



Veinte años de democracia electoral en Paraguay: del clientelismo monopólico al clientelismo plural

Gustavo Setrini

Working Paper N°3

Serie: Paraguay. 200 Years of Independent Life. From Instability and Stagnation to the Challenge of Sustainable Growth and Social Equity.

Marzo de 2011

Introducción¹

El clientelismo es una institución social y política profundamente arraigada en el Paraguay y ha demostrado tener fuertes visos de continuidad frente a los intentos de reformas económicas y políticas. Como ha ocurrido en otros lugares, los observadores de la política paraguaya normalmente fijan como causa al clientelismo para explicar el estancamiento económico, los altos niveles de desigualdad, la ineficacia del sector público, y la desilusión general con la democracia en el país. Con el fin del régimen de partido único en 2008, las demandas para erradicar esta forma personalista de la política han aumentado significativamente dentro y fuera del gobierno². Pero, ¿qué es el clientelismo? ¿Cómo ha llegado a estar tan profundamente arraigado en el Paraguay? ¿Cómo es que ejerce tanta influencia en la calidad de la gobernanza política y económica? ¿Y cuáles son las posibles fuentes de cambio, de reforma y progreso en un país con base política clientelar?

Para responder a estas preguntas, este trabajo examina la historia de las relaciones Estado-sociedad en el Paraguay, argumentando que el patrón de crecimiento económico durante el período autoritario del Paraguay incorporó diversas clases sociales en el sistema político a través de redes clientelares institucionalizadas. Los cambios institucionales formales, provocados por la democratización y por la integración regional, no fueron suficientes para alterar este patrón de organización de interés, dando lugar a fuertes continuidades a lo largo de la década de 1990 y principios de 2000. Sin embargo, este trabajo sostiene que las nuevas reglas electorales y las nuevas condiciones económicas han producido un cambio gradual desde un clientelismo monopólico muy coherente hacia una forma más plural y menos coherente de clientelismo, con mayor espacio para la competencia por los recursos del Estado y el poder. El trabajo concluye discutiendo las implicaciones de estos cambios para la política económica y el desarrollo económico.

¹ Este artículo es una traducción del artículo “**Twenty Years of Paraguayan Electoral Democracy: from Monopolistic to Pluralistic Clientelism**” elaborado por Gustavo Setrini en Septiembre de 2010. La traducción ha estado a cargo de Lucas Arce y Fernando Masi

²La reciente condena al rampante clientelismo en el actual gobierno paraguayo ha incluido titulares como “Descarado clientelismo con ayudas sociales,” ABC Color, 6 de Agosto de 2010, <http://www.abc.com.py/abc/nota/134757-Descarado-clientelismo-con-ayudas-sociales/>, “Clientelismo luguista en nada difiere del colorado,” ABC Color, 11 de Noviembre de 2009, en <http://www.abc.com.py/2009/11/11/nota/45359-Clientelismo-luguista-en-nada-difiere-del-colorado/>; y “Ayuda familiar condicionada . . . a votar por el luguismo” 7 de Marzo de 2010, en <http://www.abc.com.py/2010/03/07/seccion/editorialabccolor/>.

Clientelismo: Definición, orígenes y fuentes de cambio

En esta sección se define al clientelismo como una institución informal que establece los parámetros para la política de distribución de bienes y servicios y alienta la búsqueda particular, en contraposición de la búsqueda colectiva, de los intereses económicos y políticos, promoviendo la prestación de bienes divisibles y privados en lugar de la prestación de bienes públicos. Luego de introducir las características generales de los sistemas clientelistas, se discutirá cómo la literatura sobre el clientelismo ha abordado las diversas modalidades de este sistema a través del espacio y del tiempo. Esta revisión de la literatura sobre el clientelismo sirve para enmarcar el análisis posterior del **trabajo**, acerca de las formas en que la democratización y la integración regional han modificado la práctica del clientelismo en el Paraguay, y a su vez, cómo ha modificado las perspectivas de la economía y de las políticas de desarrollo.

Lo que el clientelismo no es: corrupción y otras patologías del sector público

El clientelismo a menudo coincide con otros patrones de comportamiento político que se consideran “no democráticos”, alentando a los observadores a generalizar acerca de las patologías políticas que (ellos creen) han plagado sus sociedades y gobiernos, perdiendo de vista importantes distinciones analíticas. Debido a que es un tema tan popular, así como lo es la confusión analítica, es útil comenzar la discusión con un breve repaso acerca de lo que no es el clientelismo.

En primer lugar, el clientelismo no es sinónimo de corrupción. Piattoni et al. definieron esta última como “el intercambio de dinero (o bienes monetizables) por decisiones adoptadas por parte de funcionarios de carrera o electos, con el objetivo de favorecer económicamente a individuos o grupos particulares.”³ Por lo tanto, la corrupción implica la compra de influencia política por parte de los actores económicos privados y es un amplio fenómeno en sociedades clientelistas y no clientelistas por igual. El clientelismo y la corrupción pueden coexistir. Sin embargo, como se verá, el clientelismo implica casi la relación contraria, en la cual los recursos públicos se distribuyen de forma personalista a particulares o grupos privados a cambio de *apoyo político*.

En segundo lugar, en la medida en que al clientelismo se lo responsabiliza por los malos resultados del sector público, el fenómeno y sus probables efectos deben distinguirse de otras quejas comunes acerca de la ineficacia del sector público. Es importante distinguir los problemas relacionados con el *personalismo* y el *clientelismo* de aquellos que se derivan de la *falta de rendición de cuentas (accountability)* y los que se derivan de la *rigidez burocrática*. En su estudio comparativo de la reforma del sector público en los

³ Piattoni 2001,7

países en desarrollo, Schneider y Heredia discuten tres modelos de reforma administrativa que se corresponden a estos tres diferentes “diagnósticos” del pobre desempeño del sector público⁴. El primero, “la reforma del servicio civil” está diseñado para combatir el exceso de personalismo, el clientelismo y la corrupción en las burocracias del sector público. El objetivo de la reforma es hacer más universal la ejecución de políticas públicas y proporcionar una base más profesional y meritocrática al empleo en el sector público, a través de la adopción de exámenes de ingreso, permanencia, promoción por mérito, y toma de decisiones basadas en reglas estables.

Se debe diferenciar la situación anterior respecto de situaciones en las que se considera como problemas principales al abuso de poder, la arbitrariedad y la falta de rendición de cuentas a los ciudadanos, los cuales requieren “reformas para la rendición de cuentas” (*accountability reforms*). El objetivo de estas reformas es la introducción de un control externo, sometiendo a la burocracia a una mayor supervisión y fortaleciendo su capacidad de respuesta ante la sociedad civil o las legislaturas. En tercer lugar, “las reformas de gestión” responden a la necesidad de mejorar la ineficiencia o rigidez percibida en el sector público, y tienen por objetivo aumentar su eficiencia, su capacidad de respuesta a los usuarios, y su flexibilidad para responder a diversas demandas. Este tipo de reforma a menudo introduce la competencia entre las agencias públicas, ya sea mediante contrataciones o mediante la descentralización de la gestión, y crea incentivos para una mayor capacidad de respuesta mediante la eliminación de cargos públicos permanentes o mediante la vinculación del pago a la contratación del personal público, al desempeño del mismo.

Una vez más, si bien existe la tendencia popular de agrupar todas estas carencias del sector público en una sola categoría, tales fallas pueden tener su origen en problemas muy diferentes. A su vez, estos problemas precisan de diferentes soluciones, implicando cada una un conjunto de ventajas y desventajas. Por ejemplo, mientras que una mayor supervisión, a través de un organismo regulador o el Poder Legislativo, puede hacer más responsable a la burocracia, también puede introducir inflexibilidad y politización, empeorando así el clientelismo. Por el contrario, la reforma de la administración pública puede mejorar la profesionalidad del servicio público, pero a costa de disminuir su capacidad de respuesta a las presiones democráticas.

Definiendo al Clientelismo

La definición de clientelismo que aquí se presenta se basa en la visión de clientelismo de Simone Piattoni. Esta autora describe a este fenómeno *como un conjunto de relaciones de intercambio entre dos grupos, en las cuales los votos u otros tipos de apoyo partidista de los clientes se intercambian por beneficios materiales privados, divisibles y apropiables proporcionados por los patrones*. La compra de votos proporciona el ejemplo de

⁴ Schneider y Heredia

clientelismo más claro y más estudiado habitualmente, en particular en América Latina. En esta compra, los clientes políticos proporcionan votos en la jornada electoral a cambio de dinero, comida, ropa, u otros bienes proporcionados por los patrones políticos. En este caso, los bienes que se intercambian cumplen con la definición más estricta de los bienes privados, ya que son excluibles y privadamente apropiables (por ejemplo, la entrega de dinero en efectivo se puede dar a un solo individuo e impide que otra persona pueda hacer uso del mismo).

En el mundo de habla inglesa, el término *patronage* (“patronazgo”) se suele utilizar frecuentemente para indicar un subgrupo especial de intercambios clientelares, en los cuales se ofrecen empleos del sector público como moneda de cambio. En este caso, los clientes otorgan sus votos al político o partido político que les proporciona o se compromete a proporcionarles un empleo público. El empleo también se ajusta a la definición estricta de un bien privado, ya que es excluible y apropiable privadamente.

Además de los bienes y puestos de trabajo, toda una gama de bienes y beneficios políticos pueden servir como medio de intercambio, incluyendo favores de reglamentación, la influencia política y burocrática, y la inclusión en un amplio espectro de políticas públicas y sociales que generan beneficios relativamente divisibles (que van desde los programas de bienestar de transferencia de efectivo, a los servicios de salud y educación, y políticas industriales específicas).

Hay un debate en la literatura en cuanto a si el clientelismo político se entiende mejor como un conjunto de operaciones a corto plazo que se producen en época de elecciones,⁵ o como redes permanentes “para resolver problemas” que conectan a los pobres con la autoridad política a través de normas de reciprocidad vertical y que permanecen activas durante todo el ciclo electoral.⁶ Esta distinción tiene consecuencias para la estabilidad del clientelismo y de sus efectos distributivos. Sin embargo, ambos puntos de vista coinciden en describir al clientelismo como un conjunto de relaciones a través del cual se intercambian beneficios materiales específicos y lealtades políticas.

