

# Clientelismo político y cambio institucional

## Introducción

El proceso de consolidación de nuestra aún endeble democracia no conoce de pausas, aunque sí de contramarchas que contribuyen a hacer más difícil y lento el mismo. El clientelismo político es uno de esos factores. A las llamadas democracias delegativas de Guillermo O'Donnell, expresión que pone de manifiesto el ejercicio del derecho al voto como pura transmisión de responsabilidades hacia el elegido, dejando al elector como un sujeto pasivo por todo el periodo de ejercicio del poder por aquel que fue electo; se suma ahora una frase acuñada por un cientista social paraguayo quien define a nuestro sistema como la democracia del “acarreo”, entendiéndose por tal el juntar electores y acarrearlos a los locales de votación no sin antes “persuadir” al

## Raúl Quiñonez Rodas

Abogado, consultor y docente. Master en Derecho Constitucional y Relaciones Internacionales por el Centro de Estudios Constitucionales y la Universidad Complutense de Madrid, España. Se ha desempeñado como Oficial de Proyectos de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), desde donde contribuyó al diseño y gerenció la implementación de proyectos de cooperación y asistencia técnica en el área de *Rule of Law and Governance*. Fue Asesor Jurídico de la Municipalidad de Asunción y del Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia (CIPAE). Ha publicado Diagnóstico Institucional para la Implementación del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional en Paraguay, Monitoreo y Transparencia en el Financiamiento Político, en Co-autoría; Marco Regulador de las Organizaciones de la Sociedad Civil en Sudamérica, Caso Paraguayo, entre otros. Actualmente es Coordinador del Programa Umbral Paraguayo, Eje lucha contra la Impunidad y la Corrupción.

mismo que vote por aquel quien paga los costos del transporte y encierra contribuye para los gastos del “día” del elector acarreado.

Estas denominaciones basadas en prácticas muy arraigadas en nuestro medio local, ponen de manifiesto la existencia vigorosa del clientelismo político, fomentada, como era de esperarse, desde la propia clase política. Una encuesta/estudio desarrollada por el PNUD en el 2004 mostraba los porcentajes de clientelismo político en algunos países de América Latina. El Paraguay figura con un porcentaje del 34% de los encuestados, quienes afirman conocer casos o situaciones de esta naturaleza<sup>1</sup>.

El presente trabajo apunta a revisar cuáles son las condiciones existentes en términos institucionales que contribuyen a la existencia y reproducción del clientelismo político. Para ello comenzaremos primero por buscar una aproximación al concepto que nos ocupa, para luego entrar en más detalle a analizar esas condicionantes.

Seguidamente se abordarán las consecuencias negativas que dichas prácticas tienen en el ciudadano o si se quiere en la ciudadanía toda, expresadas en el funcionamiento del Estado y en la calidad del mismo como proveedor de servicios a los ciudadanos, poniendo de manifiesto los altos costos que tienen esos servicios para tan poca eficiencia y eficacia en su prestación.

Finalmente, y a manera de conclusión, reforzaremos la idea central y necesaria de las reformas que se requieren, teniendo como referencia el marco institucional que debe ser reformado para alejar, cuando no erradicar, esta práctica tan perversa del clientelismo político, cuyas consecuencias mantienen un limitado desarrollo institucional que mina justamente ese proceso de consolidación democrática al que nos referíamos al inicio de este trabajo.

## **Hacia una aproximación conceptual**

Diferentes autores en el campo de la ciencia política y de la sociología han teorizado diferentes conceptualizaciones sobre el clientelismo político. El espacio del que disponemos es bastante limitado como para interiorizarnos sobre las diferentes escuelas que tratan este fenómeno. No obstante, nos parece apropiado definirlo como un sistema de captación de fidelidades y consenso que se ejerce a través de una estrecha relación entre un caudillo o dirigente que reclama el apoyo electoral de un grupo relativamente numeroso, con el que a su vez se obliga a otor-

---

<sup>1</sup> PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2004.

