



e-I@tina. Revista electrónica de estudios
latinoamericanos
ISSN: 1666-9606
revista.elatina@gmail.com
Universidad de Buenos Aires
Argentina

Vínculos afectivos y necesidades materiales. La práctica clientelar en Paraguay

Rojas Scheffer, Raquel; Lachi, Marcello

Vínculos afectivos y necesidades materiales. La práctica clientelar en Paraguay
e-I@tina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos, vol. 18, núm. 70, 2020
Universidad de Buenos Aires, Argentina

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=496461672006>

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional.

Vínculos afectivos y necesidades materiales. La práctica clientelar en Paraguay

Raquel Rojas Scheffer raquelrojasscheffer@gmail.com

Universidad Libre de Berlín, Alemania

Marcello Lachi marcellolachi@gmail.com

Universidad Nacional de Pilar, Paraguay

Resumen: Vínculos afectivos y necesidades materiales. La práctica clientelar en Paraguay Este artículo analiza la incidencia y el alcance del clientelismo en el sistema político paraguayo, identificando la actitud del electorado hacia este fenómeno. A partir de datos cuantitativos y cualitativos recolectados por un grupo de investigación activo en Paraguay en el período 2016-2018 se argumenta que esta práctica, aunque tenga su base en necesidades materiales, no puede entenderse sin considerar los lazos sociales y afectivos que la sostienen. El análisis indica además que el clientelismo incide no solamente en los resultados electorales, sino también en los mismos procesos políticos a nivel cotidiano, repercutiendo a su vez en la manera en que la ciudadanía entiende la política y, consecuentemente, en el funcionamiento de la democracia paraguaya.

Palabras clave: clientelismo, identificación partidaria, democracia, Paraguay.

Abstract: This article analyzes the incidence and scope of political patronage in Paraguay, identifying the attitude of the electorate towards this phenomenon. Drawing from quantitative and qualitative data collected by a research group active in Paraguay between 2016 and 2018 it is argued that this practice, although based on material needs, cannot be understood without considering the social and affective bonds that support it. The analysis also indicates that patronage affects not only the electoral results, but also political processes on a daily basis. This has, in turn, an impact on the way politics are understood by the citizens and a bearing on the functioning of Paraguayan democracy.

Keywords: patronage, party identification, democracy, Paraguay.

e-l@tina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos, vol. 18, núm. 70, 2020

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Recepción: 31 Octubre 2018

Aprobación: 18 Marzo 2019

Redalyc: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=496461672006>

CC BY-NC

Clientelismo, un fenómeno ubicuo y flexible[1]

El clientelismo hace referencia a la distribución selectiva de beneficios a personas o grupos claramente definidos a cambio de apoyo político. Se trata de una forma de intercambio caracterizada por un desequilibrio de poder entre los involucrados (Hopkin, 2006: 406), que supone la intervención de (al menos) dos partes, las cuales entran en la relación buscando un beneficio. En este sentido, Piattoni (2001: 2) entiende al clientelismo como una estrategia de adquisición, mantenimiento y aumento de poder político, por parte de los patrones; y una estrategia de protección y promoción de sus intereses, por parte de los clientes.

El establecimiento de relaciones entre patrones y clientes en una determinada sociedad se relaciona con ciertas condiciones históricas e institucionales que hacen el uso de esta estrategia política más o menos viable, así como más o menos aceptable socialmente. Esto depende del

poder relativo de los partidos y de las circunstancias contextuales que afectan tanto la oferta como la demanda de clientelas (ibid.: 12). En cuanto a la oferta, ésta descansa en la propensión de los patronos a distribuir bienes a los clientes como una forma de mantenerse en el poder y reclamar autoridad. Esto se relaciona, a su vez, con la disponibilidad de recursos que pueden convertirse en beneficios distribuibles entre clientes, así como con la inexistencia o dificultad de apelar a otros métodos para movilizar el apoyo y mantener la autoridad. La demanda, por su parte, encuentra su base en las solicitudes de los clientes para acceder a bienes de manera privada. Por ello, se asume generalmente que, por sus mayores y urgentes necesidades materiales a corto plazo, son los pobres los que presentan una mayor demanda de bienes clientelistas (Auyero, 2001).

Aunque el clientelismo tiende a ser relacionado, tanto por la literatura como por la opinión pública, con un particular tipo de sociedad – generalmente, las latinas o mediterráneas – estudios muestran que se trata de un fenómeno ampliamente difundido, que se extiende a través del tiempo y el espacio, afectando a “prácticamente todos los sistemas políticos en los que el voto tiene alguna relevancia” (Piattoni, 2001: 1). [2]

El clientelismo, entonces, es un fenómeno ubicuo. Esto significa, a su vez, que cuenta con una capacidad de adaptación a diferentes circunstancias. Volvamos por un momento a la definición brindada al inicio de esta sección, según la cual el clientelismo consiste en “la distribución selectiva de beneficios a personas o grupos claramente definidos a cambio de apoyo político”. Como se ve, se trata de una definición lo bastante genérica para adaptarse a diferentes contextos. Por ello, cabría hacer una diferenciación entre clientelismo “antiguo” y “nuevo”, tal como lo hace Hopkin (2006: 406-407), basándose en trabajos de Tarrow, Weingord, Cicagli y Belloni. Según este autor, el clientelismo “antiguo” es aquél en el que los clientes votan por sus patronos, ya sea por un sentido de obligación y apego, o por un intercambio específico de servicios. Sea de la forma que sea, se trata de una relación personal y de una visión instrumental de la participación política, en la que los electores usan su voto para dar apoyo a su patrón, ganando así la protección y ayuda de éste. El “nuevo” clientelismo, por su parte, presenta otro tipo de modelo de intercambio, surgido a partir del debilitamiento de antiguos vínculos entre patrón y cliente que existían en sociedades rurales tradicionales. En este nuevo escenario los clientes disfrutaban de mejores estándares de vida y demandan mayores beneficios materiales inmediatos a cambio de sus votos. Se trataría en este caso de una compra de votos en el sentido más burdo y “comercial”, ya que el voto es visto como una mercancía a ser vendida al mejor postor.

El clientelismo “a la antigua” es entonces una forma de intercambio político y social, en cuanto se basa en el principio que una persona le hace un favor a otra, quedando ambas atrapadas en una relación que obliga a las dos a cumplir su parte del acuerdo. El “nuevo” clientelismo, en cambio, tiene características más económicas o de mercado, ya que el cliente busca maximizar la utilidad de su voto sin sentir ningún tipo de obligación o identificación con el actor al cual promete apoyar en las urnas (Hopkin,

2006: 407). Esto quiere decir que, a pesar de cambios sociales de gran envergadura, se trata de un fenómeno flexible, presente en diferentes tipos de sociedades.

Ahora bien, aunque adaptándose al contexto, el clientelismo es una herramienta para conservar el statu quo social, económico y político. En este sentido, las relaciones clientelares mitigan los conflictos sociales y políticos e impiden la organización de los clientes, en tanto “integran” a los mismos en el sistema existente con premios individualistas a corto plazo, a la par que brindan la “ilusión” de la participación (Chubb, 1982: 9). A la vez, sus necesidades a largo plazo no son atendidas, ya que la máquina clientelar sirve principalmente a los intereses económicos establecidos, en detrimento de inversiones en políticas públicas que podrían implicar un verdadero cambio social y una mejora en las condiciones de vida de los estratos más desfavorecidos de la población.

Esto quiere decir que, sea cual fuera la forma de clientelismo, su resultado es el mismo: la formación de vínculos verticales – entre individuos de diferentes estratos socioeconómicos – en detrimento de relaciones horizontales corporativas, que unen miembros de una misma clase socioeconómica. Es decir, el clientelismo termina obstaculizando la acción colectiva ya que, por definición, un sistema clientelar supone individuos más propensos a presentar demandas a ser atendidas a nivel personal en vez de a nivel colectivo, restringiendo el acceso a bienes públicos, y garantizando su disponibilidad sólo para aquéllos que formen parte del intercambio entre patrón y cliente (Setrini, 2011: 7).

El sistema político paraguayo, entre la tradición y el afecto

El clientelismo es considerado unánimemente una práctica ampliamente difundida en los procesos políticos y electorales del Paraguay (véanse Lachi, 2008; Morínigo, 2008; Quiñónez Rodas, 2008; Rivarola, 2007; Setrini 2011). Pero antes de profundizar en los mecanismos y alcances de este fenómeno, conviene detenernos en las particularidades del sistema político-partidario paraguayo.