En este estudio se sigue a Piattoni en el uso del vocabulario de oferta y demanda para describir estos intercambios. En este enfoque, la oferta representa el deseo de los patrones para asegurar y distribuir los bienes divisibles a los clientes como una forma de mantenerse en el poder y reclamar autoridad. Su disposición para proporcionar estos bienes depende, a su vez, de la disponibilidad de recursos para la distribución clientelista y la disponibilidad de bases alternativas para reclamar la autoridad. Los patrones son más propensos a confiar en el clientelismo como estrategia cuando 1) tienen acceso a una base de recursos estable que se puede convertir en beneficios divisibles y se distribuye entre los clientes y 2) cuando los recursos o métodos alternativos de movilizar el apoyo y el mantenimiento de la autoridad están ausentes.

⁵ cf. Brusco et al. 2004

⁶ cf. Gay 2006; Auyero 2001

La **demanda** representa las solicitudes de los clientes para dividir los bienes privados y sus expectativas que los mismos serán proporcionados por los dirigentes de sus organizaciones políticas. La magnitud de la demanda de bienes privados depende de la composición de los intereses en una determinada sociedad o circunscripción. En primer lugar, debido a sus mayores y urgentes necesidades materiales de corto plazo, es probable que los pobres puedan tener una mayor demanda de bienes clientelistas. Sin embargo, si estas demandas toman un carácter individual o colectivo depende de cómo se organizan los individuos para demandar, y de la medida en que interpretan sus demandas personales como casos particulares de intereses más generales. Esto se conoce más a menudo como la fuerza de los vínculos horizontales dentro y entre los grupos civiles y sociales de la sociedad.

Tabla 1. Enfoque de Oferta y Demanda de Clientelismo en una Organización

	<i>Definición</i>	<i>Determinantes</i>
Oferta	Propensión de los 'Patrones'/'Líderes' a ofrecer bienes divisibles como medios para retener el poder.	Disponibilidad de recursos para la distribución clientelar Disponibilidad de bases alternativas de reclamo del poder
Demanda	Propensión de los Clientes'/Miembros' a demandar bienes divisibles de sus líderes y sus organizaciones.	Composición socio-económica de intereses entre de los miembros

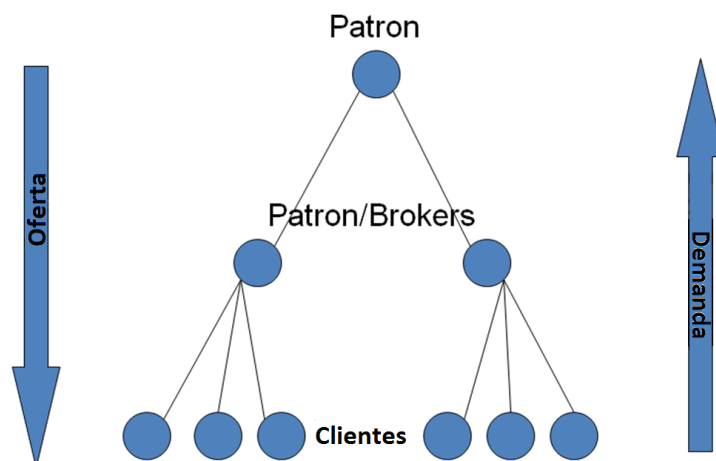
Fuente: Elaboración Propia

Dentro de las redes clientelares, el suministro procede de la parte superior, donde un patrón tiene un acceso seguro a un conjunto de recursos económicos y decide cómo serán distribuidos. La demanda se apoya en la parte inferior de la red, donde los clientes eligen cómo y a qué nivel de agregación articular sus demandas. La oferta y la demanda están "anidadas", en el sentido que la demanda de un cliente es satisfecha por la oferta de su patrón, pero que ese patrón a su vez sirve como un corredor que articula las demandas de prestaciones divisibles a un patrón que se encuentra más arriba en la cadena (ver Figura 1).

Dado que el clientelismo alienta la formación de vínculos verticales y diádicos (es decir, los lazos personales que unen a dos individuos de diferentes estratos socio-económicos) a expensas de las relaciones horizontales corporativas, (es decir, los lazos que unen a los miembros de la misma clase socio-económica de formas múltiples o recíprocas) el mismo

es visto como la obstaculización de la acción colectiva y como la subordinación de los intereses del cliente a los de su patrón.⁷

Figura 1. Oferta y demanda en redes clientelares



Fuente: Elaboración Propia

En consecuencia, el clientelismo también se asocia con una baja inversión en bienes públicos o colectivos. La falta de relaciones horizontales, la ausencia de grupos corporativos, y la débil acción colectiva en los sistemas clientelistas alientan a los actores a considerar sus intereses económicos y políticos en un bajo nivel de agregación, y a los patrones a proporcionar bienes y servicios a nivel correspondientemente bajos de agregación, con altos niveles de exclusión. Por ejemplo, un interés universal para mejorar la educación puede conducir a un número de diferentes tipos de demandas, que van desde la demanda de un cliente a un patrón para un préstamo, recomendación, o beca escolar para su hijo (o un pedido de fondos públicos, por parte de la comunidad, para construir una escuela o pagar los salarios de los maestros locales); hasta demandas para la reforma del sistema educación pública impulsada por grupos de interés. Por definición, en un sistema clientelar, los individuos son más propensos a presentar reclamos y demandas a nivel personal en lugar de a nivel colectivo. El resultado de tales intercambios, que se presume personalista, se restringe el acceso a una amplia variedad de bienes públicos, tales como infraestructura, investigación, educación y capacitación.

En general, este patrón de representación de intereses contrasta con las formas de la política que se apoyan en fuertes vínculos horizontales dentro y entre los grupos de interés; tales como la *política de clase*, donde grupos que son más ampliamente representativos de los intereses de la mano de obra, del capital, y de los terratenientes compiten por el poder; el *pluralismo*, donde una amplia gama de grupos de interés

⁷ Putnam et al, 1993

compiten libremente por el poder; y el *corporativismo*, donde el Estado reconoce y legitima un determinado conjunto de intereses e intentos de adjudicación entre diferentes grupos sin libre competencia⁸. Estos patrones de la política, se cree, permitirán una mejor base para la provisión de bienes colectivos y públicos (es decir, bienes y servicios que no son excluibles y apropiables privadamente: por ejemplo, la política sanitaria nacional o protección del medio ambiente) por parte del Gobierno.

Tres Puntos de Vista sobre el Origen y Evolución de los Sistemas Clientelistas

Los escritos iniciales acerca del clientelismo concebían a este fenómeno como determinado por factores del lado de la demanda, específicos de las etapas tempranas (agrarias) de la transición al desarrollo. Según estos escritos, las condiciones económicas y sociales comunes a las sociedades agrarias - como la fuerte desigualdad, la severa escasez e incertidumbre económica, y los patrones de organización social basados en la estructura de clanes y en el parentesco - fomentó el desarrollo de un conjunto de relaciones sociales basadas en la reciprocidad y el intercambio personalista. Específicamente en relación con el clientelismo electoral, la integración o “reclutamiento” de las poblaciones rurales dentro de la política electoral nacional y, por ende, de las estructuras partidarias, dio lugar a un modo de representación de intereses sobre la misma base de intercambios particularistas que caracterizaban la vida en la etapa mencionada.⁹ Desde este enfoque, el desarrollo industrial, la urbanización y la modernización de las estructuras sociales en los países en desarrollo generarían, en última instancia, estructuras políticas basadas en intereses de clase o de grupo y la disminución del clientelismo de base rural¹⁰.

Posteriormente, la persistencia de la política de clientelismo y de la maquinaria política, a la luz de fuertes cambios, tales como la urbanización, la comercialización de la agricultura y la industrialización dio lugar a una segunda visión, más institucional, del clientelismo, en la cual los factores de la oferta son los que predominan. Este punto de vista localiza los orígenes del clientelismo en eventos históricos específicos dentro de la estructura social. Como resultado de esto último, este enfoque analiza al clientelismo como un acuerdo mucho más estable y persistente. Desde este punto de vista, la

⁸ Para un ejemplo de análisis de políticas de clase ver Katznelson y Zolberg (1986); para los textos clásicos de la escuela pluralista ver Dahl (1961) y Lipset (1960); para un texto que introduce el contexto del neocorporativismo, ver Schmitter (1974).

⁹ Powell,(1970); Huntington, (1968).

¹⁰ Powell (1970) argumenta que, “finalmente, en el curso de la modernización en general, el crecimiento de la ciudad se convierte en un fenómeno desestabilizador: en algunos casos, un grupo de élite urbana puede formar una alianza con el campesinado, vinculando, por así decirlo, la ciudad inestable con el campo estable al llevarlos a una relación de interdependencia. El periodo de estabilidad gubernamental resultante puede entonces ser utilizada para realizar muchas de las tareas necesarias de modernización del gobierno en el curso del desarrollo. El éxito, sin embargo, trae consigo una disminución de la relevancia y eficacia de la base de apoyo campesino original (77)”.

formación de partidos políticos a menudo representa un momento crítico, en el que tanto la oferta y la demanda de bienes clientelistas como las instituciones organizacionales que ambas (oferta y demanda) perpetúan, están establecidas. Las circunstancias en que las elites se encuentran en el momento de la fundación del partido determina si pueden acceder a los recursos para movilizar clientelísticamente a los partidarios o deben apoyarse sobre alguna otra base para movilizar apoyo, tales como la ideología o las identidades colectivas o de clase.

