas pequeñas como pago atrasado de factura de la electricidad o el agua.
- Consigue atención médica y remedios.
- Hace llegar a los votantes las ofertas de los candidatos.
- Consigue el compromiso del voto para el candidato.
- Se encarga de todo el trabajo con la «clientela» formada hasta después de las votaciones.

Hay que subrayar también que de hecho los candidatos locales manejan también cupos de puestos de trabajos en las instituciones ministeriales o en general del gobierno nacional. Esto ocurre porque el candidato electo, gracias al poder que detenta por manejar una institución pública (dinero y servicios) es valioso para la estructuración de la clientela de los candidatos para cargos representativos nacionales: presi-

dente, diputado o senador, y por esto los candidatos nacionales necesitan relacionarse con ellos para que se vuelvan parte de su clientela nacional.

Y es así de hecho como se estructura la espina dorsal de todo movimiento interno de los partidos tradicionales (sobre todo en el caso de la ANR). El electo a cargo nacional sostiene los candidatos locales de su partido ofreciendo cupos de puestos de trabajo y apoyo económico (más por parte de sus financistas que propio personal) para ayudar al candidato local a hacerse con el cargo electivo; este, sucesivamente, pondrá a disposición del dirigente nacional los recursos del municipio o de la gobernación ganada para ayudarlo en su carrera electoral nacional.

### **3.3 Después de las elecciones: el cumplimiento de las promesas**

Realizada la elección, tanto interna como oficial, solamente las promesas del ganador tendrán valor y deberán ser cumplidas. Con la asunción del cargo en efecto empieza para el político que ganó la elección la obligación de responder a las promesas hechas en campañas electorales.

El primer paso es aquello de ocupar inmediatamente todos los puestos de trabajo clave para mantener un control patrimonial sobre la institución para la cual se consiguió la elección: cargos de confianza, cargos de control de la máquina administrativa, cargos de recaudación de dinero.

En estos cargos se ponen generalmente los hombres de confianza del candidato (operadores políticos y punteros) para que le ayuden a mantener un estricto control organizacional y patrimonial sobre los recursos de la institución.

El segundo paso es aquello de cumplir con todas las promesas de puestos de trabajo realizadas durante la campaña electoral. Desvinculando donde sea posible a los empleados de otros partidos, o incluso dentro de los movimientos internos del mismo partido y substituyéndolos con su clientela, o de otro modo ampliando los cargos disponibles en la administración pública para cumplir con todo lo prometido.

Un ejemplo muy concreto de este tipo de prebendarismo se registró en el 2001 en la Municipalidad de Lambaré, que contaba en ese entonces con 200 funcionarios municipales, en donde el Intendente electo, para satisfacer todas las promesas electorales, en tres meses incrementó en 600 los funcionarios municipales, y sin haberse creado nuevas actividades, sino solamente para cumplir con su «obligación».

La forma de actuar del Intendente no aparece como una acción descabellada por lo irracional, sino simplemente como un cumplimiento de la ética del «ore», es más, el Intendente se jactaba de estar cumpliendo con una suerte de «servicio social» a favor de los desempleados.

Otra forma de práctica clientelista se establece entre el «imperante» y los financistas de la campaña electoral. Los empresarios que lo apoyaron económicamente y que en cambio reciben el derecho de ser proveedores de la institución. Aparecen las licitaciones amañadas, los concursos de precios digitados, las contrataciones directas realizadas con los amigos. En todos los casos, con participación económica directa del político electo, que recibe un porcentaje del monto destinado a los empresarios (dinero para la corona).

### **3.4 El funcionamiento de la máquina administrativa**

Claramente la máquina administrativa del Municipio o Gobernación tiene que ser duramente afectada por las prácticas clientelares que hemos visto hasta el momento. En primer lugar el mismo personal administrativo arriesga ser objeto de bruscos cambios después de cada elección. Despidos, traslados, aumento desproporcionado de nuevas contrataciones, todas prácticas que responden al sistema clientelar pero que van a directo detrimento del funcionamiento institucional de la estructura administrativa de la entidad administrativa local.