La primera característica que llama la atención es el elevado nivel de afiliación partidaria, que no tiene parangón en Latinoamérica u otras regiones. Así, según datos de la Justicia Electoral de 2015, el 78,9% del total de los electores registrados para votar se encontraba afiliado a uno o más partidos políticos. Pero aún más llamativo resulta el hecho que sólo dos partidos – la Asociación Nacional Republicana (ANR), conocida también como Partido Colorado, y el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) – afilian al 75,8% de los electores paraguayos.

La ANR y el PLRA fueron fundados en 1887 y son considerados partidos “tradicionales” no solamente por su antigüedad, sino también porque han dominado desde su fundación, casi sin solución de continuidad, la vida política del país, alternándose en la guía del gobierno gracias a elecciones, golpes de estado, revoluciones y guerras civiles, registrándose hasta la fecha solamente una alternancia pacífica, tras las elecciones llevadas a cabo en 2013. De hecho, los únicos periodos

gubernamentales en los cuales no estuvieron al frente de la Presidencia de la República fueron en 1936-38, durante la Revolución Febrerista del Cnel. Rafael Franco, y en 2008-2012 durante la Presidencia del Ex Obispo Fernando Lugo. Esto significa que el sistema político paraguayo ha permanecido marcadamente estable desde la fundación de estos dos partidos, a finales del siglo XIX.

Ahora bien, a pesar de la creación de nuevas agrupaciones políticas[3] y de los bajos puntajes otorgados por los ciudadanos al accionar de estas instituciones,[4] la cantidad de afiliaciones a la ANR y el PLRA, lejos de disminuir, sigue estable o hasta en aumento. Esta situación en primer momento contradictoria encuentra explicación a través del fenómeno conocido como identificación partidaria, que hace referencia al vínculo psicológico-afectivo que los ciudadanos sienten con un determinado partido político (Campbell, Converse, Miller y Stokes, 1960; Green, Palmquist y Schickler, 2002).

De hecho, la decisión de pertenecer a un partido político en Paraguay, más que guardar relación con el programa del mismo, sus propuestas o sus candidatos, tiene su origen la tradición familiar y vínculos afectivos (Rojas Scheffer, 2018). Pero la identificación partidaria no sólo influye en el nivel de afiliación, sino también, en la manera en que la ciudadanía entiende la política y actúa en la selección de la clase dirigente. Además, como se verá a continuación, guarda también relación con el fenómeno del clientelismo político.

El clientelismo en Paraguay, una mirada histórica

Para analizar el clientelismo en Paraguay no basta con identificar qué parte del electorado está dispuesta a vender su voto a un partido u otro, sino que hay que considerar las características inherentes del sistema político paraguayo. Para ello, es fundamental recuperar la caracterización que Bobbio, Matteucci y Pasquino (2005: 235) hacen de lo que ellos definen como “partido de notables”. Así, según estos autores, los “notables”, hacen referencia a los propietarios del suelo, a los “señores” que detentan poder en una región y que sostienen este poder en una red de relaciones clientelares que con el tiempo se transforman en estructuras de acceso y contacto con el sistema político. Debido a su posición privilegiada, los “notables” funcionan como elemento de empalme entre el poder político y sus “clientes”, a los que dan protección a cambio de consensos electorales.

Esta interpretación coincide con la visión que Nichols (1969) tiene con respecto a los partidos tradicionales paraguayos: la ANR y el PLR[A],[5] que justamente fueron fundados por un grupo de caraíes,[6] “gobernantes paternalistas quienes eran los dictadores absolutos sobre la tierra que les pertenecía y la gente que tenía sus ranchos en sus propiedades” (Nichols, 1969: 90). Luego de la fundación de estos dos partidos, los caraíes movilizaron a los habitantes de sus tierras como apoyo político y miembros partidarios. Pero el caraí no es solamente un gobernante absoluto, sino también el “patrón benevolente que se ocupa del bienestar de sus súbditos” (ibid.: 426-427). En este sentido, Nichols llega a la

conclusión que los partidos en Paraguay no sólo cumplen funciones políticas típicas, sino también – y sobre todo – funciones sociales (ibid.: 427). En general, el partido es visto entonces como una institución de asistencia social, de la cual se espera protección, ayuda y apoyo en momentos de necesidad. Según este autor, las expectativas sociales y políticas que los paraguayos tienen con relación a sus partidos se derivan de esta formación histórica.

Alrededor de dos décadas después, Morínigo y Silvero también definieron ese sentimiento de reciprocidad como fundamental en la relación clientelar (Morínigo y Silvero, 1986: 167). A su vez, otros veinte años más tarde, Morínigo interpretará esas prácticas clientelares como la instalación de un vínculo creado a partir de 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” (Morínigo, 2008: 12). La base del clientelismo paraguayo, según estos autores, está entonces en valores y principios muy diferentes a la estricta compensación de intereses.

Para explicar mejor esta relación, Morínigo introduce el concepto de la “ética del orekueté”, una práctica que se basa en los comportamientos de la población originaria de los guaraníes y en su lengua,^[7] ya que en guaraní hay dos formas de decir nosotros: ñandé, que es un nosotros amplio e incluyente; y oré, que es un nosotros excluyente, que limita el “nosotros” a un grupo, secta o tribu específicos. El orekueté, por su parte, hace relación a una “radicalización del esquema oré, que 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” (Morínigo, 2008: 13). Grupo que a su vez se construye a través de relaciones personales con base en la familia, la comunidad de origen, la religión o el partido político (Morínigo, 2005: 156).

La práctica clientelar, entonces, encuentra su justificación a través de la ética del orekueté, que por su parte impide la formación de un sistema de relacionamiento basado en criterios de racionalidad operativa. El sistema de relaciones orekueté, trasladado al campo político, excluye a los que se hallan fuera del grupo comunitario partidario, creando condiciones favorables exclusivamente para quienes pertenecen al grupo – al mismo partido político – es decir, para los correligionarios.

El candidato-caraí entonces está “obligado”, por la ética del orekueté, a garantizar el bienestar de sus electores, algo que se concreta a través la entrega de servicios y prebendas, tanto en el periodo electoral como también, si resulta elegido, en el periodo post-electoral. Cabe aclarar que se hace aquí referencia a relaciones entre candidatos y electores que son preexistentes al periodo de votaciones. El clientelismo electoral descansa entonces sobre una base social construida anteriormente, no se instala desde cero en cada elección. Más bien, en el momento electoral, “se estructura y fortalece el cuadro de las obligaciones recíprocas que darán sustancia clientelar a las relaciones” (Morínigo, 2008: 17). Debido a ello la clientela electoral en el sistema político paraguayo no es otra cosa que

la expresión concreta de un beneficio entregado por el líder a “su” pueblo, como agradecimiento del apoyo que éste, por su apego identitario al partido, le proporciona constantemente, tanto en el campo político como en el campo electoral.

Aunque su análisis se enfoque en el caso argentino, los textos de Auyero (2000, 2001, 2004) coinciden con esta apreciación. Según este autor, las manifestaciones más crudas de la política clientelar (por ejemplo, la asistencia a actos políticos o el intercambio de favores por votos) no son más que la expresión más superficial de una serie de “relaciones duraderas, persistentes y profundas” (Auyero, 2000: 192) entre los “detentadores de problemas” (los clientes) y “los resolvedores de problemas” (los punteros políticos). En este sentido, estos hechos concretos – asistir a un acto, ir a votar por un determinado candidato – no hacen más que poner de manifiesto “redes informales existentes con anterioridad”, redes que son además “elementos centrales en la vida diaria de mucha gente que vive en situación de extrema privación material y destitución social y cultural” (Auyero, 2001: 29). Sobre este último punto profundizaremos más adelante.

Ahora bien, volviendo al caso particular paraguayo, cabría preguntarse si apuntes como los de Nichols (1969) y Morínigo y Silvero (1986), que datan del tiempo de la dictadura de Stroessner; así como los estudios posteriores de Morínigo (2005, 2008), publicados ya en democracia, pero antes de la derrota de la ANR en las urnas en abril de 2008,[8] siguen aplicándose al Paraguay actual. Al respecto, Setrini (2011) sostiene que, si bien durante el régimen stronista reinaba en el país un clientelismo “coherente y monopólico”, en tanto la ANR controlaba el suministro de bienes clientelares en su totalidad, con la vuelta de la democracia y, principalmente, tras el cambio de gobierno en 2008, el clientelismo en Paraguay ha pasado a ser más “plural”, en tanto diferentes facciones y partidos compiten por el acceso al Estado para dirigir sus recursos hacia grupos clientelares. Lo que esta tesis postula, entonces, no es que haya cambiado la manera de hacer política en el país, ya que la práctica clientelar no parece haberse reducido. Al contrario, lo que Setrini describe es que los nuevos actores que han llegado al poder empiezan también a hacer uso de estas estrategias, habilitando una nueva fase de competencia con la ANR por recursos para uso clientelar.