El estudio de Shefter sobre partidos políticos explica el origen y persistencia de estrategias clientelísticas en varios países europeos sobre la base de las oportunidades que enfrentaron las élites partidarias en el momento de la fundación de sus partidos.¹¹ En los partidos que se formaron antes que las burocracias estatales hayan adquirido plena autonomía, las élites tenían acceso a los recursos de patronazgo y podían movilizar el apoyo de masas a través de la distribución de los beneficios divisibles. En contraste con estos “partidos internamente movilizados”, los partidos que se formaron después del desarrollo de la autonomía de las burocracias estatales se vieron obligados a construir apoyo de masas mediante la movilización de los grupos excluidos, y por ello tienden a recurrir a los llamamientos programáticos y no tanto al patronazgo para movilizar a los votantes. La perdurabilidad del clientelismo en el sistema político de un país depende, de esta forma, del orden en que se llevaron a cabo la democratización y el desarrollo de la autonomía burocrática estatal.¹²

Las investigaciones sobre clientelismo, en una amplia gama de enfoques, han hecho hincapié en su durabilidad y capacidad de adaptación a las perturbaciones sociales, económicas y políticas, presentando al clientelismo como una barrera permanente para el desarrollo económico. Los autores que defienden este punto de vista han descrito al clientelismo como un acuerdo social y político profundamente conservador que, por un lado, evita el cambio endógeno y, por otro, es bastante resistente a una amplia variedad de cambios exógenos. Al describir los efectos de la maquinaria política en Sicilia, Judith Chubb argumenta:

“la *máquina* puede ser mejor entendida como un instrumento eficaz y de bajo costo para la preservación del *status quo* social, económico y político. Mediante la integración de los pobres en el sistema existente con premios individualistas de corto plazo y la ilusión de la participación, la *máquina* mitiga los conflictos sociales y políticos e impide la

¹¹ Shefter, 1994.

¹² Las primeras explicaciones de “coyuntura crítica” de los sistemas de partidos se basó en el momento de la competencia partidista inicial (Kaufman, 1977), donde la competencia partidista en el “período caudillista agrario” da paso a los sistemas de partidos basados en *máquinas*, como en Colombia y Uruguay, y más tarde el inicio de la competencia partidista genera competencia en un “grupo de base”, como en Argentina, Chile y Venezuela, y sistemas “centro-dominantes” como en México y Brasil. Un enfoque similar (Collier y Collier, 1991) explica diferentes sistemas de partidos en América Latina sobre la base de estudios históricos comparativos.

organización de los pobres a lo largo de líneas alternativas. Al mismo tiempo, las necesidades a largo plazo de los pobres no se cumplen, ya que la *máquina* sirve a los intereses económicos establecidos, de manera a evitar inversiones caras a través de políticas sociales de fondo.¹³

Sin embargo, más recientemente, un tercer punto de vista del clientelismo sugiere que las visiones permeables de “coyuntura crítica”, pueden haber exagerado la estabilidad y coherencia del clientelismo. Mientras que algunos autores ven al clientelismo y al dominio continuo del patronazgo tradicional como una fuerte barrera a la consolidación democrática¹⁴, otros trabajos analizan cómo el clientelismo cambia en respuesta a la acción política y a los cambios económicos que alteran tanto la oferta como la demanda de bienes clientelistas.

Por ejemplo, los estudios de Jonathan Fox sobre la política alimentaria en México¹⁵, sobre la responsabilidad de liderazgo en las organizaciones campesinas regionales¹⁶, y sobre la democratización rural en México¹⁷, tienen en cuenta tanto las divisiones de la oferta entre las élites “reformistas” y “autoritarias” y el aumento de la capacidad organizaciones de la sociedad civil para generar demandas colectivas. El autor sostiene que la cooperación entre las élites reformistas y las organizaciones de la sociedad civil en México han promovido cambios que llevaron desde una situación de “clientelismo autoritario” hacia una de “semi-clientelismo”, y a zonas de “tolerancia pluralista”.

Por el contrario, los estudios respectivos de Levitsky y Auyero acerca de la política argentina durante la década de 1990, muestran cómo la política basada en intereses de clase puede revertirse hacia el clientelismo¹⁸. Los autores sostienen que en las zonas urbanas de Buenos Aires, las políticas económicas neoliberales y los procesos paralelos de “desindustrialización” y “desproletarización” de la década de 1990 erosionaron las instituciones de representación de intereses que habían vinculado previamente a los votantes del Partido Peronista a través del trabajo, los sindicatos y identidad de clase. Durante el período de industrialización de Argentina, el clientelismo se había mantenido al margen de las estrategias electorales del peronismo, y el populismo económico había sido cubierto por la identidad de clase obrera como la principal base para la movilización política entre los pobres urbanos. Sin embargo, durante la década de 1990, una estructura económica cambiante llevó a una remodelación de las apelaciones enfocadas espacialmente a apelaciones clientelistas entre los políticos y de demandas de “mediación política personalizada” entre los pobres (Auyero, 2001).

¹³ Chubb, (1982, 9).

¹⁴ O'Donnell (1996a; 1996b); Hagopian (1996, 1990).

¹⁵ Fox (1993).

¹⁶ Fox (1992); Fox y Hernandez (1989).

¹⁷ Fox (1996, 1990, 1994).

¹⁸ Levitsky (2003); Auyero (2001).

Desde este punto de vista, las estructuras clientelares implican cierta estabilidad, pero también se adaptan y cambian junto con las demás instituciones que rigen la política y el sistema económico, en las cuales la política está inmersa. En lugar de **un** cambio automático y gradual en respuesta a la modernización o a la estabilidad, según este enfoque el cambio es contingente y controvertido, y está construido por actores políticos en medio de un entorno cambiante.

Este último punto de vista permea el resto del trabajo, que argumenta que, a pesar de las fuertes continuidades en el clientelismo del Paraguay pre y post-democrático, los cambios institucionales formales llevados a cabo con la aprobación de la Constitución de 1992 y los cambios económicos generados por el incremento de la integración regional han sido suficientes para provocar cambios en la práctica y en la estructura informal del clientelismo político. Este clientelismo se ha desplazado gradualmente desde una forma muy coherente y monopolista, en el que el Partido Colorado controlaba el suministro de bienes clientelares en su totalidad, a una forma de clientelismo más plural, donde las diferentes facciones y, cada vez más, partidos diversos compiten por el acceso al Estado para dirigir sus recursos hacia grupos clientelares. Si bien estos cambios se pusieron en marcha con la democratización, o tal vez a partir del previo debilitamiento del régimen autoritario, su impacto sólo ha quedado en evidencia 20 años más tarde, con el fin de sesenta años de gobierno de partido único, en el 2008.

En la siguiente sección, se describirá 1) la estructura social y económica del Paraguay en el periodo pre-dictadura, 2) cómo el régimen autoritario del país y la maquinaria del Partido Colorado afectó el desarrollo de esta estructura, y 3) la naturaleza de la transición democrática. Estos factores dejarán en claro que el tipo de clientelismo instalado en el Paraguay se trata de un “**caso más probable**” de clientelismo estable y coherente. Mientras que, en retrospectiva, la erosión gradual del monopolio del Partido Colorado era evidente, la mayoría de los observadores nacionales e internacionales no predijeron que el Partido Colorado fuese capaz de perder las elecciones de 2008 y observaron con incredulidad como la fragmentada alianza electoral liderada por el sacerdote devenido político, el actual presidente Fernando Lugo, terminó con 60 años de gobierno de partido único. El caso proporciona un claro ejemplo de cómo el clientelismo monopólico no desaparece con la democratización, sino que evoluciona con el tiempo.

En primer lugar, se describe cómo el régimen autoritario de Alfredo Stroessner (1954-1989) adoptó el clientelismo como una solución institucional al problema de la inestabilidad política, al incorporar una amplia gama de actores sociales en el Partido Colorado a través de intercambios clientelares. En segundo lugar, muestra cómo la democratización dejó intactas las estructuras clientelares que llevó a fuertes continuidades en los resultados electorales y gubernamentales durante casi dos décadas. Por último, muestra cómo la adopción de una constitución democrática en 1992 puso en

marcha cambios graduales en el comportamiento político clientelar, que con el tiempo alteraron significativamente la relación entre los grupos sociales y el Estado.

La fabricación del clientelismo monopolístico en el Paraguay autoritario: 1954-1989.

La historia, la cultura, y las condiciones materiales facilitaron un escenario donde las actitudes culturales de deferencia hacia la autoridad y las condiciones económicas de escasez y desigualdad se prestaban por sí mismas a las relaciones clientelistas. Llevado adelante en 1948-49, el trabajo etnográfico de Elman y Helen Service *Tobati: Paraguayan Town*, hace una descripción de las condiciones económicas en el Paraguay con anterioridad al período de Stroessner:

Hay un estado generalizado de pobreza rural en el Paraguay, a pesar de la enorme generosidad natural de la tierra. La falta de mercados de exportación, junto con altos costos de transporte, falta de capital y facilidades de crédito, además del pequeño tamaño del mercado interno, resulta en consecuencia, a nivel rural local, en la ausencia de herramientas y técnicas modernas, métodos de mercadeo poco rentables, nomadismo, y una falta completa de actitud comercial. En el sentido comercial de la palabra, la agricultura “no paga”, aunque la mayoría de la población debe participar en ella para vivir¹⁹.

En estas condiciones, los campesinos abrazaron actitudes de dependencia, descritas en otro escrito como la “imagen del bien limitado”²⁰, y han visto los lazos patrón-cliente, en lugar de inversión, producción y acumulación, como los vehículos exclusivos para la movilidad social y el progreso material.²¹ Los lazos patrón-cliente, incluso aquellos en que las funciones económicas del intercambio laboral se establecían con claridad,

¹⁹ Service y Service 1954, 59.

²⁰ Acerca de “la imagen del bien limitado” en las comunidades campesinas de México, ver Powell (1970). En cuanto a Paraguay, Service y Service (1954) argumentan, “la actitud típica de los campesinos es aquella que asociamos con la Europa previa a la difusión de la llamada ética “protestante” o “capitalista”. . . esto no significa que el campesino no es codicioso, o que no desea una vida mejor para sí y su familia, sino que la codicia no tiene la forma ideológico-económica que tiene en un medio de clase media urbana. Su experiencia, y la de sus antepasados, es que con la aplicación constante de su trabajo podía esperar mantener la situación en la que nació, pero sin posibilidad de mejorarla. Según esta mentalidad, un hombre rico, cuya familia no fue “siempre rica” puede haber obtenido este estatus como resultado de suerte o influencias. No hemos descubierto ningún sentimiento entre los campesinos que el trabajo duro y una gestión o emprendimiento inteligente puede lograr algo que no sea una recompensa pequeña y efímera” (124).

²¹ Service y Service (1954) describen: “La concepción de que la mejora económica sólo puede lograrse a través de la ayuda o influencia de un patrón es también muy frecuente, a pesar del hecho de que durante muchos años no ha habido haciendas agrícolas. La respuesta más habitual de un campesino que se consulta acerca de sus dificultades económicas y tecnológicas no es que necesita un arado de acero, mejores semillas o una yunta de bueyes, sino que necesita un buen patrón que le ayude” (125).

adoptaron la apariencia típica de amistad y parentesco ficticio o “compadrazgo”²². Fuera de la economía campesina, la política, en lugar de los negocios, fue el vehículo principal para la movilidad social personal y el progreso económico²³.