La inserción masiva de personas del entorno del nuevo Intendente o Gobernador en los cargos centrales y estratégicos de la administración pública, y de decenas y a veces centenares de nuevos funcionarios en toda la estructura administrativa, como pago de las promesas electorales, hacen que cada cinco años la administración local mude sustancialmente de piel y nunca asuma un rol realmente institucionalizado de estructura pública al servicio de la ciudadanía.

En esta situación de «ocupación» política de la administración pública local no solamente ésta se transforma en instrumento al servicio de una específica comunidad «ore», que en ese caso es constituida por la clientela «ore» del intendente o gobernador ganador, sino que se pierden también todos los valores referentes a una práctica administrativa que tenga al centro la aplicación estricta de la ley.

En esta situación de hecho la ley pierde sustancialmente su valor absoluto y universal, asumiendo en cambio un valor relativo, pasando de ser norma estricta a ser simple «guía» de referencia para la acción.

El intendente de hecho no puede permitirse estar apegado a la ley si quiere compensar eficazmente todas las obligaciones que asumió en el momento en que ganó el cargo que ejerce y por esto debe doblegarla

y utilizarla de forma diferente según quien es el sujeto a la cual debe aplicarse.

Así la ley antes que tener un valor unívoco tiene un valor «múltiple».

- Se evita su aplicación a los miembros que conforman el vínculo “orekuete”.
- Es guía de acción para la clientela electoral.
- Se aplica correctamente hacia las comunidades «ore» rivales. En este caso el aforismo de que la ley es dura pero debe ser cumplida tiene plena aceptación.

### **3.5 Algunos casos de prácticas clientelares como ejemplo**

Para concluir esta sección confeccionamos una lista de algunas de las principales prácticas clientelares:

- Práctica del nepotismo. Se nombra o se asciende al hijo/a, cuñado, etc.
- Se liberan mercaderías de contrabando sin pagos de tributos, por orden de las autoridades.
- Correligionarios sorprendidos en actos de coimas se los defiende a través de colegas correligionarios.
- Absolutamente todas las instituciones públicas se encuentran superpobladas de funcionarios, como asimismo los entes descentralizados.
- Inclusive se ha legalizado la práctica del clientelismo político. Es el caso de la contratación de los funcionarios del TSJE a través de los cupos de los partidos políticos.
- Designaciones de parientes y allegados políticos, en los puestos claves de las instituciones públicas y entes descentralizados.
- Creación de Consejos y asesorías, para la ubicación de los clientes políticos.

## **4. Naturaleza de los incentivos**

Los incentivos que fortalecen la dominación patrimonialista, en especial la que se funda en el clientelismo y el padrinazgo, pueden ser clasificados en cinco tipos: Incentivos sociales, religiosos, económicos, políticos y éticos. La influencia no tiene un carácter lineal sino circular, es decir se trata que los diferentes tipos de incentivos se fortalecen unos a

otros y de hecho al ponerse en marcha uno de ellos repercute de manera directa en los otros.

**Incentivos sociales:** El carácter social se refiere a que los mismos se fundamentan en un sistema de relaciones entre actores, sean individuales o colectivos. El acceso a los grupos de prestigio social no opera sólo ingresando a ella, sino también estando en vinculación con el grupo, compartiendo “la mesa”, formando parte de los “amigos”. Esta situación genera una fuerte identidad con el imperante, tanto que llega incluso a tener valor por sí mismo.

El incentivo de formar parte del grupo es una cuestión clave en la relación clientelista. En este sentido la relación no es sólo vinculante entre el dominante y el que forma parte del círculo de poder, sino que este vínculo se extiende hasta los más marginados del poder político. Se establece lo que podríamos llamar una relación en cascada, que llega hasta las posiciones sociales más bajas.

La integración al círculo de los vinculados al dominante se expresa a través de indicadores concretos: la invitación en el día de cumpleaños, la visita que realiza el dominante a la casa del dominado, las atenciones que recibe, un simple llamado de teléfono, etc., etc., constituyen estímulos que fortalecen las relaciones. Esta cuestión es muy importante, tanto que un buen manejo de este tipo de relaciones puede convertirse en la principal razón de vinculación con el imperante. Se trata de vínculos que van desde el simple conocimiento del dominante, hasta una vinculación más próxima. En este sentido, durante el proceso electoral, la visita “casa por casa” constituye el medio más eficaz para obtener apoyo del electorado. En este caso el simple relacionamiento personal abre la esperanza de una vinculación más próxima y en consecuencia se convierte a todo tipo de vinculación personal en un estímulo al funcionamiento del clientelismo.