garle concesiones<sup>2</sup>. La estructura sobre la que opera el clientelismo tiene a tres actores: El patrón, quien utiliza su lugar en la estructura, su influencia y sus recursos para proteger (brindando beneficios, bienes, servicios e influencia) a un sujeto de estatus menor, llamado cliente, a cambio de recursos políticos legitimadores (consensos, lealtades, apoyos, servicios personales) por parte del cliente<sup>3</sup>. Si bien esta autora establece la existencia de dos actores, la distancia entre el patrón y el cliente sugiere la existencia de un tercer actor; el mediador o puntero, quien actúa como pivot entre el patrón y la gran cantidad de clientes, a quienes en la mayoría de las veces no conoce.

Esta relación es absolutamente asimétrica, pues el patrón ubicado en la cúspide de la estructura establece una relación de dominación sobre el cliente, quien se inserta en la misma con menores posibilidades de negociar y más por el contrario sometido a los dictados del patrón, vía el mediador. De esta forma las relaciones que se establecen plantean una correlación de fuerzas de desiguales. Algunos autores ven a esta particular forma de relación patrón/cliente como un rezago feudal, pues si bien el sistema clientelar supone la igualdad jurídica de los individuos, las relaciones de facto suponen la dominación del patrón sobre el cliente<sup>4</sup>. En este contexto se habla de la existencia de un contrato diádico o vínculo que se establece entre individuos con diferentes status.

Ahora bien, estas relaciones se establecen en un marco institucional, establecido en la mayoría de los casos por los propios patrones. Las instituciones han sido definidas en forma sencilla como las reglas de juego. Es decir reglas y procedimientos formales e informales que establecen las restricciones e incentivos para el comportamiento de los individuos y los grupos en el espacio público<sup>5</sup>. Así un partido político se denomina a sí mismo el órgano sobre el cual esas reglas de juego operan. Esas reglas pueden ser determinadas por la propia ley que lo regula, como sobre parámetros consuetudinarios, no escritos, pero que se respetan y se siguen, moldeando la estructura institucional del órgano. Todos los órganos creados o existentes, requieren para su existencia de reglas de juego. Las instituciones, sean públicas o privadas, independientemente del fin que persigan, están asentadas sobre reglas de juego según las cuales, permiten la existencia y funcionamiento de las mismas. Un ministerio, un club deportivo, o una empresa productivo-

---

<sup>2</sup> Diccionario Consultor Político. Pág. 59.

<sup>3</sup> Susana Corzo. El Clientelismo Político como Intercambio. 2002.

<sup>4</sup> González Alcantud José. El clientelismo político. Editorial Anthropos. Barcelona. 1997.

<sup>5</sup> Diagnóstico Institucional del Paraguay. Ver en: <http://www.iigov.org/workslig/dgParaguay/index.drt>

ra de bienes o servicios presupone reglas de juego a las cuales los individuos se ven compelidos a cumplirlas, facilitando así el funcionamiento de los órganos, situación esta que se produce de manera casi ininterrumpida y en muchos casos de manera casi invisible, pues el comportamiento al que los individuos se hallan compelidos se encuentra a ciertos niveles tan internalizado que operan automáticamente.

Las relaciones que los individuos establecen con las instituciones supone, siguiendo a Douglas North<sup>6</sup>, que las mismas estarán dadas por incentivos y restricciones que facilitarán o impedirán el intercambio que se produce entre el órgano y los individuos. Las relaciones promueven un intercambio, no necesariamente de bienes, sino de actitudes, las cuales, reiteramos, pueden estar compelidas en una norma, como pueden resultar del propio proceso de interacción entre el individuo y el órgano, el cual supone que a igual situación la reacción del órgano será tanto igual.