La lucha por la influencia política y el acceso a las oportunidades de progreso económico ofrecidas por los recursos públicos jugaron un rol muy importante en la violenta y muy volátil historia política del Paraguay; que se extiende desde las dictaduras altamente represivas que siguieron a la Independencia paraguaya, a la vertiginosa serie de golpes y contra-golpes de Estado entre facciones que aparecían en una cadena sin fin, y que culmina en la guerra civil de 1947. Tan pronto como un líder consolidaba el control estatal, purgando y exiliando los restos de la antigua autoridad, sus ambiciosos subordinados empezaban a planear una nueva conspiración, creando alianzas a partir de los fragmentos de las facciones exiliadas previamente o con nuevos dirigentes populares²⁴.

La caída de un gobierno de coalición provocó la guerra civil de 1947, y su resultado privó al país de un único y breve momento histórico perspectivas históricas para emprender un proceso democrático y una reforma social. Si bien la victoria de los Colorados no terminó con la inestabilidad política, es innegable que sentó las bases para la llegada al poder de Stroessner y los sesenta años de monopolio político del Partido Colorado. Lewis explica:

El fin de la guerra civil dejó a los colorados como dueños indiscutibles del Estado. La desertión al bando rebelde de casi el 80 por ciento del cuerpo de oficiales significaba que sólo los militares colorados se mantuvieron en los puestos de mando, y el rango y reservas del nuevo ejército leal estaba compuesto por reclutas colorados. Incluso más, el partido no sólo controlaba el ejército, sino que también estaba en condiciones de monopolizar todos los empleos del gobierno... Aunque es difícil calcular cuántas personas emigraron durante e inmediatamente después de la guerra civil,

²² “El comportamiento de los campesinos en un contexto de trabajo asalariado es instructivo. La actitud más abierta e idealizada es que, trabajando para alguien, uno está haciendo un favor personal: los salarios que reciben a cambio son regalos o muestras de estima... El trabajo no es visto como una mercancía impersonal que se compra y se vende, ni trabajar para un empleador está visto como un posible medio de ganarse la vida. . . . La relación entre el patrón y el peón en un contexto de trabajo asalariado, cuando en realidad es una relación pecuniaria impersonal, tiende a tomar la forma social de obligaciones personales recíprocas. Así, un patrón contrata a una persona como si estuviera pidiendo un favor personal, y el peón responde como si estuviera obligado a concederla. El pago del salario se minimiza, casi como un acto encubierto. A menudo un empleador contrata a un compadre, o el patrón y el peón pueden llegar a ser compadres, como una suerte de refuerzo de la relación laboral. Si un cliente desea despedir a un trabajador o si un trabajador quiere renunciar, cada uno trata de crear una situación que haría al otro realmente cometer un acto que destruya la relación.” Service y Service 1954, 126-127.

²³ “Lo que se entiende normalmente como posibilidad de movilidad económica y social tiene como ámbito la política y no los negocios. En el pasado, la movilidad a través de un puesto público o del favoritismo político ha sido prácticamente la única manera que un hombre ambicioso y capaz llegar de alguna manera a tener éxito financiero, y aún hoy se ve como una vía más normal que cualquier otra modo” Service y Service 1954, 129

²⁴ La descripción del régimen de Stroessner que elabora Lewis (1980) aborda con gran detalle esta parte de la historia paraguaya.

las estimaciones oscilan entre 200.000 a 400.000, o incluso más. Este número representaba aproximadamente un tercio de la población del país²⁵.

El faccionalismo y la competencia por el liderazgo dentro del Partido Colorado llevó a una etapa de inestabilidad en el periodo 1947-1954, siete años durante los cuales siete hombres diferentes ocuparon el Poder Ejecutivo, mientras continuaba la modalidad permanente de golpes y contragolpes de Estado que había caracterizado la política paraguaya desde varias décadas atrás. Cuando un golpe de Estado llevó a Alfredo Stroessner, un general del ejército, al poder en 1954, las facciones del Partido Colorado vieron a este gobierno militar como una medida provisional, mientras construían la masa crítica y las estrategias para relevarlo del cargo. Todo ello indicaba que el gobierno del General sería tan efímero como los anteriores.

Sin embargo, Stroessner presidió la segunda dictadura más larga en la historia latinoamericana, una dominación que sostuvo mediante la eliminación de las facciones en el Partido Colorado y haciendo de esta organización política una herramienta altamente eficaz para consolidar su poder en la burocracia pública, el Estado, los militares, la economía y la sociedad civil:

En 1967, no existían facciones que dividieran el Partido Colorado. Todos eran Stroessneristas. Sin duda, algunos altos dirigentes partidarios y gubernamentales se habían identificado anteriormente con algún otro dirigente. . . Sin embargo, todos habían repudiado sus conexiones anteriores y, al hacerlo, había echado su suerte de manera irrevocable junto a Stroessner. Dado que su seguridad y su prosperidad se basaban en la continuidad del régimen, se vieron obligados a apoyarlo sin reservas... En esta era, una nueva generación de jóvenes se posicionó en niveles elevados del régimen ... Desconocidos políticamente antes que Stroessner los elevara a esos niveles, estos nuevos rostros también debían todo al Presidente.²⁶

El Partido Colorado

El Partido Colorado, formalmente la Asociación Nacional República (ANR), junto con el Partido Liberal, es una de las dos organizaciones políticas tradicionales del Paraguay. Un estudio de Nichol, acerca del origen y la función de los partidos políticos en el Paraguay, los describe a ambos como partidos no ideológicos que se originaron como “comunidades de adscripción” y no como “asociaciones de intereses similares”. A partir de datos originales de una encuesta sobre las actitudes de los líderes el autor argumenta que los partidos políticos de Paraguay “combinan una amplia gama de intereses diversos y diversas clases” y que no existe ninguna discrepancia ideológica entre ellos ni coherencia ideológica dentro de sí mismos.

Sobre la base del origen de estos partidos a partir de un primer momento de carácter

²⁵ Lewis (1980, 38). Traducción del autor.

²⁶ Lewis (1980, 99).

caudillista y la ausencia contemporánea de una autonomía burocrática en el Estado paraguayo, las tipologías de Kauffman y Shefter también predicen, correctamente, que los dos partidos tradicionales siguen estrategias de movilización de masas “de máquina” o “clientelismo”.²⁷ En cuanto a los orígenes de los dos partidos tradicionales, Nichols sostiene:

El conocimiento de la naturaleza y las responsabilidades del *Carái* es básico para entender cómo los dos principales partidos políticos de Paraguay se convirtieron en "tradicionales" y cómo la afiliación a ellos se extendió rápidamente por todo el país. El papel del *Carái* es estrictamente un fenómeno paraguayo. Este papel era una parte del sistema de la encomienda creada en Paraguay por los colonizadores españoles, que buscaban controlar a las tribus guaraníes. El *Carái* era el gobernante paternalista de la encomienda (o rancho), como dueño absoluto, y recibía deferencias personales de todos los que moraban en su tierra. Cada *Carái* era dominador absoluto en su propia encomienda, y su autoridad en su propiedad era respetada por otros *caraiés*. . . A pesar de que el Dr. Francia y más tarde otros dictadores habían ampliado progresivamente sus propiedades personales a expensas de muchos de los *caraiés* [,] fueron los *caraiés* restantes los que conformaron el núcleo de liderazgo de ambos partidos políticos en 1887, y una vez que los partidos se formaron, cada *carai* rápidamente llevó a sus súbditos al partido que había formado con el fin de maximizar la fuerza numérica de tal. . . . En este sentido, *a medida que estos dos partidos políticos reclutaban miembros a través del sistema de los carai, los mismos eran reclutados como "sujetos" del sistema político, utilizados para producir resultados para el sistema y, de ninguna manera, como partícipes o influyentes en el proceso de toma de decisiones*²⁸.

Tras el exilio Liberal en el periodo posterior a la guerra civil de 1947, Stroessner promulgó un conjunto de reformas para el Partido Colorado diseñadas con la finalidad de crear una organización altamente eficiente y disciplinada, que le rendía cuentas a él personalmente, y que, como una organización militar, era capaz de ejecutar sus órdenes a través de sus filas.²⁹ En la parte superior de esta estructura estaba el propio dictador, como presidente del Partido, y el Comité Ejecutivo del Partido, la Junta de Gobierno, compuesta por treinta y cinco miembros titulares y dieciséis suplentes, elegidos nominalmente en una convención del partido, pero siempre a partir de una lista única de candidatos, aprobada desde arriba.³⁰

El trabajo de la Junta se dividía en comisiones y subcomisiones, con el Comité Político

²⁷ Ver Kaufman (1977) y Shefter (1994).

²⁸ Nichols (1969, 30-32).

²⁹ Lewis (1980, 100).

³⁰ Al describir el juego político intrapartidario en la década de 1960 en Paraguay, Nichols (1969) afirmaba que “las listas de candidatos eran cuidadosamente elaboradas de antemano por las facciones titulares representados en el comité ejecutivo. Así, el Partido Colorado, al eliminar las elecciones intrapartidarias, se fue moviendo gradualmente hacia una forma de representación indirecta. Las listas eran confeccionadas por el comité ejecutivo y enviadas a las organizaciones locales para su ratificación” (102-03).

como círculo principal de poder del partido³¹. La Junta también mantiene los comités de trabajadores, campesinos, mujeres, juventud, asuntos legales, la propaganda y la organización del partido. Esta última comisión servía de vínculo entre las políticas adoptadas por el Comité Político y su aplicación por el aparato partidario a través de la relación del Comité Político con el sistema de seccionales del Partido. Esta estructura fue construida a partir de 246 oficinas distritales (seccionales) divididas en cientos de subseccionales en toda la capital del país y el campo. El sistema servía al mismo tiempo como una red para la distribución de patronazgo y para el ejercicio del control político y la vigilancia, que se extendía desde el propio dictador hasta las bases partidarias.