Otro incentivo lo constituye el ser parte de la misma comunidad. “El valle” es el sitio comunitario de origen. El ser parte de la misma comunidad, del mismo “valle” otorga al dominado una vinculación preferencial con un dominante del mismo “valle”. Esta realidad opera sobre todo en el medio rural, aunque no está ausente en las ciudades ubicadas en el “interior” del país.

**Incentivos religiosos:** En este caso la vinculación fundada en la religión constituye uno de los mecanismos más fuertes de la relación clientelar, tanto que ha dado origen a un tipo especial de vinculación que es el padrinzgo, fundado en una relación religiosa, el dominante establece una vinculación con otros dominados asumiendo el rol de padrino. Este rol en el plano religioso implica un compromiso para

proteger al ahijado, que se interpreta como una obligación que asume el padrino de ayudar, y asegurarle un desarrollo personal adecuado a su ahijado. El padrino es el encargado de encontrar trabajo, tiene la obligación de dar asistencia en situaciones extremas, y en casos excepcionales incluso brinda techo y comida al ahijado.

El vínculo, sin dejar de ser religioso, se convierte fundamentalmente en una relación social de canalización de favores. Obviamente, el padrino generalmente pertenece a los sectores más fuertes económicos o políticos, dos aspectos que no están enteramente desvinculados. En consecuencia, la elección del padrino es una actividad con fuertes repercusiones para la vida social del ahijado.

La concepción religiosa que enfatiza la pobreza social como una situación que en cierta medida garantiza un corazón noble y justo, que a su vez es reconocido por Dios que tiene en los pobres a sus preferidos, también constituye un mecanismo que incentiva dos tipos de conductas que favorecen el clientelismo: a- El ser pobre es una forma de convertirse en una persona amada por Dios, y b- El ser pobre se convierte en una cualidad que garantiza el derecho a recibir apoyo y ayuda de los otros.

**Incentivos económicos:** Obviamente los incentivos económicos tienen una importancia clave. Se fundan en la capacidad de control que tiene el dominante sobre el aparato del Estado. En consecuencia, dado que existe una fuerte discrecionalidad en el manejo de los fondos públicos, el que controla el aparato estatal tiene a su disposición utilizar los recursos del Estado para favorecer a los amigos, parientes y correligionarios.

Las licitaciones públicas realizadas con la publicación de normas rigurosas, en apariencia, pero que tienen tales exigencias prácticamente constituyen una simple elección directa. El apoyo a sectores políticos en los procesos electorales prácticamente constituye un acuerdo tácito de vinculación con los emprendimientos económicos cuya responsabilidad corresponde al Estado.

A un nivel más directo, pero generalmente en relación a sectores sociales pobres, la promesa de empleo y la posibilidad de conseguirlo por parte del dominante constituyen el punto final de llegada de una relación que exige previamente una serie de aproximaciones personales. No se puede pretender que la propuesta del político tenga credibilidad para el elector si antes ya no existiera un relacionamiento previo estructurado sobre la base de pertenencia a una específica comunidad "ore" (familia, partido, iglesia, grupo vecinal, etc.).

**Incentivos políticos:** El acceso a los puestos dentro del aparato de los partidos tradicionales, así como el acceso a vinculaciones personales (Secretarios, ayudantes, colaboradores) crean las bases para la construcción de una red clientelar. Estas relaciones no discriminan las actividades institucionalmente realizadas. Esto significa que aún cuando, por ejemplo, la relación entre un legislador, senador o diputado, se establezca a través de una inserción institucional, el vínculo siempre se plantea como una relación personal. Esta situación convierte al cuadro administrativo de funcionarios públicos en dependientes personales directos de quienes se convirtieron en puente para la obtención del empleo, y dependientes indirectos del partido al que pertenece el protector.

La ausencia de separación clara entre la actividad política y administrativa convierte al político en un administrador en potencia, siempre que se esfuerce en realizarlo. Esta situación no es casual, constituye el núcleo fundamental que permite al político convertir las esperanzas del elector en una posibilidad cierta para obtener empleo.