Siguiendo la línea marcada por estos autores, nuestro interés en este trabajo es analizar la incidencia y el alcance del clientelismo en el sistema político paraguayo actual, identificando la actitud de los actores involucrados en este fenómeno y poniendo especial énfasis en los electores o “clientes”. Para ello, recurrimos al análisis de datos cuantitativos y cualitativos recolectados por un grupo de investigación activo en Paraguay en el período 2016-2018, en los términos que son detallados a continuación.

Un fenómeno, diferentes involucrados: Recolección y análisis de datos a partir del contacto con “patrones”, “punteros” y “clientes”

A partir de este apartado haremos uso de datos empíricos recolectados en el marco de una investigación más amplia sobre el sistema político-partidario paraguayo, de la cual este artículo forma parte. En ese ámbito se realizó una encuesta cuasi-probabilística, polietápica y estratificada con fijación proporcional de un universo de electores mayores de 18 años distribuidos en las zonas urbanas y rurales de la capital y de 15 de los 17 departamentos del país,[9] siendo el tamaño de la muestra de 1.200 casos, el nivel de confianza del 95% y el error muestral del 2,8%. También se realizó un trabajo de recolección de datos cualitativos a través de grupos focales y de entrevistas en profundidad.

Los grupos focales fueron dirigidos específicamente a activistas de los dos partidos tradicionales (ANR y PLRA). De ellos han participado en total veintinueve activistas políticos, quince pertenecientes a la ANR y catorce pertenecientes al PLRA. En total se realizaron cuatro grupos focales en un igual número de departamentos del país, elegidos por sus diferentes características territoriales y socioeconómicas. En cuanto a las entrevistas, éstas han sido desarrolladas con once dirigentes nacionales y parlamentarios pertenecientes a los principales partidos políticos activos en el país. En concreto, se han realizado cuatro entrevistas a dirigentes políticos de la ANR, tres a dirigentes políticos del PLRA, y otras cuatro a dirigentes de partidos no tradicionales.

Aquí cabe además hacer una aclaración: Si bien la ANR y el PLRA ocupan un lugar predominante en el análisis que presentamos a continuación – tanto a nivel de dirigentes, de mediadores y de electores – esto no significa que consideremos que sólo en estos partidos se producen y reproducen relaciones clientelares. Por el contrario, y como se verá a más adelante, esta práctica dista de ser monopolio de los partidos tradicionales, encontrándose ampliamente naturalizada en el contexto paraguayo y afectando también los afiliados a otros partidos e incluso a los que no tienen una afiliación partidaria. La razón de la concentración del análisis en la ANR y el PLRA responde simplemente al hecho que es allí donde se puede observar con mayor claridad el fenómeno, tanto por tratarse de los mayores partidos políticos del país – que, recordemos, aglutinan al 96% de los afiliados –, como por ser los partidos más antiguos, donde esta práctica se encuentra más institucionalizada.

La clientela, el combustible que mueve al sistema político paraguayo

Hasta aquí hemos visto que, si bien el clientelismo es un fenómeno presente en la mayoría de las sociedades, éste adquiere características particulares según el contexto. Partiendo de la distinción de Hopkin (2006) sobre clientelismo “antiguo” y “nuevo”, y teniendo en consideración la descripción del sistema político paraguayo realizada por

actores como Nichols (1969) y Morínigo (2005, 2008), podría afirmarse que será el clientelismo “antiguo” el más común en el país, mientras que el clientelismo “nuevo”, caracterizado por una transacción meramente económica y sin apego entre patrón y cliente, tendría menor cabida en el medio político nacional.

Al respecto, al indagar sobre el voto de los electores en el marco de la encuesta nacional realizada, pudimos observar que la mayoría de los afiliados los partidos tradicionales mantienen una alta fidelidad hacia su partido, como se detalla a continuación.

Cuadro 1
Fidelidad en el voto

	Globa l	ANR	PLRA	No Afiliado
Votó siempre por el mismo partido político	48,7%	56,7%	48,2%	3,8%
Votó la mayoría de las veces por el mismo partido político	33,3%	30,7%	41,6%	16,9%
Alta fidelidad en el voto	82,0%	87,5%	89,8%	20,7%
Ha votado por diferentes partidos políticos	18,0%	12,6%	10,2%	79,3%

Elaboración propia a partir de la encuesta nacional realizada en el ámbito de esta investigación.

Así, el 82% de los electores (que han votado alguna vez)[10] declara un alto nivel de fidelidad, votando al mismo partido político prácticamente en cada elección. De éstos, un 48,7% declaró que siempre votó al mismo partido, y otro 33,3% que así lo hizo la mayoría de las veces. La diferencia que se registra en el comportamiento electoral de los afiliados a los partidos tradicionales respecto a los no afiliados es asombrosa. Mientras la fidelidad en el voto de los adherentes a la ANR y el PLRA roza el 90% (87,5% para los primeros y 89,8% para los segundos), entre los que no están afiliados a ningún partido este valor apenas supera el 20%, declarando el 79,3% de ellos haber modificado constantemente su voto en las diferentes elecciones de las cuales han participado. Esto daría la pauta que es extremadamente difícil que un elector vote por un partido que no es el “suyo”, o que cambie de partido en cada elección según quién ofrezca más por su voto. Como resulta evidente, votar por su partido de pertenencia es extremadamente importante para gran la mayoría de los afiliados a la ANR y el PLRA.

Por ello argumentamos que en Paraguay raramente se dan casos en los cuales la clientela resulta ser un simple intercambio comercial entre candidato y elector; al contrario, asume más bien la característica de una mediación que genera una obligación “moral” entre ellos. De esta manera, el candidato proporciona al elector un determinado aporte (en dinero, servicios, puestos de trabajo, etc.) porque “se lo debe”, lo que a su vez simboliza la instalación de un vínculo permanente entre ambos; algo que va más allá de una elección particular.

Al respecto, dos dirigentes políticos nacionales de la ANR – el principal partido tradicional del país – entrevistados en el marco de esta investigación aportan evidencia sobre esta visión cultural del clientelismo, normalizándola como algo intrínseco a la esencia misma del “hacer política” en el país.

Yo veo que el dirigente tiene esa vocación de servicio, tiene ese deseo de ayudarlo a su vecino, ayudarlo a su comunidad, a sus escuelas, en la campaña hace puentes, entonces eso hizo que yo quiera al partido. [...] [La función del partido es] ayudar a las personas, ayudar a los correligionarios. (Dirigente nacional ANR)

Lo que pasa es que algunos candidatos usan la parte social [...] pero yo estoy de acuerdo, yo lo hice varias veces: atenciones médicas, ayudas en inundaciones [...] gestión social, [...] yo estoy de acuerdo con eso. (Dirigente nacional ANR)

Ahora bien, si proporcionar clientelas es una obligación “moral” de la dirigencia partidaria (grupo conformado por pocos centenares de personas) para con la población de afiliados al partido en situación de necesidad (que por su parte, se contabilizan en millones), resulta evidente la imposibilidad de llevar adelante la tarea sin la intervención de un tercer actor en este proceso; alguien que sea parte de la estructura de apoyo del candidato o dirigente político, y que sea capaz de ponerlo en contacto directo y permanente con los afiliados.

Al hablar de un tercer actor nos estamos refiriendo al denominado “puntero”, llamado también mediador u operador político. Se trata de un actor que asume el rol de “pívot” entre el patrón y sus clientes ya que, debido a las importantes diferencias numéricas señaladas, la mayoría de las veces el patrón no puede conocer a todos sus clientes personalmente (Quiñónez Rodas, 2008: 33). Por ello necesita de una figura que cumpla con ese rol de mediación y contacto. Además, el contacto que éste establece no se instala solamente durante el periodo electoral; sino que se trata más bien de una conexión permanente entre correligionarios, un contacto que debe permanecer en el tiempo, incluyendo también el periodo entre una elección y otra. La acción del operador político se vuelve entonces clave en el sistema político paraguayo.