Cada seccional estaba integrada por un presidente, vicepresidente, secretaria, tesorería, y miembros en general, elegidos cada tres años por el voto de todos los miembros partidarios registrados en el distrito. La red de relaciones patrón-cliente que se extendió a toda la sociedad movilizó un amplio apoyo para el régimen, en tanto un gran número de personas tuvo acceso a una amplia gama de recursos económicos y oportunidades. Tales recursos y oportunidades estuvieron condicionados a la supervivencia del régimen. Las redes clientelares del Partido Colorado se ajustaron al patrón general descrito anteriormente, donde la demanda de bienes divisibles por parte de gente pobre se encontró con la oferta por parte del Partido Colorado. Las seccionales sirvieron como centros locales de mecenazgo, pagando gastos funerarios, prestación de ayuda jurídica, distribución de suministros necesarios para la escuela y vestimentas, atención médica, y juguetes para las familias pobres. Estos gastos eran solventados con fondos del partido, extraídos a través de “donaciones” de los miembros urbanos del partido, empleados mayormente en las posiciones de patronazgo dentro del sector público.³²

Sin embargo, a más del control conjunto de Stroessner y del Partido Colorado sobre la burocracia del sector público y las instituciones legislativas estatales, también la estructura de las seccionales facilitaba un patrón de intervención estatal en la economía siempre y cuando el régimen de Stroessner siguiera manteniendo la regla del partido único. A lo largo de 35 años, el régimen no sólo institucionalizó los lazos tradicionales patrón-cliente entre los campesinos y la élite rural, a través de la tierra y la política agrícola, sino que también vinculó todas las clases sociales con el Estado y el Partido Colorado a través de la distribución de diferentes beneficios privados. En las siguientes secciones se describen, a su vez, los bienes proveídos por el Estado a cambio de lealtad política de los campesinos, los militares, las élites del partido, y la nueva clase media urbana.

³¹ “Cuando el Partido debe tomar una decisión crítica, el Comité Político se reúne primeramente en secreto, y una vez resuelta su posición presenta sus recomendaciones al resto de la junta” (Lewis 1980, 141).

³² Hicks (1971, 144); Lewis (1980).

Los campesinos y los intereses rurales

En 1950, la población de Paraguay era 65% rural, el sector agrícola tenía un importante peso en la economía (48,9%), mientras que el 55% de su población estaba empleada en actividades agrícolas, principalmente de subsistencia.³³ Debido a su peso demográfico, el apoyo de grupos de campesinos se constituyó en la piedra angular del régimen de Stroessner.

Los campesinos se vinculaban con el Estado a través de la política agrícola y los programas de colonización de tierras, encargados de la distribución de las tierras y las subvenciones al cultivo del algodón, utilizando los conductos del Partido Colorado, el Ministerio de Agricultura, y el Instituto de Bienestar Rural (IBR), en el marco jurídico del Estatuto Agrario de 1963³⁴. La función de cooptación de la política de IBR y de la colonización fue evidente desde sus orígenes. La demanda para reubicar a los campesinos de la región central, la más densamente poblada de Paraguay, hacia las zonas fronterizas con Brasil provenía de los propietarios afectados por la creciente presión de colonos e invasores sobre sus tierras, y la amenaza de la movilización social de los grupos campesinos organizados.³⁵

Como resultado, en lugar de usar la expropiación y la redistribución de la tierra, el programa de colonización funcionaba a través de la creación de nuevas "colonias" de campesinos, surgidas a partir del fraccionamiento y distribución de grandes extensiones de tierras de propiedad pública, y mediante la concesión de títulos de propiedad a los ocupantes ilegales de las tierras públicas ya ocupadas. A pesar de la dificultad para conseguir cifras confiables, Baer y Birch citan un estudio del Banco Mundial donde se informa que, "entre 1963 y 1973, 42.000 familias fueron reubicadas por el Instituto, de los cuales 30% fueron trasladados a la región de la frontera oriental. A finales de 1976, se habían emitido casi 90,000 títulos de propiedad, que comprenden cerca de 4 millones de hectáreas de tierra"³⁶. El análisis de Alegre y Orué sobre cifras oficiales para el período comprendido entre 1947 y 2007 reporta la distribución de 189.223 títulos de propiedad (con un tamaño de tenencia media de tierra de 18,2 hectáreas), cubriendo una superficie total de aproximadamente 3.446.737 hectáreas, en la poblada región oriental, y 7.735 títulos de propiedad (con un tamaño de explotación promedio considerablemente mayor a 1.106 hectáreas), comprendiendo una superficie de 8.557.916 hectáreas en las regiones del Chaco, menos pobladas.³⁷

³³ DGEEC.

³⁴ Nickson (1981).

³⁵ El apoyo terrateniente para políticas destinadas al "bienestar rural", en lugar de la reforma agraria y la colonización en lugar de la redistribución de tierras se expresó por primera vez en el Primer Seminario Nacional sobre Reforma Agraria, en Junio de 1958. La FAO (*Food and Agriculture Organization*-Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) patrocinó el seminario organizado por la *Asociación Rural Paraguaya* (Baer y Birch 1984a, 786).

³⁶ Baer y Birch 1984a, 786.

³⁷ Alegre y Orué (2008, 45, 115).

Se destinaron subvenciones “extralegales” de grandes extensiones de tierras públicas en la región del Chaco a las elites militares y partidarias, que en buena parte explica la persistente desigualdad en la distribución de tierras en el Paraguay. En un grado mucho mayor, IBR otorgó tierras en la porción oriental del Paraguay a la colonización para nuevos propietarios campesinos que se beneficiaron de las políticas de reforma agraria. Sin embargo, incluso en este caso, grandes extensiones de tierra fueron entregadas también a compañías privadas de colonización que asentaron inmigrantes brasileños y trataron de atraer la inversión extranjera.³⁸ Alegre y Orué no informan cuanta cantidad de tierra se concedió a las colonias campesinas en el este de Paraguay, aunque el presidente del IBR con más años de servicio afirmó que, entre 1963 y 1985, la institución creó 661 colonias campesinas, distribuidas en 130.000 parcelas que ocupaban 8,8 millones de hectáreas, y otorgó 400 mil nuevos títulos de tierras.³⁹ Hoy en día, el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT), sucesor del IBR, informa cifras similares, con la creación de 630 colonias campesinas que cubren 8,5 millones de hectáreas, y la creación de 79.659 nuevas parcelas.⁴⁰

La distribución de tierra y títulos convirtieron al IBR en uno de los dos pilares más importantes de la política clientelar del Estado paraguayo (junto con la Autoridad de la Represa Hidroeléctrica de Itaipú). La presidencia del instituto de reforma agraria y el acceso a sus tierras y recursos de financiación, junto con las oportunidades de corrupción generados por las transacciones de sus propiedades, se convirtió en un valioso instrumento político para los funcionarios del Partido Colorado.

Otras políticas agrícolas, en particular los subsidios del algodón y las políticas de extensión, se diseñaron para hacer frente a los intereses materiales de los campesinos. Sin embargo, el fin de estas políticas fue consolidar el monopolio del Partido Colorado sobre la mediación de intereses, sin concederles a los agricultores campesinos la autonomía para defender sus intereses colectivos *vis-à-vis* los intermediarios, la élite local de terratenientes, y el propio Estado. El Ministerio de Agricultura establecía (como referencia) los precios del algodón y las políticas de subsidios, de tal manera que se facilite la búsqueda de rentas por los intermediarios comerciales, a expensas de los

³⁸ Un artículo de la revista TIME en 1955 elabora un retrato fascinante de Clarence Johnson, presidente de la American Economic Development Corporation (CAFÉ en español), una compañía estadounidense constituida en Brasil, que poseían tierras paraguayas equivalente a la mitad del tamaño del estado estadounidense de Delaware, cerca de Pedro Juan Caballero. Esta empresa vendía plantaciones de café ya establecidas a los "banqueros de Wall Street, empresarios brasileños, [y] incluso a formales capitalistas europeos." Por 15.000 dólares, la compañía ofrecía “de sus tierras, una explotación completa de 123 acres y medio, incluyendo una cabra, una cerda, una colonia de abejas, jardines y 22.500 jóvenes cafetos.” El café nunca se convirtió en un cultivo comercial exitoso, pero gran parte de la tierra de este tipo de empresas se ha integrado al actual complejo sojero. En Time Magazine, "Paraguay Frontier 1955" del 27 de junio de 1955. En <http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,823815,00.html>, 08/06/10.

³⁹ Frutos (1985).

⁴⁰ INDERT

productores de algodón. Al mismo tiempo, los agentes de extensión locales, en lugar de responder a las necesidades e intereses de sus clientes campesinos, defendían los intereses de la élite comercial local y la elite partidaria, la cual se basaba en el poder represivo del Estado para conservar su poder de monopsonio en el mercado del algodón local.⁴¹

Durante la dictadura los grupos campesinos promovieron diversos intentos para articular sus demandas políticas de forma colectiva y para mejorar su participación en las rentas económicas. Estos emprendimientos se encontraron con interferencias y, frecuentemente, con una brutal represión del Estado Colorado.⁴² En términos organizativos, el modelo resultante fue uno que contaba con la aprobación oficial, cooperativas dominadas por la élite sobre las cuales los campesinos ejercían poca influencia y organizaciones a nivel comunitario que, en muchos casos, debían su existencia a la colonización patrocinada por el Estado y como resultado tendían a construir una base débil para la acción colectiva.⁴³

Sin embargo, a pesar de la debilidad política de los grupos campesinos, la subordinación de sus intereses económicos a grandes terratenientes, ganaderos e intermediarios, y el limitado alcance de las políticas estatales de desarrollo rural, los efectos combinados de la colonización y las políticas agrícolas de Stroessner agregaron una importante transformación del paisaje rural. En el período 1963-1989, el Paraguay experimentó una expansión masiva de la zona de producción de cultivos, de sus volúmenes de producción de cultivos alimentarios no comercializables, y de los volúmenes de producción y exportación de sus productos básicos de exportación: el algodón y la soja. Es difícil sobreestimar el cambio que esto representó para la economía paraguaya, que antes de este período había estado vinculada a la economía mundial principalmente a través del comercio de productos de extracción como la madera, taninos, yerba mate de monte (no cultivada), y, especialmente, de la producción y exportación ganadera de baja productividad (véase el cuadro 2).