Otro incentivo político radica en garantizar al elector la posibilidad de acceder a ciertos beneficios que se dan desde la administración del Estado, en tanto se establece una relación política personal. En efecto, el acceso a la atención médica, a la vivienda, a la educación se vuelve más probable con una conexión política. En este sentido una de las crisis más fuertes del sistema clientelista radica en la imposibilidad que tiene el Partido Colorado en resolver el acceso a bienes sociales fundamentales considerando la crisis económica que caracteriza al Estado paraguayo. Al verse imposibilitadas las empresas públicas en responder a la demanda desde la actividad política, ésta empieza a ser considerada como una relación falsa. Quizás esta sea una hipótesis clave para explicar la pérdida de prestigio de los políticos en la sociedad paraguaya.

**Incentivos éticos:** A lo largo de nuestra exposición hemos enfatizado en los incentivos éticos del modelo clientelista vigente en la sociedad paraguaya. El cumplir con la norma de solidaridad con el grupo primario (parientes, amigos, correligionarios) es un esquema clave en la relación clientelar, Esta situación aún cuando implica la violación de normas jurídicas no aparece como una forma irregular de conducta. Al contrario, la norma vigente de “dar una mano” (ayudar) a los que forman parte del grupo primario tiene más relevancia que lo estrictamente jurídico. Por esta razón la conducta mala o buena no se define según lo que establece la ley sino según lo establece la norma de la solidaridad.

La reciprocidad es un valor fundamental en la relación clientelística. Esta reciprocidad no opera en el marco de la legalidad jurídica sino en

relación a la ética del “ore”, en consecuencia, la reciprocidad se convierte en un incentivo desde abajo hacia arriba, en el sentido que se considera el voto, o cualquier apoyo político (asistir a una reunión pública o privada organizada por el candidato) como un factor de negociación en el marco de la reciprocidad.

Un punto importante que en apariencia no tiene una gran significación es el intercambio de obsequios al que generalmente se apela como una forma de establecer un vínculo orientado por la ética del “ore”. Al llegar a un lugar la atención personal, la preparación de una mesa como convite es un elemento que crea las condiciones favorables a la reciprocidad. A partir de la aceptación de un convite, realizado con mucho esfuerzo en algunos casos, esta situación implica una suerte de acuerdo pactado, que permitirá a los oferentes el derecho a pedir y obtener favores.

## **5. Propuestas para luchar contra el clientelismo**

Si como pudimos ver durante todo este trabajo, el problema central del mantenimiento de un sistema de padrinazgo y clientelismo en la estructura de gobierno nacional y local es el sistema de valores y relaciones personales que podemos resumir en la práctica del “orequete”, entonces parece bastante consecuente el hecho de que no será posible modificar este estado de cosas solamente y simplemente a través de un mayor control de la sociedad civil en las prácticas de gobierno o una capacitación administrativa del personal político electo por los diferentes cargos políticos.

El corazón del problema está en el sistema de valores que se impusieron en este país a partir de la cultura “ore” y modificar esta situación de manera decisiva es posible solamente con un largo y continuado trabajo justamente sobre estos valores para sustituirlos con valores diferentes como la transparencia, la eficiencia y la integridad de la administración pública, así como para imponer la idea que la “cosa pública” sea un bien de todos y no solamente de aquel que ejerce el poder asociado a esta (los gobernantes).

Pero aparte de esta actividad de largo alcance y de lenta consecución de resultados, es igualmente posible encarar la lucha contra la corrupción y el clientelismo en la administración pública a través de otras prácticas, más concretas, y de resultados más inmediatos.

En primer lugar hay que trabajar sobre la ley y su implementación. Mientras las leyes sean tan poco estrictas y tan fácilmente “interpretables” como ocurre actualmente será muy difícil conseguir administra-

ciones públicas menos corruptas y más transparentes. Es necesario que la ley se vuelva finalmente norma, y no como dijimos anteriormente “guía”, si queremos limitar fuertemente la posibilidad de manejo personalista de las administraciones públicas por parte de sus titulares (Intendentes, Gobernadores, Ministros, Presidente, etc.).