A pesar de su importante incidencia, no solamente en los partidos tradicionales sino también en muchos de los nuevos partidos nacidos en las últimas décadas, los punteros son muchas veces víctimas de un malentendido. Al respecto, es opinión común considerarlos como “mercenarios profesionales que se venden al mejor oferente”. Sin embargo, se trata de personas comprometidas con el partido y con una candidatura específica, hacia la cual demuestran fidelidad y compromiso, trabajando con esmero para lograr su éxito electoral (Lachi, 2008: 49). De hecho, la mayoría de los operadores políticos se ven a sí mismos como una suerte de “asistentes sociales de la comunidad” (ibid.: 52), ya que es a través de su acción partidaria al servicio de un dirigente político o de un candidato que sus correligionarios pueden paliar sus necesidades más apremiantes. En sus propias palabras:

Para mí que es el servicio, servir a la gente. Ayudar a la gente y facilitar muchas cosas. [...] Porque tiene un familiar enfermo se le lleva a Encarnación, se le ayuda a operarse. (Activista ANR – Itapúa)

Los jóvenes dicen: “dame na[11] para mi trabajo y vamos a trabajar” (Activista PLRA – Central)

Te dice: necesito esto o me podrás ayudar alguna vez. Y bueno, vos le decís que le vas a ayudar, en caso de que esté a tu alcance, que le vas a ayudar, porque querés también que cada persona esté, que sea bueno el lugar en el que está [...]. Personas que están enfermas, que su agua, que su luz, que su techo con agujero, que su baño no funciona [...] Bueno, y vos das la cara y le decís: voy a tratar de conseguirte, ikatúrô aguerúta ndéve.[12] (Activista ANR - San Pedro)

Servicios, luz, asistencia cuando te enfermas [...] resolver problemas judiciales. (Activista PLRA – Caazapá)

Te llaman por la tarde y te piden cosas, otros no te piden, pero igual te van a buscar. Pero en un 90% la gente espera una ayuda directa. (Activista ANR – Itapúa)

[El puntero] se va para pedirte tu voto y para que vos votes por esa persona te da algo a cambio, se compromete contigo en algún trabajo o beca de estudio. (Activista PLRA – Central)

No hay que perder de vista algo que ya fue apuntado anteriormente: pertenecer a un partido político en Paraguay, particularmente a uno de los tradicionales, es pertenecer a una comunidad, a una gran familia. Los afiliados demuestran un gran sentido de identificación y pertenencia afectiva hacia estas agrupaciones (Rojas Scheffer, 2018), por lo que no es de esperarse que un afiliado a un partido recurra al puntero de otro partido en busca de ayuda. Es más, siguiendo los apuntes de Morínigo señalados más arriba, para la construcción de la clientela la presencia de una “comunidad oré” (el partido) es el elemento central; en cuanto el proceso clientelar no asume las características de una simple compra de votos, sino que, en el marco del proceso de identificación partidaria, se desarrolla con la intención de conformar “una red solidaria [del candidato] con sus electores, que en caso de victoria traerá a sus miembros ventajas directas” (Lachi, 2008: 54). Si bien se trata de una práctica clientelar, en cuanto se brinda el voto por un beneficio personal, ésta descansa sobre la pertenencia a un determinado grupo, a una “comunidad oré”, sin la cual el proceso mismo no tendría sentido ni llevaría al éxito electoral del candidato y su partido.

De hecho, si la identificación partidaria es el motor pulsante del sistema político paraguayo – en cuanto la afiliación a un partido y la elección de la clase dirigente tienen su base en la misma – para funcionar correctamente, ese motor necesita de una gasolina especial que le permita ponerse en marcha y andar; un combustible llamado clientela.[13] Así, para una parte relevante de la ciudadanía la decisión de incurrir en el costo que implica el voto es asumida solamente ante la disponibilidad de los candidatos de su partido de proporcionar bienes y servicios necesarios para lograr su propio bienestar, por relativo que éste sea.

Bases materiales y estructurales del clientelismo en Paraguay

Ahora bien, aunque la naturaleza sociocultural y política del clientelismo se sustente en la ya señalada práctica del orekueté, esto no significa que no existan otras causas estructurales que permiten garantizar la continuidad

de este modelo de intercambio de “votos por favores” dentro del sistema político partidario paraguayo.

No podemos en efecto subestimar las particulares características socioeconómicas del país que, con sus altos niveles de pobreza, baja calidad y cobertura de los servicios sociales y amplia difusión de precariedad laboral, acaban por sostener y alimentar las condiciones que impulsan y fomentan el clientelismo (Lachi, 2008: 46). De hecho, allí donde el estado incumple con su rol de garante de la seguridad social y de los derechos laborales, los partidos políticos y sus representantes (candidatos y electos) acaban sustituyéndolo a través de clientelas, ayudando a paliar, al menos temporalmente, las numerosas y apremiantes necesidades de la población.

Para entender la amplitud de la problemática que estamos describiendo es oportuno señalar algunos datos clave del contexto socioeconómico paraguayo. Por ejemplo, que los ciudadanos paraguayos por debajo de la línea de pobreza alcanzan el 24,2% de la población, porcentaje que corresponde a alrededor de 1.700.000 personas.[14] En el campo laboral, el 11,5% de la población económicamente activa está desempleada o subempleada, y entre los que tienen un empleo asalariado, el 34,6% no gana el salario mínimo[15] (que corresponde a alrededor de USD 340), a pesar de que el mismo sea obligatorio según la legislación laboral vigente.[16]

Solamente el 27% de la población posee algún tipo de seguro de salud, ya sea público o privado; mientras que el restante 73% no tiene ninguna cobertura y sólo puede acudir a centros de salud y hospitales públicos, donde la asistencia médica es gratuita pero no así los insumos necesarios para cualquier intervención (medicamentos, análisis, estudios, operaciones quirúrgicas, etc.).[17] Sólo el 64% de la población cuenta con cobertura del servicio de agua potable en el hogar, mientras que la población que dispone de acceso al servicio de alcantarillado no supera el 11%. El 32,9% de la población sigue utilizando leña y carbón para cocinar.[18]

Además, solamente 4 de cada 10 llegan a completar los 12 años de estudios obligatorios (según legislación aprobada en el 2010); la mitad de éstos, a su vez, consigue acceder a estudios universitarios, mientras que sólo alrededor del 8-10% de los que ingresaron en el sistema educativo consigue terminar la universidad.[19] En lo que concierne a los ciudadanos mayores de 60 años, los que perciben una jubilación pública o privada no superan el 16,3%, mientras que otro 28,3% recibe ayuda del estado (programa Adultos Mayores), 26,4% recibe ayuda de sus familiares, y otro 31,6% debe continuar trabajando para poder sobrevivir.[20]

Resulta evidente, entonces, que la realidad descrita es un caldo de cultivo ideal para la difusión de las prácticas clientelares, que se expanden y multiplican en contextos de pobreza y necesidad. De hecho, la clientela otorgada por el dirigente partidario se transforma en el instrumento esencial mediante el cual el afiliado puede acceder a la asistencia y protección social que necesita, y que de otra forma no encuentra, o encuentra con una calidad pésima.

Por un lado, tenemos entonces al candidato y/o dirigente político con la obligación “moral” de apoyar a sus correligionarios a satisfacer sus necesidades básicas, ya sea ayudándoles a encontrar un trabajo, a enfrentar problemas de salud o a cubrir necesidades educativas. Por el otro lado, existe un gran porcentaje de la población que, debido a la precariedad del sector laboral y al limitado acceso a los servicios públicos y sociales, tiene gran parte de sus necesidades básicas insatisfechas, y necesita por ende encontrar soluciones rápidas y efectivas a esos problemas. Es justamente esta situación de gran necesidad social, sumada a la enorme cantidad de afiliados a partidos políticos fundados en la “ética del orekueté”, la que crea las condiciones para el surgimiento del proceso que estamos describiendo.

Actitudes del electorado paraguayo frente a la clientela

Hasta ahora vimos entonces que existen causas socioeconómicas y culturales del clientelismo en el país. Culturales en tanto la “ética del orekueté” dicta ayudar sólo al grupo cercano, excluyendo a los que no pertenecen a él. Socioeconómicas en tanto gran parte de la población no puede acceder a servicios de calidad, lo que repercute en su capacidad de vivir una vida digna. Ahora bien, ante este panorama, ¿qué tan grande es la necesidad de recibir clientelas? ¿Es ésta cuantificable? A través de la encuesta realizada en el marco de esta investigación creemos poder responder a estas preguntas.