El papel que jugaron los pequeños agricultores en esta transformación es una característica única del patrón de desarrollo agrícola de Paraguay, además de sorprendente dadas las limitaciones de estos actores en el ejercicio del poder político. Weiskoff sostiene que: “Puede ser una característica notable de la agricultura paraguaya que la expansión de los principales cultivos para la alimentación -mandioca y maíz- se ha basado en la producción de cientos de miles de microgranjas, cada una con menos de una hectárea. Más sorprendente quizá es que el algodón, principal producto de exportación y principal fuente de ingresos, es también un cultivo de minifundio, con la participación de

⁴¹ Turner, (1993).

⁴² Turner ,(1998).

⁴³ Turner (1993).

138.200 agricultores en 1980/81, en parcelas de un promedio de 1,76 hectáreas cada una”.⁴⁴

Tabla 2. Las Exportaciones Paraguayas: Composición de Productos Básicos (porcentaje)

	1960	1970	1975	1981	1983
Productos de Madera	14.9	19.7	15.8	12.3	7.6
Ganadería	35.2	26.7	19.5	2.3	4.9
Tabaco	5.9	9.0	6.8	2.2	4.0
Algodón	1.1	6.3	11.4	43.7	31.3
Soja	-	-	9.9	16.1	30.1
Azúcar	0.3	-	3.8	-	2.2
Aceites Vegetales	5.7	10.9	6.0	7.6	7.2
Aceites Esenciales	3.7	3.2	5.5	2.2	0.7
Extracto de Quebracho (tanino)	10.9	3.1	1.4	1.9	2.1
Otros	7.4	21.1	19.9	11.7	9.3

Fuente: Baer y Birch, 1984.

La naturaleza de la incorporación de los campesinos al régimen de Stroessner, de subordinación y cooptación, es lo que fundamentalmente explica cómo los campesinos pasaron de un enfoque casi singular en la producción de subsistencia a las estrategias económicas basadas en la producción de *commodities* internacionales. Dos décadas después de la democratización el país ha extendido un tímido abrazo a la globalización. Las posibilidades únicas y a la vez tenues de inserción de la agricultura de pequeña escala a la economía global, reflejan los resultados ambiguos de la política estatal agraria durante el período autoritario. Por un lado, los vínculos de los pequeños agricultores con el Estado y el mercado ofrecen oportunidades para una mayor integración comercial y productiva de este grupo con nuevos mercados agrícolas dinámicos. Por otro lado, la naturaleza de esos vínculos no hace fácil el tipo de aprendizaje, la mejora productiva, la cooperación o la formación de organizaciones que permiten a los pequeños agricultores campesinos integrarse, en condiciones más beneficiosas, a los mercados globales. La democratización, en lugar de transformar esas relaciones, amenazó con eliminarlas del todo debido a que los reformadores veían a menudo a los campesinos, sus demandas y sus organizaciones como un residuo intrínsecamente antidemocrático del pasado populista de Paraguay.⁴⁵

⁴⁴ Weisskoff (1992, 1534).

⁴⁵ Ver Hetherington, (aún no publicado).

Las Elites Militares y Partidarias

Las potencialmente autónomas élites militares y del Partido Colorado presentaron un segundo desafío a la apuesta de Stroessner por el poder permanente. El dictador compró la lealtad de ellas a través del intercambio de los recursos públicos, especialmente la tierra, el empleo en las empresas públicas, y los contratos públicos relacionados con la construcción de la represa hidroeléctrica de Itaipú, además de la concesión, de forma selectiva, de oportunidades de corrupción, el contrabando y el comercio ilícito dando lugar a una economía informal.

La politización de los militares se llevó a cabo a través de la purga selectiva de los gobiernos colorados previos. Sin embargo, la Circular No. 24, aprobada por Stroessner el 22 de julio de 1955, formalizó una alianza entre los militares y el Partido Colorado, haciendo obligatoria la afiliación al Partido Colorado para todos los oficiales militares. Más que una iniciativa de Stroessner, la afiliación obligatoria de los militares fue impulsada por la Junta de Gobierno, con la intención de controlar a los militares. En la práctica, el Partido Colorado quedó finalmente sometido al control militar y permitió a Stroessner realizar un juego de mediación entre las dos organizaciones para su propio beneficio, al eliminar las bases del poder autónomo del Partido y sus subordinados militares.

Los puestos de dirección en las empresas públicas proporcionaron una clara fuente de patronazgo. Los monopolios públicos en los servicios públicos de telecomunicaciones, agua y electricidad, los puertos, el ferrocarril, las aerolíneas estatales, y las administraciones de alcohol y carne, así como las empresas públicas de fabricación de acero, reparación naval, fabricación de muebles, la explotación de canteras, la madera y la ganadería proporcionaron un gran número de puestos con los cuales el régimen de Stroessner recompensaba la lealtad política. Las autoridades militares ocuparon los puestos ejecutivos de estas empresas en gran parte del período autoritario.⁴⁶

El contrabando, oficiosamente permitido, ofreció una segunda vía para el enriquecimiento, que se extendió de forma selectiva a los partidarios del régimen. Las concesiones públicas para el transporte servían como uno de los principales puntos de control, dado que la gestión de autobuses internacionales y rutas comerciales también ofrecía a los individuos la posibilidad de introducir ilegalmente, mercaderías a través de las fronteras. En este período, Paraguay generó su bien conocida reputación como importador barato de artículos de consumo suntuario (electrónicos y otros), principalmente del este asiático y de reexportador de estos bienes a las economías vecinas más grandes (Brasil y Argentina) que permanecían protegidas por elevadas barreras arancelarias debido a la política de sustitución de importaciones.⁴⁷ Utilizando datos de comercio del FMI, Borda estima la magnitud del comercio ilegal durante la dictadura,

⁴⁶ Lewis (1980,131-32).

⁴⁷ Masi (2006); Masi y Ruiz Díaz (2007).

mostrando un aumento de las importaciones ilegales de un promedio anual de 8 millones de dólares en el período 1962-72 hasta un promedio de aproximadamente 260 millones de dólares para el periodo 1982 - 89.⁴⁸

El fin del modelo de sustitución de importaciones en Brasil y Argentina, y la firma del Tratado del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) en 1991, representaron un duro golpe a la sostenibilidad de este tipo de actividad económica como parte del modelo de desarrollo del Paraguay.⁴⁹ Sin embargo, el resultado de este tipo de actividad comercial ha sido la generación y la permanencia de una clase de empresarios muy ricos cuyas inversiones de capital y conocimiento se relacionaban con el comercio ilegal y no precisamente con el sector industrial o manufacturero, y cuyo encumbramiento como tales se lo debían al Partido Colorado, y, en la mayoría de los casos, a Stroessner personalmente. Lewis sostiene que:

“...una de las principales fuentes de ingresos para la alta plana del ejército y de los oficiales de la policía es el llamado impuesto de tránsito, que es simplemente un tipo de peaje que se cobra de todo el contrabando para dentro o fuera del país. Cada área del comercio de contrabando se reparte, como un feudo, a los oficiales de alto rango. Cuanto más importante es el hombre, más lucrativa es la parte del negocio que recibirá. Al igual que otros sistemas de patronazgo, las operaciones de contrabando se organizan en redes de relaciones patrón-cliente y proporcionan puestos de trabajo e ingresos para un gran número de personas.”⁵⁰

Esta actividad económica ilícita, así como su institucionalización, fue reconocida oficialmente y mencionada por Stroessner como “el Precio de la Paz.”

Por lejos, la fuente de patronazgo más grande y con efectos más duraderos durante el régimen de Stroessner estuvo vinculada a la construcción de la Represa Hidroeléctrica Binacional Itaipú, en cooperación con el gobierno brasileño. El monumental proyecto de infraestructura significó simultáneamente crecimiento económico, puestos de trabajo para políticos, y oportunidades para el enriquecimiento de la elite, que acumuló capital en una escala sin precedentes en la historia paraguaya. La estrategia pone de manifiesto el carácter internacional de la política patrón-cliente, desde el momento en que Stroessner explotaba los conflictos geopolíticos entre Argentina y Brasil, y la guerra fría entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, para recibir préstamos internacionales a bajo interés, además de altos niveles de ayuda económica y militar en general.⁵¹

⁴⁸ Borda (1989).

⁴⁹ Sin embargo, a la estrategia de triangulación se le ha dado una segunda vida después que Paraguay haya logrado extender las excepciones temporales al arancel externo común del MERCOSUR, que incluyen rubros del denominado “régimen de turismo” (Masi y Ruiz Diaz 2007, 2010).

⁵⁰ El tráfico de drogas permitió otra importante vía para el enriquecimiento ilícito, la que fue reservada a los miembros de alto rango del régimen. El eventual sucesor de Stroessner, el General Andrés Rodríguez, estuvo implicado en un esquema de tráfico de heroína que provocó manifestaciones de desaprobación oficial por parte de la diplomacia norteamericana. (Lewis 1980, 134-35)

⁵¹ Durante el período 1954-1989, los Estados Unidos aportó más de 271 millones de dólares en asistencia militar y económica: equivalente al 2,7% y 4,9% del PIB del país en los períodos 1953-1961 y 1963-1965,

Hasta tiempos recientes la mayor represa hidroeléctrica del mundo, el proyecto multimillonario de Itaipú, garantizaba una afluencia masiva de capital que cubría los déficits de balanza de pagos, permitía un boom de consumo rápido y temporal, y compensaba el déficit fiscal provocado por las pérdidas económicas de las deficitarias empresas de propiedad estatal. Paraguay experimentaba los mayores niveles de crecimiento económico en el Hemisferio Sur durante 1974-1981, alcanzando un promedio anual de 9,2% del PIB y un máximo del 12,8% en 1977.⁵² La industria de la construcción representó la mayor parte de este crecimiento, tanto a partir de la construcción de represas, residencias y otros proyectos gubernamentales de infraestructura. El sector creció a una tasa de 26% anual desde 1975-78, aumentando su participación en el PIB total del 3 a 6%.⁵³ En su apogeo, en el proyecto llegaron a trabajar directamente 13.466 personas.⁵⁴

La expansión de la economía dio oportunidad a la creación de una nueva clase media urbana que estaría vinculada al Partido Colorado, desde su mismo origen.