Teniendo en mente los dos conceptos que nos ocupan, podemos ahora analizar la situación del caso paraguayo tomando en consideración cuáles son las restricciones institucionales que promueven y alientan la existencia y reproducción del clientelismo político. Es decir, analizar si las reglas de juego operan como restricciones o incentivos para el intercambio que los individuos realizan entre sí, en el marco de un órgano. O en otras palabras ver si esos incentivos o restricciones alientan o no el desarrollo institucional. En el caso que nos ocupa nos referiremos a los partidos políticos, pues son estos órganos el lugar primigenio donde el clientelismo político opera.

### **Incentivos institucionales**

En nuestro país la existencia del clientelismo político goza de muy buena salud. Para confirmar esta certeza basta con recurrir a los medios de prensa, quienes diariamente nos dibujan y exponen los casos en que el patrón utiliza los bienes para uso personal, derivándolo hacia sus clientes, mediador o puntero de por medio. En algunos casos las relaciones clientelares son tan evidentes que ya no se requiere de la figura del mediador<sup>7</sup>. En una encuesta realizada por el Banco Mundial, el 27% del electorado declaraba haber vendido su voto. El otro dato es de una

---

<sup>6</sup> Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge University Press. 1990.

<sup>7</sup> Las publicaciones periodísticas en el marco de las últimas elecciones internas del Partido Colorado (Dic. 2007), donde connotados dirigentes compraban cédulas en días previos a la elección, son una muestra elocuente de lo señalado.

encuesta del año 2001 y señala que un 87,4% del electorado cree que se compran votos<sup>8</sup>.

En este contexto es fácil presumir que existen incentivos institucionales que promueven el clientelismo político.

### **1. Ausencia de marco normativo del financiamiento político**

El Paraguay cuenta con una legislación electoral aprobada y en vigencia. La misma fue sancionada tras iniciarse el proceso de transición a la democracia y ha venido sufriendo varias modificaciones. El objetivo principal perseguido ha sido y sigue siendo garantizar un proceso electoral imparcial, a través del cumplimiento de la misma. Esta legislación regula así, la existencia de los partidos políticos, el sistema de elección de candidatos tanto para los partidos como para las elecciones nacionales o municipales, los mecanismos para recurrir ante la justicia cuando se susciten controversias de tipo electoral y los procedimientos jurisdiccionales en la materia.

No obstante lo apuntado, un trabajo de investigación realizado en agosto del 2006 ya mostraba las lagunas legales existentes al caracterizar que “el sistema normativo actual regula de manera muy somera todo lo relativo al financiamiento de las actividades de los partidos. Todo lo que se considera “gasto político” o “gasto electoral”, merece muy poca consideración por parte de la ley. Las obligaciones de los partidos y candidatos a la hora de reportar y transparentar tanto a los órganos oficiales como a la ciudadanía, son mínimas y los controles a su vez, poco severos”<sup>9</sup>.

La ausencia de regulación al financiamiento político se hace evidente en dos casos: Las elecciones internas de los partidos y en los gastos de campaña de los candidatos, quienes no tienen obligación de reportar nada. De esta forma el dinero o las donaciones circulan de mano en mano, pero nada de ello queda asentado, constituyendo esto un caso de absoluta oscuridad en lo que hace al costo de una campaña para los candidatos<sup>10</sup>.

Igualmente los gastos de campaña electoral de los partidos no son reportados, con excepción de los de origen público. Es decir los aportes individuales, o lo que gira por fuera de los fondos proveídos por el Estado no es reportado. Una encuesta realizada en el marco del estu-

---

<sup>8</sup> Encuesta realizada por CIRD y publicada en el diario ABC Color (10 septiembre 2001).

<sup>9</sup> Monitoreo de Transparencia en el Financiamiento Político en América Latina, Informe Paraguay. Quiñónez, Rolón, García y Lachi. Pág. 5.

<sup>10</sup> Ver también Lachi, Marcello, «Recolección de fondos y gastos electorales en las elecciones municipales», Alter Vida - Transparencia Paraguay - USAID, 2005.

dio mencionado anteriormente mostraba que tanto los tesoreros de partidos y candidatos electos, cuando opinan sobre los otros partidos o su mismo partido, declaran que menos de la mitad, y a veces mucho menos de los gastos son reportados. Asimismo, opinaban que las donaciones de fondos privados no se reportan<sup>11</sup>.