En la aplicación de la encuesta de alcance nacional hemos individualizado una serie de preguntas que consideramos pueden ayudarnos a describir la relación del electorado con el sistema clientelar. Específicamente se utilizaron 3 preguntas, pidiendo a cada encuestado que eligiera, entre una serie de respuestas predefinidas, aquélla que más se acercara a su visión. A continuación, presentamos las tres preguntas, y entre paréntesis, las respuestas entre las cuales los encuestados podían elegir:

El partido político que no ayuda a sus afiliados cuando éstos lo necesitan, no cumple con su función.
(Totalmente de acuerdo; De acuerdo; En parte de acuerdo, en parte en desacuerdo; En desacuerdo; Totalmente en desacuerdo)

Si el partido al que Ud. votó gana las elecciones, ¿considera que éste debe atender en primer lugar a las necesidades de sus afiliados y electores? (Sí, siempre; Solo en caso de emergencia; No)

En caso de que Ud. necesite asistencia social o económica, ¿consideraría Ud. que el partido al que votó está obligado a proporcionársela? (Sí, siempre; Solo en caso de emergencia; No)

De esta manera buscamos combinar tres aspectos centrales en la lógica clientelar del sistema político paraguayo según ha sido descrita: la obligatoriedad moral del partido a proporcionar “servicios” a sus electores; el deber del partido ganador de atender en primer lugar a las necesidades de sus afiliados; y el hecho que esta obligación moral no es algo genérico ni teórico, sino que se aplica concretamente al elector que responde a la encuesta.

Las respuestas a la primera pregunta se resumen en el cuadro 2, en el que se evidencia que la mayoría de los electores (el 54,1%) considera, efectivamente, que ayudar al afiliado es una de las funciones principales de un partido, y que su incumplimiento significa no estar actuando coherentemente con sus propios valores. Por su parte, los que no consideran que ayudar a los afiliados es función de un partido político son solamente el 15,6% del total.

Cuadro 2
Opinión del elector respecto a la frase: “El partido político que no ayuda a sus afiliados cuando éstos lo necesitan, no cumple con su función”

Totalmente de acuerdo	11,8%
De acuerdo	42,3%
Total de Acuerdo	54,1%
En parte de acuerdo, en parte en desacuerdo	30,3%
En desacuerdo	8,8%
Totalmente en desacuerdo	6,8%
Total Desacuerdo	15,6%

Elaboración propia a partir de datos de la encuesta nacional realizada.

Esta visión del partido como instrumento de ayuda social al afiliado se encuentra arraigada en buena parte del electorado, sin importantes diferencias de edad (así opinan tanto el 51,6% los jóvenes entre 18 y 24 años, como el 52,0% de las personas de 60 años y más); diferencias en cuanto a años de estudios (así opina tanto el 57,2% de los que tienen solo estudios primarios, como el 59,3% de los que tienen estudios universitarios); ni tampoco teniendo en consideración el partido de pertenencia. En este último caso el dato resulta ser aún más sorprendente, no tanto porque tienen esta opinión el 50,6% de los afiliados a la ANR y el 49,6% de los afiliados al PLRA, sino más bien porque lo mismo opina el 54,0% de los electores que declaran no estar afiliados a ningún partido político.

Solamente desagregando el dato según el nivel de ingresos podemos encontrar una diferencia de cierta relevancia en el electorado. En efecto, y como de hecho resulta lógico, entre los electores más pobres el porcentaje de los que consideran que proporcionar ayuda a los afiliados es una función esencial del partido es más elevado que entre los electores más ricos (58,7% contra 42,7%). Llama la atención que este último dato resulta todavía elevado, lo que demuestra que actitudes clientelares se encuentran arraigadas incluso en las clases más privilegiadas. Se observa entonces gran parte de los electores, independientemente de su condición socioeconómica y política, comparten la opinión que “ayudar” a sus afiliados es la principal función de los partidos políticos. Esto significa que si bien, por obvias razones, las necesidades o los favores requeridos por las personas de las clases más elevadas son diferentes a aquéllas que ocupan una posición más baja en la estructura social, esto no las exime de compartir la visión que el partido debe, en primera línea, asistir a sus afiliados de manera directa y personal. Varios casos de nepotismo en torno a cargos políticos[21] o de acceso a becas de estudio,[22]

que no necesariamente afectan a familias de escasos recursos, aportan evidencia al respecto. Y aunque hechos de nepotismo y corrupción poseen características diferentes, la lógica es similar. De esta manera ponen de manifiesto que no es sólo la necesidad material la que impulsa a solicitar y recibir “favores”, sino que otorgar estas ayudas al miembro de la comunidad, al amigo, al correligionario, es la manera de hacer política en el país, sin importar el nivel económico de quien recibe la ayuda.

En cuanto a la segunda pregunta, que hace referencia a la obligación “moral” del partido que gana las elecciones de atender ante todo las necesidades de sus afiliados y electores, los datos relevados siguen la línea recién expuesta. Así, según se puede observar en el cuadro 3, el 44% de los electores afirman que el partido que gane las elecciones y asuma el gobierno debe, en primer lugar, proporcionar ayuda privilegiada a su afiliados y votantes. Por su parte, otro 34% de los electores considera que, aunque esta ayuda debe proporcionarse, sólo debe ser así en situaciones de emergencia. Al respecto, y considerando los altos niveles de necesidades insatisfechas que se registran en la población paraguaya (como señalamos más arriba), hablar de “emergencia” como elemento limitante de la clientela acaba por ser nada más que un eufemismo. Esto, más que registrar una efectiva voluntad de los electores de poner un límite a las prácticas clientelares, parece indicar una suerte de justificación de la amplia utilización de estos métodos para la construcción del consenso en el sistema político paraguayo.

En este sentido consideramos oportuno unir estos dos datos en un único conjunto, con lo que se obtiene que el 78% del electorado paraguayo – prácticamente 4 de cada 5 electores – se declara a favor del hecho que el partido que gane las elecciones atienda en primer lugar a las necesidades de sus afiliados y votantes, antes que aquéllas de la ciudadanía en general. Una mayoría abrumadora frente a la cual se opone solamente un minoritario 22% de electores que en cambio declaran no estar de acuerdo con la práctica clientelar.

Cuadro 3

Opinión del elector respecto a la frase: “Si el partido al que Usted votó gana las elecciones, ¿considera que éste debe atender en primer lugar a las necesidades de sus afiliados y electores?”

Sí; siempre	44,0%
Solo en caso de emergencia	34,0%
Total a favor de ayuda a los afiliados	78,0%
No	22,0%

Elaboración propia a partir de datos de la encuesta nacional realizada.

Como en el caso anterior, las opiniones al respecto no presentan una variación considerable al desagregar datos por edad, nivel educativo, o nivel de ingresos de los electores. Se registra sí, en líneas generales, un mayor rechazo hacia esta práctica entre los más jóvenes, los más ricos, y aquéllos con más años de estudios. Se trata sin embargo de diferencias mínimas y casi irrelevantes, que no ponen de ninguna manera

en entredicho el importante nivel de aceptación del paradigma clientelar en la gran mayoría de los electores paraguayos.

Lo más significativo que surge de la desagregación de los datos del cuadro 3 es que esta aceptación no se registra en un solo partido. Al contrario, aunque en las tres décadas de democracia que ha vivido el Paraguay desde la caída de la dictadura de Stroessner ha sido la ANR el partido al frente del gobierno la mayor parte del tiempo (alrededor del 80% de este periodo); esta cultura ha sido asumida como propia también por el PLRA, su eterno opositor. De hecho, tanto el 45,8% de los afiliados a la ANR como el 44,6% de los afiliados al PLRA consideran que, en caso gane su partido, el mismo debe proporcionar siempre y en primer lugar ayuda a sus afiliados; mientras que el 36,7% de los afiliados a la ANR y el 36,5% de los afiliados al PLRA opinan que esta ayuda debe darse, pero solamente en casos de “emergencia”. Esto significa que el 82,5% de afiliados de la ANR y el 81,1% de los afiliados al PLRA, aunque con diferentes énfasis, se declaran a favor del paradigma clientelar; mientras que solo un 17,5% de los afiliados a la ANR y el 18,9% de los afiliados al PLRA lo rechazan.