La nueva clase media urbana

Las clases medias urbanas, casi inexistentes antes de 1940, hicieron su aparición a partir de la expansión del empleo público y de las prácticas del patronazgo del Partido Colorado. Los presidentes de seccionales se encargaban de proveer cartas de recomendación para el empleo público y también podían presionar a los empleadores privados a contratar miembros del partido.

Como resultado, la afiliación al Partido y el empleo público crecieron rápidamente durante el régimen autoritario. La base del Partido pasó de 142.000 miembros en 1947 a 1,7 millones de miembros en 1989⁵⁵, a la par del aumento del empleo público. Aunque no existen datos previos disponibles, se estima que a partir de una base de 81.400 empleados públicos en 1980, este número creció hasta un total de 152.705 empleados, hacia fines del régimen de Stroessner, la mayoría (77%) de los cuales pertenecían a la administración central de gobierno, principalmente del Poder Ejecutivo.⁵⁶

respectivamente. Además, Paraguay recibió 1,100 millones de dólares en préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial en ese mismo período (citado en Lambert y Nickson 1997, 12).

⁵² Birch (1993, 36).

⁵³ Birch (1993, 36); Baer y Birch (1984b, 789).

⁵⁴ Baer y Birch (1984b, 788).

⁵⁵ Arditi (1993, 164).

⁵⁶ Borda (1989); Ministerio de Hacienda. Arditi (1993) estima que los números son cercanos a 200.000 empleados, una vez que son añadidos 32.500 militares y 15.228 oficiales judiciales, dando un total de 14% de participación del empleo público sobre el total de la población económicamente activa.

Oferta y Demanda de Bienes Clientelistas hacia el final del Período Autoritario

Como institución política, la red de relaciones de patrón-cliente del régimen de Stroessner se ocupó de limitar severamente el espacio para las demandas colectivas articuladas por organizaciones autónomas al Partido Colorado. Las presiones y coerción eran frecuentemente usadas en contra de los grupos marginados que hacían reclamos por fuera del partido. Al mismo tiempo, después de 35 años de dictadura, las actitudes políticas y la cultura dominante reflejaban la creencia de que la manera apropiada y legítima para avanzar en las demandas políticas involucraban la mediación de un patrón político. Debido a que el poder efectivo estaba monopolizado por el dictador, y el único acceso a ese poder pasaba a través de los canales atomizadores del Partido Colorado, los intereses tendieron a ser articulados con niveles bajos de agregación y de manera predominantemente clientelista.

Para un individuo o una comunidad con un interés determinado (por ejemplo, asegurar un puesto de empleo, obtener una propiedad, conseguir educación, recibir inversiones en la comunidad) las mayores posibilidades de éxito involucraba el acercamiento al administrador local del sistema de patronazgo, el presidente de la sub-seccional, que podría llevar el caso ante el presidente de la seccional, quien a su vez, podría presionar el caso a los funcionarios del partido de alto rango. Las contrapartes últimas de los presidentes de sub-seccional y de seccional eran los funcionarios de mayor nivel dentro del partido, quienes los habían elegido y frente a quienes debían rendir cuentas en última instancia. Las demandas de la elite podían ser llevadas directamente a los funcionarios de más alto rango del partido en Asunción.

Los grupos sociales existentes debían su supervivencia y, a menudo su origen, al Partido Colorado o al dictador personalmente. Bautizada como la "burguesía fraudulenta" por el historiador económico paraguayo Juan Carlos Herken, y en otras partes como los "Barones de Itaipú", el pequeño grupo de millonarios que forman la élite económica del país se compone de la antigua elite colorada y la elite militar que ganó su fortuna a través de un acceso privilegiado a los contratos estatales, corrupción en las empresas públicas, y concesiones informales para realizar actividades económicas ilícitas. El éxito de estos grupos sociales no residía necesariamente en sus habilidades empresariales o en sus capacidades de gestión, sino en la lealtad política al régimen de Stroessner. Por otra parte, la sostenibilidad de sus empresas dependía de políticas públicas que alentaban la búsqueda de renta (*rent-seeking*) sobre la inversión productiva. Los intereses de este grupo se vinculaban a la capacidad del Estado por atraer ayuda financiera internacional para el desarrollo, la protección del mercado paralelo de cambio, y la contención a las reacciones sociales ante la creciente desigualdad de ingresos. La afiliación al partido constituyó para este grupo el mayor punto de coherencia interna, teniendo en cuenta la debilidad del mismo para organizarse y formular demandas de políticas sectoriales destinadas al desarrollo industrial, más allá de la continuidad de las políticas comerciales

favorables y la extensión de los contratos públicos a las empresas políticamente leales.

Del mismo modo, la aparición de una nueva clase de pequeños propietarios rurales, se produjo a partir del proceso de reforma agraria, logrando esta nueva clase cierto progreso económico a través de la distribución clientelar de créditos e insumos agrícolas. Sin embargo, debido a su limitado propósito de contener las demandas sociales, mientras se privilegiaban los intereses de la elite, el proceso de reforma agraria no incluyó inversiones públicas orientadas a mejorar la productividad en el largo plazo. Tampoco generaba una clase de agricultores capaces de hacer estas inversiones por cuenta propia o de exigir políticas sectoriales que deban atender sus necesidades colectivas. Al final del período autoritario, el campesinado representaba uno de los grupos sociales autónomamente mejor organizados del país. Sin embargo, las organizaciones campesinas carecían de capacidad para formular y articular demandas colectivas al Estado para el desarrollo de su propio sector.

Por último, el Estado y el aparato burocrático crecían a partir de las redes clientelares lo que implicaba fuertes lazos de lealtad partidaria, pero sin la adopción de criterios de calificación técnica o profesional. Antes que la formación profesional, era la afiliación al Partido Colorado el elemento clave de cohesión para la mayoría de los miembros del servicio civil, en particular en los ministerios donde los sindicatos del sector público han sido fuertes (por ejemplo, en el Ministerio de Educación). Los empleados públicos consideraban sus remuneraciones salariales y su acceso a los recursos públicos como pago por su lealtad política y como fuentes de desembolsos para 'clientes' políticamente leales. Los ocupantes de la buracracia pública estaban fuertemente acostumbrados al intercambio de favores entre los eslabones de las cadenas clientelares que vinculaban los recursos del núcleo político con las diversas demandas que surgían de fuera del Estado. Por esta razón, los ministerios carecían de la capacidad adecuada para generar políticas públicas y para proveer de un flujo de bienes públicos destinados a mejorar la competitividad económica de la industria y la agricultura del Paraguay.

El conjunto de intereses generados por el desarrollo económico durante el régimen autoritario y la manera en que estos intereses se encontraban vinculados con el Estado a través de un partido político hegemónico, creaban, aparentemente, una economía política que resistía a toda democratización y reforma económica. El acceso privilegiado a los recursos públicos mantenía unida a la élite, mientras que la represión y la distribución clientelar de estos recursos atomizaban a los demás grupos sociales, neutralizando el desafío potencial de los mismos al dominio de la élite. En última instancia, ha sido el faccionalismo interno, en lugar de presiones externas, el causante principal del cambio del régimen político.

Cambio de Régimen: La democratización dirigida por la élite, 1989-1992

El cambio de régimen se produjo en Paraguay en gran parte como resultado del envejecimiento de Stroessner y la crisis de sucesión que esta situación generó, a partir de la lucha entre sus potenciales sucesores, al provocar fracturas dentro del Partido Colorado, las mismas que habían sido postergadas por más de tres décadas mediante el sistema combinado de patronazgo y represión de Stroessner. Esta competencia, y en menor grado, el creciente rechazo internacional al autoritarismo, la acogida de elementos internos pro-democráticos por la Iglesia Católica, y el estancamiento económico en la década de 1980, debilitó el antiguo régimen. Cuando el segundo comandante de mayor peso en la milicia después de Stroessner, el General Andrés Rodríguez, encabezó un golpe de Estado contra el dictador en 1989, se vio obligado, luego a adoptar una constitución más liberal y realizar cambios formales en las instituciones políticas y económicas.

El principal objetivo de Rodríguez al tomar el poder fue poner fin al período de intensos conflictos internos dentro de la élite del Partido Colorado y las fuerzas armadas que habían caracterizado los últimos años de gobierno de Stroessner. Por lo tanto, sus acciones trataron de sentar las bases para el mantenimiento del régimen de partido único, en lugar de una democracia electoral real, al consolidar una alianza entre los militares y la facción de los “tradicionalistas” del Partido Colorado, quienes ofrecían su lealtad al partido por encima de su lealtad al dictador. Al adelantarse a lo que parecía ser una inevitable apertura del régimen, los tradicionalistas fueron capaces de recuperar legitimidad ante los ojos de sus ciudadanos y el sistema internacional, mientras que mantenían el control del proceso de liberalización política, a partir de la hegemonía del Partido Colorado y la preservación de los privilegios del patronazgo.

La naturaleza de la alianza tradicionalista-militar, el perfil conservador de la élite que manejaba el ritmo del cambio de régimen en el Paraguay, y la debilidad de la sociedad civil al inicio de la democratización, explican los fuertes continuismos políticos en la inmediata era post-Stroessner. El Partido Colorado obtuvo éxito en las urnas durante 20 años más. Los mismos grupos que ocupaban el gobierno y sus ministerios antes de democratización han conservado en gran medida sus puestos, y los criterios para el empleo público han sufrido pocos cambios. En general, el desempeño de los ministerios clave sigue siendo el mismo o, en algunos casos, se ha deteriorado, y han demostrado ser muy resistentes a la reforma. La política de desarrollo, mientras que ha sido redirigida nominalmente hacia la integración regional y la mejora de los servicios sociales, quedó subordinada a la utilización del Estado y de los recursos públicos para la distribución clientelar de estos últimos. Durante las décadas de 1990 y 2000 la prensa paraguaya ha llenado sus páginas con historias sobre malversaciones de fondos públicos de desarrollo, tales como el famoso “empedrado chino”, proyecto de mejoramiento vial financiado con un préstamo de 400 millones de dólares del gobierno taiwanés. El proyecto consistía en sustituir extensos tramos de camino de tierra con adoquines de bajo costo. La sobre-facturación y la sobre-ejecución del presupuesto ha creado costos que podrían haber

financiado la construcción de carreteras totalmente pavimentadas. Una prueba de ello se encuentra ofrece la calidad de los caminos con adoquinados tan pobres que los mismos llegaban a estar prácticamente obsoletos al momento de la terminación de los proyectos carreteros.