La Ley 1.626 de la función pública impone contratar personal para la administración del Estado exclusivamente a través de concursos, si esto se realizara estrictamente la posibilidad de ofertar cargo público en cambio de votos en campaña electoral se reduciría paulatinamente. De la misma forma, si la Ley 2.051 de contrataciones públicas viniera aplicada integralmente y sin posibilidad de digitar los ganadores de las licitaciones, ciertamente la posibilidad de manejar fondos tan abultados como ocurre ahora, tanto en las elecciones internas como en las oficiales, debido a la posibilidad de compensarlos con la disponibilidad absoluta de los recursos públicos, bajaría sensiblemente.

Aún más difícil sería desarrollar prácticas clientelares si se consiguiera implementar una verdadera reforma de la administración pública, una reforma que se centre sobre los procedimientos administrativos y que lleve a una verdadera autonomía e institucionalidad a las máquinas administrativas sustrayéndolas del control del poder político.

Si el poder político y sus representantes elegidos en los cargos directivos de las instituciones públicas tuviesen su poder limitado solamente a la dirección “política” del gobierno, dejando exclusivamente en manos de los dirigentes administrativos, seleccionados por concurso y amparados en sus decisiones solamente a la aplicación estricta de la ley, a la dirección administrativa de la institución, sin posibilidad de injerencia de Intendentes, Gobernadores, Ministros o del mismo Presidente en ésta, seguramente las posibilidades de construir redes clientelares por parte del personal político sería fuertemente reducida y difícilmente alcanzaría la estructura actual.

Otro importante campo de acción en la lucha contra el clientelismo es seguramente el momento electoral. Como describimos anteriormente, las elecciones, tanto internas como oficiales, son un momento fundamental para la construcción efectiva de las clientelas políticas (que se basan éticamente sobre las lógicas del orequete) en las administraciones locales. En este sentido sería decisivo poder actuar de manera a reducir la posibilidad de construir amplias clientelas durante la campaña electoral.

De hecho, si se consiguiera una reglamentación y una limitación estricta en la utilización de fondos en campaña electoral, seguramente se

quitaría de las manos de cada candidato una importante herramienta para la construcción de su clientela.

Actualmente para las elecciones internas no existe reglamentación alguna ni para la recolección de fondos ni para los gastos electorales. Cada candidato puede sacar dinero de cualquier lado y gastarlo como quiere. Si se implementaran normas estrictas también para los gastos electorales en las elecciones internas, poniendo límites a los fondos recolectables y a los gastos de campañas, seguramente se limitaría la posibilidad de construir amplias clientelas entre los votantes como ocurre ahora.

Finalmente, y más allá de cuanto indicado hasta el momento, nunca debe pasarse de alto que el principal frente de lucha contra el clientelismo continúa siendo el cambio de la estructura de valores éticos de la sociedad paraguaya; porque sólo de esta forma, con el tiempo, se conseguirá efectivamente desarraigar de forma definitiva la práctica del “orekuete” del manejo de la cosa pública.

## Bibliografía

- Barrios, Federico, *Proceso de conformación de la estructura productiva campesina y situación actual de la tierra rural*. En: Tierra y sociedad, problemática de la tierra urbana, rural e indígena en el Paraguay. Conferencia Episcopal Paraguaya. Cuadernos de la Pastoral Social número 4, Asunción, 1982.
- Bareiro, Line, *Participación democrática en un Paraguay en transición*. En: Transición en el Paraguay, cultura política y valores democráticos, CIRD-USAID Asunción, 1998.
- Fogel, Ramón, *Mbya rekove*, CERI, Asunción, 1998.
- Martini, Carlos, *Relaciones Cívico-militares en la transición*. En: Transición en el Paraguay, cultura política y valores democráticos, CIRD-USAID Asunción, 1998.
- Morínigo, José Nicolás, *La práctica del orekuete como matriz de la discriminación política*. En: Bareiro, Line (comp.), Discriminaciones y medidas discriminatorias, CDE-UNFPA, Asunción, 2003.
- Pastore, Carlos, *La lucha por la tierra en el Paraguay*, Antequera, Montevideo, 1972.
- Silberbauer, George, *La ética en las sociedades pequeñas*. En: Singer, Peter, Compendio de ética: Alianza Editorial. Madrid. 1995.
- Weber, Max, *Economía y sociedad*. Edit. Fondo de Cultura. México, Novena reimpresión. 1992.