Esto demuestra que la cuestión de fondo no es la mayor o menor posibilidad de estar en el gobierno – ya sea a nivel nacional o local – sino la posibilidad de tener acceso al poder público, algo a lo cual hasta un concejal municipal de la minoría consigue acceder. Lo que realmente importa es que, una vez el candidato consiga acceder a una cuota de poder, por más mínima que ésta sea, la utilice en beneficio de los afiliados a su partido. Es ésta una situación tan naturalizada en el electorado que hasta entre los no afiliados, que teóricamente deberían ser inmunes al tema en cuanto no pertenecen a ninguna “comunidad política”, la mayoría (57,1%) también considera justo el privilegio que el partido de gobierno otorga a sus afiliados. Al respecto, un 35,2% de los no afiliados considera que la ayuda partidaria a los afiliados debe darse siempre, y otro 22,5% considera debe entregarse sólo en caso de necesidad. Vemos entonces que también los no afiliados acaban por asumir el paradigma clientelar como lógico y natural dentro del sistema político nacional.

Los dos cuadros anteriores presentan datos a partir de afirmaciones impersonales, es decir, expresadas en forma pasiva y no directamente relacionadas con la experiencia personal de cada elector. En vista de ello, la intención de la siguiente pregunta del cuestionario es ser más directa, en cuanto se interesa por la experiencia personal de los electores. Específicamente se ha preguntado a los encuestados si consideran que su partido está obligado a prestarle ayuda directa si él/ella se encontrase en una situación de necesidad.

Como se observa en el cuadro 4, este esfuerzo ha resultado innecesario, en cuanto los datos obtenidos son prácticamente iguales a los relevados de forma “impersonal” con la pregunta anterior. Así, un 45,2% de los electores considera que el partido al cual votó está obligado a proporcionarle asistencia social o económica en caso la necesite; otro 33,0% considera también que esta ayuda le debe ser proporcionada, aunque solamente en casos de emergencia; y finalmente un minoritario

21,8% rechaza las prácticas clientelares y considera que su partido no tiene la obligación de proporcionarle ayuda social o económica, aunque la necesite.

Cuadro 4

Opinión del elector respecto a la frase: “En caso de que Usted necesite asistencia social o económica, ¿consideraría que el partido al que votó está obligado a proporcionársela?”

Sí; siempre	45,2%
Solo en caso de emergencia	33,0%
Total a favor de ayuda personal	78,2%
No	21,8%

Elaboración propia a partir de datos de la encuesta nacional realizada.

En efecto, si comparamos los resultados del cuadro 4 con los del cuadro 3, lo que vemos son datos sumamente similares (coherentemente con el error estadístico estándar de la encuesta realizada), que ponen de manifiesto que la clientela no es vista como un beneficio egoísta que el elector busca para su beneficio exclusivo, en detrimento de otros electores, sino más bien como un “derecho impersonal y colectivo” de todo el electorado, algo natural y parte integrante del sistema político.

Como en los casos anteriores, tampoco aquí se registran diferencias importantes según edad, nivel de estudios o nivel de ingresos de los electores; como tampoco con respecto al partido de afiliación. Así, afirman que su partido debe proporcionarle asistencia el 81,7% de los afiliados a la ANR y el 80,2% de los afiliados al PLRA. También en este caso, gran parte de los que no están afiliados a ningún partido opinan igual, declarándose el 62,9% de ellos a favor de la ayuda personal del partido a sus votantes.

Con ello se puede entonces afirmar que la clientela es una práctica profundamente internalizada en la cultura política paraguaya, y aún más, que la gran mayoría de los ciudadanos la considera un “derecho”, algo que le corresponde legítimamente por haber votado a un determinado partido. Esto refuerza lo que habíamos señalado anteriormente, que la clientela es la gasolina que mueve el sistema político-electoral, en cuanto los electores tienen una gran motivación en ir a votar, ya que si su candidato es declarado ganador, esto significaría recompensas directas.

Se trata de una práctica tan profundamente arraigada en la sociedad paraguaya que resulta complejo imaginar cómo podría sobrevivir el actual sistema político si, de alguna forma, el proceso clientelar se interrumpiera bruscamente. Aquí cabe aclarar que no estamos declarándonos a favor de un sistema que transforma un privilegio ilegítimo en derecho, pero sí queremos señalar cuán necesario es reconocer la centralidad de la clientela en el sistema político paraguayo, cosa que es conocida, aceptada y hasta aprovechada por la gran mayoría del electorado.

Disposición a solicitar y recibir clientela

Si lo señalado en la sección anterior nos da la pauta de la importancia de la clientela en el sistema político paraguayo, resulta entonces oportuno definir de manera más precisa su incidencia o, en otras palabras, cuál es la propensión del electorado paraguayo a solicitar y recibir clientela. Para ello hemos elaborado un índice que, a más de describir el fenómeno, nos permita también cuantificar su intensidad.

Este índice se basa en las tres preguntas descritas en la sección anterior, y permite verificar la penetración de la incidencia clientelar entre los electores paraguayos a través de la identificación de tres niveles, que señalan respectivamente la presencia de una alta, mediana, o baja/nula disposición a solicitar y recibir clientela por parte del elector. Es importante subrayar que el concepto de “disposición a solicitar y recibir clientela” no significa que el elector expresamente exija y se beneficie de este tipo de relación (aunque tampoco excluye esta posibilidad), sino más bien quiere evidenciar que el elector identifica a la clientela como una parte “necesaria” del proceso político-electoral, como un elemento que es parte integrante del mismo.

En el cuadro 5 presentamos los resultados del índice de importancia de la clientela.[23] Allí se aprecia que la mayoría de los electores – precisamente, el 43,7% – demuestra una alta disposición a solicitar y a recibir clientela; mientras que 36,1% presenta disposición media. Estos dos grupos suman más del 79,7% del cuerpo electoral, es decir que prácticamente 4 electores de cada 5 presentan una clara disposición a solicitar o recibir clientelas, ya sea debido a urgencias sociales, o simplemente porque consideran a esta práctica como una obligación de su partido. Frente a este grupo mayoritario, solamente el 20,3% del total los electores declaran estar desinteresados en esta práctica, un porcentaje por cierto sumamente bajo y que pone nuevamente énfasis en el hecho que el electorado paraguayo no solamente no se opone al sistema clientelar vigente, sino que lo apoya activamente.

Cuadro 5
Índice de importancia de la clientela para el elector

Alta disposición a solicitar y recibir clientela	43,7%
Mediana disposición a solicitar y recibir clientela	36,1%
Disposición elevada a recibir clientela	79,7%
Baja o Nula disposición a solicitar y recibir clientela	20,3%

Elaboración propia a partir de datos de la encuesta nacional realizada.

Al desagregar los resultados del índice de importancia de la clientela se evidencia también, como había ocurrido para las preguntas que lo conforman, la ausencia de diferencias sustanciales entre los diferentes subgrupos. De todas maneras, en líneas generales se puede evidenciar

una menor disposición a solicitar y recibir clientela en el sector del electorado más joven (que rechaza la clientela en un 25,6%), en aquellos con mayor educación (que rechazan la clientela en un 20,3%), y entre los que registran mayores ingresos económicos (que rechazan la clientela en un 29,2%). Los datos señalados indican que los que rechazan esta práctica son sólo una minoría, poniendo de manifiesto, una vez más, que la alta disposición a solicitar y recibir clientela permea todas las capas etarias, sociales y económicas en el país.

Lo que hemos visto hasta ahora demuestra la existencia de una cultura clientelar muy presente en el sistema político paraguayo, y que además de tener base en “la ética del orekueté” y en la obligación “moral” de los dirigentes partidarios de responder a las necesidades de sus afiliados y electores, también se sustenta, y de manera importante, en las condiciones de pobreza y precariedad laboral y social en que se encuentra el país.

Antes de cerrar esta sección nos parece oportuno compartir un par de frases de dirigentes políticos de la oposición quienes, cada uno por su parte, ponen énfasis en estos dos elementos constitutivos del clientelismo: Necesidades insatisfechas del elector, por un lado, y ética del orekueté, por el otro.

Desde que se niegan las políticas de estado, claro que los partidos convierten eso en su base mayor prebendaria. Como es su mayor base prebendaria, constituye como su línea de acción principal, la ayuda. Ya sea conseguir un medicamento, un cajón, un lugar en el cementerio, un trabajo. (Dirigente nacional otro partido).