En un contexto electoral como el de nuestro país, donde el partido gobernante lleva ganando elecciones nacionales tras elecciones nacionales, resulta claro que las elecciones internas es donde se decide la suerte del ganador. Y es justamente el partido gobernante el que más gasta en los procesos electorales, principalmente en sus elecciones internas, sabiendo que el triunfo en ella asegura la victoria en las nacionales. Esto da lugar a que los gastos oscilen a varios ceros, provocando hasta burbujas económicas durante el proceso. Este dinero que circula es el que financia el clientelismo político, promoviéndolo hasta niveles impensables en una economía tan pequeña como la nuestra.

## **2. Sistema de auditoría y controles por la autoridad electoral**

Paralelamente a la inexistencia de una legislación adecuada para la regulación del financiamiento electoral, se halla la existencia de autoridades encargadas de controlar el gasto electoral, principalmente aquel que deriva de los aportes del Estado dados a los partidos políticos, hecho que se halla establecido en la ley. Es decir, el Estado, cuyos ingresos derivan del pago de los impuestos que los ciudadanos hacen, se halla obligado por ley a transferir a los partidos sumas de dinero que se usan para las campañas de los partidos. Nada impide que esto ocurra, salvo determinar cómo se gastan esos recursos y cuál es el control que sobre ellos se hace.

Nuestra legislación no contempla formatos adecuados para las rendiciones de cuentas, y se nota la falta de exigencias detalladas y eficaces en cuanto a los informes y reportes a los cuales los partidos están obligados. A esto se suma que la ley tampoco exige a los órganos de control la adecuación de su trabajo a estándares adecuados. No obstante esta laguna, la Justicia Electoral tampoco ha tomado resoluciones administrativas que conduzcan a modificar el actual estado, notándose una falta de interés en lo que hace al control del gasto de los partidos políticos, sea en periodos electorales o no electorales.

Una encuesta realizada entre los auditores de la Justicia Electoral muestra que los mismos afirman la poca viabilidad que tienen de hacer los controles necesarios, por la falta de un número adecuado de auditores

---

<sup>11</sup> Ver supra.

para dicho menester. Afirman que se requiere aumentar el número de auditores en un 20% y hasta un 50% para los periodos electorales, para poder hacer un seguimiento real de los procesos y los costos en el que incurren los partidos políticos. “Según los candidatos electos, los auditores del TSJE no están en condiciones de descubrir las inexactitudes que pudieran existir en los informes de rendición de cuenta o la falta de datos, que además no serían sancionadas, y esto se debe principalmente a una falta de independencia del poder político por parte del TSJE, y por otro lado a una falta de interés de la estructura de auditoría misma. Los contadores de los partidos, en cambio, opinan mayoritariamente que los auditores del TSJE están en condiciones de descubrir las inexactitudes relacionadas a informes incompletos, pero que de todos modos éstas no se sancionan”<sup>12</sup>.

Si bien los auditores de la Justicia Electoral recurren a métodos de verificación basados en principios de contabilidad aceptados internacionalmente, los mismos dependen única y exclusivamente de los informes que entregan los partidos políticos. No poseen facultades para solicitar informes a bancos o financieras, con el fin de chequear la información dada o cruzar los datos que se presentan. Esta situación vuelve absolutamente inocuo a cualquier control, viéndose que en la práctica todo se remite al cumplimiento de formalidades.

Cuando se entra a analizar la exactitud de los reportes financieros, los auditores en mayoría tienen la percepción que los partidos declaran en su informe alrededor del 51-75% del total de recursos financieros que reciben de individuos durante los años no electorales, así como que declaran alrededor del 51-75% de las donaciones que reciben de las empresas. Cuando nos hallamos en periodos electorales los mismos entrevistados consideraban, en el estudio citado, que los partidos declaran en su informe alrededor del 75-100% del total de recursos financieros que reciben de individuos, y alrededor del 26-50% de las donaciones que reciben de las empresas.

### **3. Acceso y divulgación de información**

El clientelismo político se sustenta en los recursos de que disponen partidos y candidatos para mantener atados a sus electores o simpatizantes. Consecuentemente no debe extrañar la poca voluntad e interés en dar a conocer la información sobre los montos varias veces millonarios que se usan en estos procesos electorales. Ninguno de los partidos con representación parlamentaria, por voluntad propia, tiene una página en Internet donde presente los movimientos o balances de la institución.

---

<sup>12</sup> Ob. ya citada. Pág. 10 y siguientes.

Voceros y contadores de algunos partidos, solicitados por dicha información, alegaban que la misma sólo se proporcionaba a los afiliados al partido y que el único momento y medio eran las convenciones ordinarias, situación que puede ser constatada. La única diferencia es que se presentan sólo papeles que muestran un balance, pero no existe acceso a la verificación de la documentación que sustenta los resultados que se presentan. Pruebas empíricas realizadas buscando la información sobre el financiamiento político y el uso de los recursos, muestran que ciudadanos comunes y estudiantes universitarios no pudieron conseguir dicha información.

Cuando nos trasladamos hacia el lado de las autoridades electorales, la situación no es distinta. Existen varias dependencias dentro de la Justicia Electoral que podrían encargarse de este tema, tales como la oficina de prensa, la oficina de relaciones públicas o la oficina de comunicación. Sin embargo, ninguno de ellos pone a disposición del público ningún tipo de información relacionada con el financiamiento político. La página Web de la Justicia Electoral no contiene información de este tipo. No se mencionan los balances ni montos transferidos a los partidos en concepto de subsidio o aporte.

La legislación paraguaya no establece la obligatoriedad de divulgar el nombre del donante y de los montos donados para las campañas electorales. Sí se requiere que los partidos políticos asienten toda contribución que reciben “señalando el origen de las mismas”. Sin embargo, al no ser obligatorio, nadie las difunde, ni pone de manifiesto. Igualmente la Justicia Electoral no extrema recursos para tal identificación<sup>13</sup>.

Es cierto que no se encuentra reglamentado el derecho a la información previsto en la Constitución Nacional. Pero debe tenerse en cuenta que la falta de reglamentación de un derecho previsto en la Constitución Nacional, no impide su cumplimiento o ejercicio por quienes tienen la obligación de transparentar sus actuaciones.

## **Consecuencias en el Estado**

Las situaciones descriptas precedentemente operan desde los partidos políticos, es ahí donde se origina el sistema clientelar imperante en el país. Consecuentemente el patrón al establecer esos vínculos asimétricos tiene un interés claramente determinado por sus intereses puramente personales y por los intereses institucionales del partido, cual es poder tener el control del aparato estatal o en palabras electorales, ganar elecciones para poder tener el ejercicio legítimo del poder.

---

<sup>13</sup> Ob. ya citada. Pág. 14.



Una vez obtenido el control del aparato estatal, éste se constituye en la inmensa torta a partir de la cual el sistema clientelar se reproducirá en proporciones mucho más grandes y extendidas, constituyéndose en un instrumento para el mantenimiento del poder y el pago de favores más que para el ejercicio y cumplimiento de las funciones que un Estado tiene para con la sociedad y la nación entera. El clientelismo se ejerce así desde la estructura burocrática o desde el aparato público estatal. Es desde el Estado donde surgen los recursos para aceitar el intercambio clientelar, constituyéndose en una variante de privatización de lo público.

Al producirse esta distorsión entre los fines que se deben buscar, cual es administrar bien para ofrecer bienestar al pueblo, y la práctica que se da en los hechos cotidianos de quienes tienen la función de administrar, tenemos como corolario un Estado que crece y expande sus tentáculos clientelares, antes que una burocracia funcional y efectiva que ejercite su poder en la búsqueda de promover un desarrollo humano sostenible y sustentable.