Una señora [...] me dice [...] “¿qué pasa si yo soy ahora una autoridad?, bueno entonces yo, ¿si no le ayudo a mi familia a quien le voy a ayudar?”, o sea alguien que llega a un lugar de poder y se olvida de su familia eso es muy grave, dice [...] si yo subo y hago un concurso público y pierdo mi hijo, entonces yo en realidad le estoy abandonando [...] imagínese cuál es la visión política. (Dirigente nacional otro partido)

Tipología de asistencia que requiere el elector

Antes de concluir nuestro análisis es oportuno evaluar cuáles son, según los encuestados, las prioridades en tema de asistencia cliente

Antes de concluir nuestro análisis es oportuno evaluar cuáles son, según los encuestados, las prioridades en tema de asistencia clientelar que los partidos deben proporcionar a sus afiliados y electores. Esta información ha sido relevada preguntando expresamente a cada encuestado: “¿Qué tipo de asistencia cree Usted que el partido está obligado a dar a sus afiliados?”, a lo que debían responder eligiendo hasta 3 ítems de una lista de posibles respuestas.

Los resultados, consignados en el cuadro 6, son una perfecta fotografía de las necesidades insatisfechas que presentamos más arriba, cuando señalamos que los principales problemas de los paraguayos son un mercado laboral con empleo precario, la falta de seguro médico, y un sistema educativo plagado de deserciones y abandonos. Las respuestas de los encuestados reflejan esta realidad, en cuanto el 74,6% de ellos señala como principal necesidad de clientela al empleo; 67,8% señala

a la asistencia médica, y 42,7% indica la necesidad de becas para poder realizar estudios. Otros pedidos fueron también mencionados, aunque en porcentajes mucho menores. Así, 21,7% pide ropa y ayuda para alimentación; 18,2% asistencia legal, 8,6% asistencia en caso de defunciones, y otro 5,3% tanto el pago de deudas como la realización de préstamos de dinero.

Al desagregar los datos por edad, nivel de estudios y nivel de ingresos, se pueden apreciar algunas diferencias muy interesantes, aunque al mismo tiempo bastante lógicas. Por ejemplo, entre los más jóvenes, la beca de estudios es solicitada por el 57,9%, y la ayuda médica por el 58,3%. Es decir que para la juventud el problema de la educación tiene el mismo nivel de importancia que el tema de salud. Mientras que, en cambio, entre los adultos mayores, la necesidad de becas se reduce hasta el 31,8%, mientras que crece exponencialmente la necesidad de asistencia médica, llegando a ser indicada por el 79,2% de ellos. Interesante es también verificar que entre los que tienen sólo 6 años de estudios la necesidad de becas se reduce hasta el 28,6%, mientras que crece hasta el 49,3% entre los que acceden a estudios universitarios y seguramente necesitan de recursos para poder completarlos. Finalmente se aprecia que, ni siquiera entre los que tienen menor ingreso, la necesidad de ropa y ayuda alimentaria resulta muy relevante, dado que así se expresan solamente el 23,1% de ellos, siendo sus pedidos principales también en este caso empleo, asistencia médica y becas para poder estudiar.

Cuadro 6

Asistencia que los electores consideran el partido está obligado a dar a sus afiliados
(La suma de los porcentajes es superior al 100% porque cada encuestado podía señalar hasta tres ítems)

	Global	ANR	PLRA	Ninguno
Empleo	74,6%	73,9%	78,0%	71,8%
Asistencia médica	67,8%	67,1%	75,7%	57,3%
Becas para realizar estudios	42,7%	38,3%	47,2%	50,2%
Ropa y ayuda para la alimentación	21,7%	24,6%	19,8%	14,6%
Asistencia legal	18,2%	20,5%	18,6%	11,7%
Asistencia por defunciones	8,6%	10,5%	9,6%	1,9%
Pago de deudas	5,3%	6,6%	3,4%	3,3%
Préstamo de dinero	5,3%	6,6%	4,8%	0,9%
Seguridad	1,7%	2,0%	0,8%	1,9%
Pide Clientela	94,2%	96,1%	96,6%	84,5%
Ninguna	3,2%	1,9%	2,0%	9,4%
NS/NR	2,6%	2,0%	1,4%	6,1%
No pide clientela	5,8%	3,9%	3,4%	15,5%

Elaboración propia a partir de datos de la encuesta nacional realizada.

Al desagregar la información por afiliación partidaria, dato también consignado en el cuadro 6, las diferencias entre los afiliados a la ANR y al PLRA resultan mínimas. En general las solicitudes de clientela realizadas por los afiliados a los partidos tradicionales se centran en los tres principales elementos ya individualizados a nivel general: empleo, asistencia médica y becas para estudiar. Por su parte, los que no se

encuentran afiliados a ningún partido, también solicitan asistencia en los mismos servicios, y con porcentajes muy similares a los que registran los partidos tradicionales.

Ahora bien, los que creen que el partido no está obligado a brindar ayuda alguna a sus afiliados representan el 5,8% del conjunto del electorado. Al desagregar por afiliación, se ve que esta opinión es declarada por el 3,9% de los afiliados a la ANR; el 3,4% de los afiliados al PLRA y el 15,5% de los que no están afiliados a ningún partido. Llama la atención que el porcentaje del último grupo es tres veces el valor de los afiliados a partidos tradicionales. De todas maneras, sigue siendo éste un grupo minoritario, ya que un 84,5% de los no afiliados considera que los partidos políticos están obligados a proporcionar asistencia a sus votantes. Se confirma una vez más entonces que en el país la clientela no se agota exclusivamente dentro de los ámbitos partidarios tradicionales, sino que es solicitada por prácticamente todo el conjunto del electorado, volviéndose así parte integrante del sistema político electoral paraguayo.

Consideraciones finales

El clientelismo ha sido ampliamente discutido en las ciencias sociales nacionales y de la región. La intención de este artículo ha sido aportar a la comprensión del fenómeno, su alcance, mecanismos e incidencia, partiendo de una discusión teórica y aportes de estudios anteriores, y contribuyendo luego con nuevos datos empíricos.

Hemos visto que existen causas socioeconómicas y culturales para el clientelismo en el país. Culturales en tanto la “ética del orekueté” dicta ayudar sólo al grupo cercano, excluyendo a los que no pertenecen a él. Socioeconómicas en tanto gran parte de la población no puede acceder a servicios de calidad, lo que repercute en su capacidad de vivir una vida digna. Es justamente esta situación de gran necesidad social, sumada a la enorme cantidad de afiliados a los partidos políticos, la que crea las condiciones para el surgimiento de prácticas clientelares y su difusión. En este sentido, la práctica clientelar en Paraguay no es una simple transacción comercial de compraventa, donde se promete el voto a quien más ofrezca, sino que se trata de una relación que crea un compromiso moral entre el elector y el elegido, que obliga al candidato electo a ayudar personalmente a cada elector cuando éste lo necesite, pero no en cuanto miembro de un grupo, categoría o clase social, sino en cuanto individuo afiliado al partido.

Se ha demostrado además que se trata de una práctica ampliamente difundida, naturalizada y legitimada por una parte relevante del electorado, inclusive aquéllos que no se encuentran afiliados a ningún partido político, y que teóricamente deberían ser inmunes a este mecanismo. Esto da la pauta que el clientelismo se encuentra profundamente internalizado en la cultura política paraguaya, siendo entendido como parte integrante del sistema político, casi como un derecho adquirido, algo que le corresponde “legítimamente” al elector por haber votado a un determinado partido. Esto va en la línea de lo

que habíamos señalado anteriormente, que la clientela es la gasolina que mueve el sistema político-electoral.

Con ello, la propia comprensión de la política queda comprometida, en cuanto ésta no es entendida como la administración de los bienes públicos para el bien común, sino más bien como una “repartija” de beneficios a quienes formen parte de la “comunidad oré” del candidato o la autoridad electa. El clientelismo, que da pie a relaciones verticales entre individuos, termina entonces obstaculizando la acción colectiva y repercutiendo en el propio funcionamiento de la democracia, afectando negativamente la institucionalidad del sistema político paraguayo.