En el clientelismo los bienes públicos no se administran según la lógica imparcial de la ley, sino que bajo una apariencia legal se utilizan discrecionalmente por los detentadores del poder político; normalmente se corresponde con figuras penadas jurídicamente como prevaricación o corrupción. Sin embargo, existen pocos incentivos para que los participantes busquen acabar con el sistema clientelar, puesto que éste se halla institucionalizado como patrón regular de las interacciones, conocido, practicado y aceptado (si bien no necesariamente aprobado) por los actores<sup>14</sup>.

A continuación mostraremos tres variables sobre las que, al operar el sistema clientelar, afectan negativamente al desarrollo institucional en el ámbito del Estado. Podremos así observar el daño que trae aparejado al interior del Estado la práctica clientelar en la cual nuestro país se halla inmerso.

### **1. Políticas sociales restrictivas o sectarias**

Al establecerse relaciones fundadas en afectos y deudas entre patrón y cliente, no debería resultar inverosímil que, desde el poder del Estado, el patrón utilice los bienes públicos para saldar las “deudas” con sus clientes. En sociedades como la paraguaya, con altos índices de pobreza seguida de altos niveles de deserción escolar, la práctica clientelar

---

<sup>14</sup> O'Donnell, Guillermo. *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires. 1997.

encuentra un lugar apropiado para reproducirse desde niveles micro a macro relaciones.

Una de las peores consecuencias de esta situación está dada por las políticas sociales que desde el Estado se encaran para paliar las situaciones de extrema pobreza en las que gran parte de la población se halla. De esta forma, los beneficios de dichas políticas no apuntan a una visión universal en el ataque del problema, sino que se sectorizan en función al pago de favores. El clientelismo modifica el diseño formal de los programas, proyectos y concursos de desarrollo asociativo, y es determinante de la participación de las comunidades en los espacios locales de concertación rural<sup>15</sup>. En Paraguay, al igual que en Chile, asistimos a similares resultados. Así encontramos cómo proyectos de desarrollo se insertan en comunidades fuertemente influenciadas por punteros locales, quienes digitan hasta los niveles de participación en dichos proyectos. Ni qué decir de los beneficios de los mismos. Las evidencias de los proyectos poco exitosos apuntan todas en la misma dirección: una triple alianza entre la burocracia del Estado, los tecnócratas que administran y el clientelismo político<sup>16</sup>.

Susana Corzo, en consonancia con Trotta, sostiene que el clientelismo político es opuesto a la expansión de los derechos sociales, por lo tanto es un obstáculo permanente para la gestión de proyectos sociales en la generación de procesos democráticos y participativos de gestión de lo público. De esta forma, el sujeto ya no es percibido como sujeto de derechos, y las políticas sociales se convierten en meros instrumentos tecnocráticos y políticos<sup>17</sup>. En este contexto, el intercambio de los bienes desde el patrón hacia el cliente se constituye en un fin en sí mismo, sin importar el nivel o grado de necesidad del cliente.

## **2. Servicios públicos deficientes**

Las prestaciones que desde el Estado se brindan a los ciudadanos, bien llamadas servicios públicos, hallan también su desmedro en forma directamente proporcional al avance del fenómeno clientelar.

Esto opera en dos variables. Por un lado, en términos del servicio que se ofrece; el mismo se ve resentido, pues la distribución del servicio no

---

<sup>15</sup> John Durston. The political clientelism in rural Chile (first part). 2005.

<sup>16</sup> Ob. citada.

<sup>17</sup> Es interesante mencionar que varios autores asocian la expansión del fenómeno del clientelismo político con las políticas neoliberales de las décadas de los 80 y 90. Estas políticas alimentaron el clientelismo político, al abandonar el principio de la universalidad de los derechos, para atacar problemas en forma sectorial hacia personas que viven en condiciones de extrema vulnerabilidad, situación que permite instrumentalizar el clientelismo con un ropaje de legalidad impulsado desde el Estado.

está pensada en el destinatario final y único que es el ciudadano, sino que opera en base a necesidades de los clientes, quienes para ser mercedores de dichas prestaciones recurren al mediador o puntero. Un caso alarmante de esta situación es la producción y distribución de cemento<sup>18</sup>. La cementera estatal ya no tiene capacidad para abastecer la demanda del mercado doméstico o interno del país. Como consecuencia de esta situación la distribución del cemento se ha venido resintiéndose, y con ello el avance de las obras de construcción, cualquiera sean ellas. Frente a esta situación la distribución ya no opera sobre canales normales institucionales, y la obtención del mismo para su distribución ha dado lugar al pago de coimas, pero también a que ciertos patrones se hagan de cupos para distribuirlos según las lealtades que tengan de sus clientes, utilizando para dicho efecto a una red de punteros o mediadores que operan desde la zona misma de la cementera cuando los camiones distribuidores salen.

Otro caso notorio de esta situación está dado por el número de funcionarios públicos que ingresan a la función pública cada año, derivado de la creación de cargos en el presupuesto público. Al no haber una política de Estado que determine cuál es el nivel de prioridades en la prestación de servicios públicos, el requerimiento de mano de obra, sea manual o técnica, no se determina por criterios objetivos. Y así vemos que el ingreso está dado por la obtención de cupos en las instituciones, las cuales hacen *lobby* en el Parlamento, obteniendo o no según el caso. Un ejemplo de esta situación está dado por el déficit existente de maestros en las escuelas y enfermeras en los hospitales públicos. El alto número de maestros *ad honorem* que trabajan en las escuelas públicas sin recibir un salario del Estado y a la espera que puedan algún día conseguirlo, o el de los informes periódicos que muestran la baja cobertura de enfermeras por habitante que tiene el Paraguay, son ejemplos elocuentes. En contrapartida se nombran personales administrativos en todos los ministerios, quienes pasan a engrosar la larga lista de clientes a cuyos patrones estarán listos para pagar lealtades.

A este respecto conviene mencionar que el desarrollo institucional está íntimamente ligado con el proceso de incrementar la habilidad de las instituciones, para hacer un uso efectivo de los recursos financieros y humanos disponibles.

### **3. Servicio civil**

En directa consonancia con lo que veníamos mencionando en el apartado anterior, nos toca ahora ocuparnos de la estructura y funciona-

---

<sup>18</sup> Nos referimos a publicaciones periodísticas en prensa escrita de los meses de enero y febrero del 2008. Más concretamente, ver ABC edición del 17 de febrero del 2008.

miento del servicio civil. En el Paraguay no existe la carrera del funcionario público. La ley que regula todo lo concerniente a este tema es letra muerta<sup>19</sup>. En consecuencia, el mayor botín e instrumento para el ejercicio del clientelismo político deviene del uso y abuso en el acceso y permanencia en un cargo de cualquier funcionario público. En términos weberianos, podríamos decir que la administración pública paraguaya es “blanda”<sup>20</sup>, entendida por tal cuando la selección, formación, ascenso y control del personal no se hace en base a las propias necesidades que la misma administración tiene, sino que por el contrario, intereses externos a la función pública tanto dentro como fuera de la Administración definen la composición del funcionariado. El funcionario es en estos términos un instrumento, atrapado en una burocracia que perpetúa relaciones de dominación entre patrón y cliente. Este patrón ya no es el ministro o director del ente, sino que muchas veces es un político que desde afuera de la Administración define y gestiona el órgano o ente, producto de las influencias que tiene en la misma.

“La ausencia de una Administración Pública estructurada de manera profesional y sujeta plenamente al Derecho afecta transversalmente a la seguridad jurídica económica; sigue siendo común la asignación informal y de hecho de las funciones administrativas de los servidores o la no claridad en la asignación de atribuciones y facultades de cada funcionario, así como de mecanismos efectivos de control y responsabilidad de los administradores<sup>21</sup>.”