Bibliografía

- Auyero, J. (2000). Cultura política, destitución social y clientelismo político en Buenos Aires. Un estudio etnográfico. En M. Svampa, *Desde abajo. La transformación de las identidades sociales*. (pp.181-208). Buenos Aires: Biblos.
- Auyero, J. (2001). *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*. Buenos Aires: Manantial.
- Auyero, J. (2004). *Clientelismo político. Las caras ocultas*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Bobbio, N., Matteucci, N. y Pasquino, G. (2005). *Diccionario de Política*. México D.F.: Siglo XXI
- Campbell, A., Converse, P. E., Miller, W. E., y Stokes, D. E. (1960). *The American Voter*. Michigan: John Wiley & Sons.
- Chubb, J. (1982). *Patronage, power, and poverty in Southern Italy: a tale of two cities*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Green, D., Palmquist B. y Schickler, E. (2002). *Partisan Hearts and Minds. Political Parties and the Social Identities of Voters*. Michigan: Yale University.
- Hopkin, J. (2006). Clientelism and party politics. En R. S. Crotty y W. Katz, *Handbook of Party Politics* (pp. 406-412). London: SAGE.
- Lachi, M. (2008). Construir clientelas. Llave del éxito electoral en Paraguay. *Novapolis*, 3, 45-58. Recuperado de http://novapolis.pyglobal.com/pdf/novapolis_ns_3.pdf
- Morínigo, J. N., y Silvero, I. (1986). *Opiniones y actitudes políticas en el Paraguay. Resultados de una encuesta de opinión*. Asunción: Editoria Histórica.
- Morínigo, J. N. (2005). La práctica del orequete como matriz de la discriminación política. En L. Bareiro, *Discriminaciones. Debate teórico paraguayo. Legislación antidiscriminatoria*. (pp. 147-166). Asunción: CDE.
- Morínigo, J. N. (2008). Clientelismo y padrinzago en las prácticas patrimonialistas de gobierno en Paraguay. *Novapolis*, 3, 9-30. Recuperado de http://novapolis.pyglobal.com/pdf/novapolis_ns_3.pdf
- Nichols, B. (1969). *The role and function of political parties in Paraguay*. Tesis Doctoral. Washington DC: The Johns Hopkins University, School of Advanced International Studies.

- Piattoni, S. (2001). *Clientelism, Interests, and Democratic Representation. The European experience in historical and comparative perspective*. New York: Cambridge University Press.
- Quiñónez Rodas, R. (2008). Clientelismo político y cambio institucional. *Novapolis*, 3, 31-44. Recuperado de http://novapolis.pyglobal.com/pdf/novapolis_ns_3.pdf
- Rivarola, M. (2007). *El clientelismo, motor del Estado paraguayo*. Recuperado de <https://www.decidamos.org.py/www/component/k2/item/91-el-clientelismo-motor-del-estado-paraguayo-por-milda-rivarola>
- Rojas Scheffer, R. (2018). Entre la tradición y el afecto: La identificación partidaria en Paraguay. *Novapolis*, 13, 11-42. Recuperado de http://novapolis.pyglobal.com/pdf/novapolis_ns_13.pdf
- Setrini, G. (2011). Veinte Años de Democracia Electoral en Paraguay. Del Clientelismo Monopólico al Clientelismo Plural. En F. Masi y D. Borda, *Estado y Economía en Paraguay 1870-2010* (pp. 327-399). Asunción: CADEP. Recuperado de <http://www.cadep.org.py/uploads/2011/06/Setrini-20-anos-de-democracia-electoral-FINAL-WEB.pdf>

Notas

[1]Este texto fue elaborado en el marco del programa PROCENCIA del Consejo Nacional de Ciencias y Tecnología – CONACYT Paraguay, como parte del proyecto de investigación PINV15-21, “Actitudes y prácticas políticas en Paraguay. Evolución del sistema de partidos paraguayo desde la vuelta a la democracia”.

[2]Original en inglés. Traducción propia de los autores para esta y todas las demás fuentes que se listen en otro idioma en la bibliografía.

[3]Actualmente en Paraguay existen 27 partidos políticos y 3 concertaciones políticas. Véase <http://tsje.gov.py/partidos/>

[4]Según datos de Latinobarómetro (<http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>), en la última década (2008-2017) en promedio el 76% de la población paraguaya declaró no confiar en los partidos políticos.

[5]El actual PLRA fue fundado bajo la denominación “Centro Democrático”, cambiando su nombre a Partido Liberal en 1890. En 1967 surge una rama que pasa llamarse “Partido Liberal Radical”; y en 1978, otra, el “Partido Liberal Radical Auténtico”. Esta división en 3 facciones acabó con la vuelta a la democracia en 1989 y la realización de elecciones libres, en las cuales el PLRA conquistó rápidamente la casi totalidad del voto liberal, dejando a las otras dos agrupaciones sin representación real en los órganos estatales y locales, lo que llevó a su reabsorción en la agrupación principal, desapareciendo del mapa político nacional en pocos años más.

[6]Carai (karai, en guaraní) significa “señor”.

[7]A pesar de la casi desaparición de las poblaciones guaraníes, el idioma guaraní continúa siendo muy utilizado en el país. Al respecto, según datos del Censo Poblacional del Paraguay, realizado por la Dirección General de Encuesta, Estadística y Censo (DGEEC) en el año 2012, el 34% de los paraguayos es monolingüe guaraní, y el 46,3% es bilingüe guaraní-castellano, lo que significa que el 80% de la población comprende y utiliza el guaraní. Del porcentaje restante, el 15,2% es monolingüe castellanohablante, y 4,5% habla otro idioma (indígena o extranjero). Además, la Constitución Nacional de 1992 considera tanto al guaraní como al castellano los idiomas oficiales de la República del Paraguay.

[8]El 20 de abril de 2008, luego de casi seis décadas de control ininterrumpido del gobierno nacional por la ANR (35 años en dictadura y 19 en democracia), las elecciones nacionales declararon presidente a Fernando Lugo, quien presentó su candidatura como parte de una coalición amplia denominada Alianza Patriótica para el Cambio (APC), conformada por el PLRA y más de una decena de otros partidos y organizaciones sociales, muchos de ellos de izquierda.

[9]No se consideraron a los Departamentos de Boquerón y Alto Paraguay, que por su reducida población no tienen relevancia muestral.

[10]Los datos del cuadro no tienen en consideración para el cálculo de los porcentajes a los que no pudieron votar a la fecha de la encuesta (por su edad), a los que nunca votaron, ni a los que no respondieron a la pregunta realizada.

[11]Na, en Paraguay, se utiliza como sinónimo de “por favor”.

[12]En guaraní, “si se puede te lo traigo”.

[13]Imagen acuñada por la abogada y educadora popular Selva Etcheverry.

[14]Fuente: Principales Resultados de Pobreza Monetaria y Distribución de Ingreso, DGEEC 2018.

[15]Fuente: Boletín Trimestral de Empleo, EPHC 4to. Trimestre 2018, DGEEC 2019.

[16]Salvo para las personas empleadas en el sector doméstico, quienes por ley perciben un salario mínimo equivalente al 60% del salario mínimo legal para todas las demás ocupaciones.

[17]Fuente: Encuesta Permanente de Hogares, DGEEC 2017.

[18]Fuente: Encuesta Permanente de Hogares, DGEEC 2016.

[19]Fuente: MEC 2015 y CONACYT 2012.

[20]Rodríguez, L. y Benítez, G. (2018). El efecto de las ayudas sociales en la población de adultos mayores sobre las tasas de pobreza. Análisis comparativo. Asunción: CADEP (pág. 21).

[21]Véanse, por ejemplo, <http://www.abc.com.py/edicion-impres/edicion-impres/editorial/festin-de-politicos-y-parientes-en-los-consulados-1788503.html>; <https://www.ultimahora.com/velazquez-defiende-nombramientos-politicos-y-familiares-n2709203.html> y <https://www.ultimahora.com/hija-nueva-ministra-la-funcion-publica-logra-un-meteorico-ascenso-n2703841.html>

[22]Véanse <https://www.ultimahora.com/hija-nueva-ministra-la-funcion-publica-logra-un-meteorico-ascenso-n2703841.html>; <https://www.ultimahora.com/saltan-mas-casos-hijos-politicos-becas-itaipu-n2806598.html> y <http://www.abc.com.py/edicion-impres/locales/defraudados-por-becas-de-itaipu-recolectan-firmas-1796140.html>

[23]Para el cálculo del “índice de importancia de la clientela para el elector” se ha asignado a las respuestas arrojadas por los encuestados un valor de 1 a 5; donde 1 indica una respuesta altamente favorable al proceso clientelar, y 5 representa una respuesta altamente contraria al proceso clientelar. Esto ha permitido calcular el valor global para cada encuestado (que se cuantifica en un mínimo de 3 y un máximo de 15), para luego agrupar estos valores en 3: Alta disposición a recibir clientela (para valores entre 3 y 7 puntos acumulados), Mediana disposición a recibir clientela (para valores entre 8 y 10 puntos acumulados), y Baja o Nula disposición a recibir clientela (para valores entre 11 y 15 puntos acumulados).