La situación planteada no es extensible a todos los funcionarios. En ese sentido merece destacarse el gran número de servidores públicos que desarrollan sus actividades con eficiencia y eficacia. Servidores que ven en la reforma del servicio civil un mecanismo que les permita ser premiados por el esfuerzo que realizan y cuyo ascenso esté respaldado por las capacidades que tienen en el desarrollo de una carrera libre de toda interferencia política. De lo que se trata es que los técnicos, por llamarlos de alguna manera, comiencen a tener un peso en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos, buscando de esta forma apuntalar un servicio civil en directa consonancia con la implementación de políticas públicas. Las administraciones son así llamadas “duras” o autónomas, porque determinan el personal en base a las necesidades que tiene la Administración para la gestión de sus asuntos.

---

<sup>19</sup> Nos referimos a la ley 1.626/00, que reemplazó a la ley 200/70. Pese a lo novedoso e innovador de dicha ley, la misma tiene numerosas inconstitucionalidades presentadas por funcionarios, lo cual ha devenido en la inaplicabilidad de la misma.

<sup>20</sup> Friedhelm Guttandin y Hedy Penner. Administración y Cultura en Paraguay. 2005.

<sup>21</sup> Ver en: <http://www.iigov.org/workslig/dgParaguay/index.drt>

## A manera de conclusión

El clientelismo político no conduce ni a la profundización de la democracia ni a la modernización, porque condiciona la puesta en práctica de políticas universalistas, desalentando la participación social y política, y tiende al mantenimiento del statu quo.

Los partidos políticos tienen un protagonismo incuestionable en el clientelismo político existente y una responsabilidad intrínseca para impulsar el cambio institucional que promueve y reproduce dicha práctica.

Las restricciones institucionales que han sido descritas en la primera parte de este trabajo constituyen un freno a todo desarrollo institucional. La situación así descrita permite visualizar las consecuencias negativas de la existencia de la práctica clientelar.

Esas consecuencias tienen o generan un costo de transacción en las relaciones que se establecen entre el ciudadano y el órgano o ente estatal. Esos costos devienen en un ciudadano que no recibe los beneficios desde el Estado y un Estado que cuesta mucho para lo que ofrece y requiere de una impostergable mejora en la gestión.

La calidad de las instituciones públicas constituye el puente que une el desarrollo con las reglas y prácticas del sistema político. “El desarrollo depende en buena parte de las instituciones públicas, pero éstas a su vez se crean y transforman en el contexto generado por el sistema político. Por consiguiente, no es aventurado afirmar que el desarrollo económico, humano y social depende de la existencia de instituciones políticas que faciliten una representación efectiva y permitan el control público de políticos y gobernantes”<sup>22</sup>.

## Bibliografía

- Julio César de la Vega. *Diccionario Consultor Político*. Editorial Librex, Argentina, 1989.
- Desarrollo más allá de la política*. Banco Interamericano de Desarrollo (país), 2000.
- Corzo, Susana. *El Clientelismo Político como Intercambio*. Edición ICPS. Barcelona, 2002.
- Durston, John. *The political clientelism in rural Chile (first part)*. (Editor), (país), 2005.
- González Alcantud, José. *El clientelismo político*. Editorial Anthropos. Barcelona. 1997.
- Guttandin, Friedhelm y Penner, Hedy. *Administración y Cultura en Paraguay*. GTZ, Paraguay, 2005.

---

<sup>22</sup> BID. Desarrollo más allá de la política. 2000.

- Lachi, Marcello, *Recolección de fondos y gastos electorales en las elecciones municipales*, Alter Vida - Transparencia Paraguay - USAID, Paraguay, 2005.
- North, Douglas. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, Cambridge, Inglaterra, 1990.
- O'Donnell, Guillermo. *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Paidós, Buenos Aires, 1997.
- Quiñonez, Rolón, García y Lachi, *Monitoreo de Transparencia en el Financiamiento Político en América Latina*, Informe Paraguay. Transparencia Internacional- Centro Carter, Paraguay, 2006.