Estas observaciones parecen ajustarse a las predicciones de la literatura sobre el “cambio de régimen limitado”, que desplazó al “paradigma de la transición”, que dominó el estudio de la democratización en la década de 1990.⁵⁷ El hecho que los resultados de la democratización, en muchos países de América Latina y en otros lugares, no ha desarrollado expectativas teóricas o de políticas sobre la progresiva profundización de la propia democratización y sobre la competencia electoral, ha sido bien interpretado como prueba del carácter limitado de los cambios institucionales formales. O incluso, como prueba de la primacía en la estructuración del comportamiento político de las instituciones informales o culturales, poco propensas al cambio, sobre aquellas instituciones formales y constitucionales que están sujetas a la reforma directa.⁵⁸ Siguiendo esta última óptica, son las diferencias entre el clientelismo y el capital social, en lugar de los regímenes electorales y no electorales, las que proporcionan las variables clave para “hacer que la democracia funcione”.⁵⁹

La respuesta teórica a las continuidades percibidas han creado nuevas categorías conceptuales para describir los tipos de regímenes que se encuentran en una etapa intermedia en el *continuum* autoritarismo-democracia; por ejemplo, “autoritarismo competitivo”, “autoritarismo electoral hegemónico” y “política del poder dominante”⁶⁰ o, por ejemplo, el 'pluralismo inhábil', en el cual a pesar de la libertad política, elecciones regulares, y una alternancia genuina en el poder, “la democracia sigue siendo vacía y problemática,” y la política “es ampliamente vista como caracterizada por las viejas prácticas de corrupción de la élite dominante que, a su vez, ofrece poco al país e inspira, igualmente, poco respeto”.⁶¹

Estas nuevas categorías, sin duda, describieron mejor los resultados de un cambio de régimen que el paradigma de la “transición”. Sin embargo, las mismas consideran las

⁵⁷ Carothers (2002) resume los principales presupuestos sobre los que se basa el paradigma de la transición: “las elecciones no sólo darán a los nuevos gobiernos post-dictatoriales legitimidad democrática... sino que las elecciones servirán para ampliar y profundizar la participación política y la responsabilidad democrática del Estado para con sus ciudadanos. En otras palabras, se ha supuesto que, en los intentos de transición a la democracia, las elecciones no sólo serán una piedra fundacional de la democracia sino además un generador clave (a lo largo del tiempo) de subsecuentes reformas democráticas” (8).

⁵⁸ La primera interpretación es evidente en la literatura que describe las “transiciones pactadas” que restauraron el poder político a las “élites del antiguo régimen” y “dejaron a los militares con un importante grado de poder formal e informal sobre los civiles, conservaron el clientelismo, y han socavado la capacidad de los partidos políticos para transformarse en correas de transmisión real de aquellos intereses distintos a los de las elites”(Hagopian, 1996).

⁵⁹ Putnam et al. (1993).

⁶⁰ Levitsky y Way (2002); Diamond (2002); y Carothers (2002).

⁶¹ Carothers (2002).

configuraciones institucionales que apuntan a describir, como muy estables, y que se refuerzan mutuamente. Esta visión puede exagerar la estabilidad de estos sistemas o subestimar el grado en que las instituciones y sistemas de organización y representación de intereses pueden evolucionar. Asimismo, no tienen en cuenta el grado de indeterminación y desafío social que existe en la trayectoria de los regímenes políticos. Por un lado, los cambios institucionales formales crean nuevas oportunidades para los actores sociales, que pueden explotar la apertura política en maneras diferentes o en distintas medidas. Por otro lado, las nuevas instituciones que rigen la política y la estructura de los grupos sociales, en un momento dado, también sirven como obstáculos al cambio. Sin embargo, es a través de las interacciones entre estructura institucional y fuerza social, que tanto las instituciones formales como los grupos que se organizan para defender diversos intereses sociales y económicos pueden ser remodelados. De esta forma, la sociedad civil puede "espesarse", y la democracia puede profundizarse.⁶²

Con el fin de rastrear el efecto que la limitada democratización de Paraguay ha tenido sobre la práctica del clientelismo, es importante destacar los principales cambios institucionales formales entre el viejo y el nuevo régimen, y los incentivos que estos han generado en los actores sociales. Como se describió anteriormente, la longevidad del régimen autoritario en el Paraguay se basaba en redes clientelares informales pero muy institucionalizadas, desarrolladas por Stroessner y el Partido Colorado. Sin embargo, la coherencia de esta red también se basaba en una serie de poderes formales, asignados al Presidente, previstos por la Constitución de 1967, y la forma en que tal documento autoritario limitó el papel del Poder Legislativo.

En primer lugar, Stroessner tenía el poder de declarar "Estado de Sitio", suspendiendo todas las garantías constitucionales. Este poder se vio reforzado por una legislación ambigua, como la "Ley para la Defensa de la Democracia", que podía utilizarse para perseguir a disidentes políticos. En segundo lugar, una serie de disposiciones limitó fuertemente el papel del Congreso. El dictador tenía el poder de disolver el Congreso sin restricciones. Además, toda la oposición partidaria estaba fuera de la ley en el periodo 1954-62 y fue fuertemente controlada después de 1962, razón por la cual toda fuente genuina de la oposición estaba en el exilio. La Constitución de 1967 también otorgaba una mayoría de dos tercios al partido ganador, aunque sólo gane las elecciones con mayoría simple. Esta disposición, junto con el hecho que el Partido Colorado controlaba los recursos de patronazgo y Stroessner supervisaba las candidaturas del partido, aseguraba que el Congreso sólo sirviera para aprobar automáticamente las iniciativas legislativas del dictador. En caso el Congreso operase, este aprobaba sin debate el nombramiento de funcionarios para ocupar puestos en la burocracia pública; incluida la policía, las fuerzas armadas, y las empresas públicas. Por último, Stroessner tenía el poder de intervenir los gobiernos locales, al nombrar directamente a los intendentes municipales y los miembros las juntas municipales. Incluso las asociaciones privadas requerían el reconocimiento público. Cuando figuras del Partido Colorado sintieron

⁶²Fox (1996).

alguna amenaza en la composición de los comités ejecutivos de organizaciones civiles, fácilmente se les negaba su reconocimiento oficial.⁶³ Molina et al. describen el sistema como una dictadura, tanto en un sentido literal como técnico: “Un jugador cuya aquiescencia es necesaria y suficiente para alterar el status quo de las políticas”.⁶⁴

A pesar de todas las continuidades que caracterizan el cambio de régimen en el Paraguay, y la muy débil posición ocupada por la oposición en las elecciones de 1991, la Asamblea Constituyente de 1992 logró reemplazar la Constitución de 1967 con un documento mucho más democrático. La nueva Constitución estableció un Ejecutivo relativamente débil, con el Presidente y Vicepresidente electos por mayoría relativa (sin segunda vuelta) por un período de cinco años sin reelección. El presidente no tiene poderes especiales, sino que puede presentar proyectos de leyes con carácter urgente “y aprobarlos de manera unilateral si el Congreso no se pronuncia sobre los mismos en un plazo de 60 días”. El Ejecutivo puede enviar hasta tres proyectos de leyes de esta naturaleza por año, y el Congreso puede anular su “urgencia” con una mayoría de dos tercios. El Congreso, por el contrario, ha ganado, con la nueva Constitución, mucho poder en la elaboración de políticas públicas. Se compone de una Cámara de Senadores, elegida por representación proporcional en una circunscripción nacional única, y una Cámara de Diputados, también elegida proporcionalmente en distritos relativamente pequeños.

Las elecciones se manejan a partir de un sistema de listas cerradas, en las cuales los miembros del partido seleccionan una lista de candidatos en elecciones primarias obligatorias. La Constitución también estableció las bases para la descentralización, obligando la elección directa para juntas municipales e intendentes, además del nuevo puesto de gobernador departamental. Los gobiernos locales y regionales ganaron autoridad para el cobro de ciertos impuestos y para llevar adelante ciertos tipos de políticas. Por último, la democratización condujo a un respeto mayor de los derechos civiles, dado que se obtuvo el derecho para reunir y constituir grupos libremente, los partidos de oposición fueron reconocidos, y se terminó con la censura de los medios de comunicación, la intimidación, y la represión.

Régimen a la deriva: desde el clientelismo monopólico al clientelismo pluralista, 1992-2008

En esta sección se argumentará que, a pesar de las fuertes continuidades informales que implicó el cambio de régimen dirigido por las élites, el nuevo entorno institucional formal ha conducido a un cambio gradual en las maneras en que el clientelismo funciona y en los

⁶³ Lewis (1980, 110).

⁶⁴ Molinas et al. (2004).

resultados que genera. En lugar de erradicar el clientelismo, la adopción de una constitución democrática ha impulsado su evolución gradual y “pluralización”.

El Sistema de Partidos

A pesar de sus efectos negativos en la disciplina partidaria, el mandato de elecciones primarias ha llevado a aumentar la competitividad en el clientelismo del Paraguay, al hacer que la unificación de las facciones del Partido Colorado, a través de la distribución de los productos clientelistas, se haga cada vez más difícil. La eliminación del dictador como supervisor y árbitro último de las nominaciones partidarias ha generado incentivos para la generación de un tipo de competencia de suma cero entre facciones en la disputa por el control partidario. Debido a que el Partido Colorado mantenía un monopolio electoral en las décadas que siguieron a la democratización, la facción que controla el partido tendría a su disposición todos los recursos del Estado, a condición de movilizar el suficiente apoyo por parte de la base del partido. Este hecho, a su vez, ha creado incentivos para la fragmentación de liderazgos del Partido, de manera a tener acceso a diferentes tipos de recursos para movilizar a los votantes.

Turner enumera tres facciones dentro del Partido Colorado que han estado luchando por el control del aparato del partido, creando una dinámica centrífuga.⁶⁵ En primer lugar, los “tradicionalistas” que heredaron el control del partido a partir del régimen del General Andrés Rodríguez después del golpe. Como grupo, su principal recurso es el propio partido y las conexiones políticas que disponen, y su interés principal ha sido la continuidad de la dominación política colorada en el marco de una democracia limitada. En segundo lugar, la “burguesía fraudulenta” descrita anteriormente, que ahora dispone de importantes recursos económicos, los cuales dependen menos de la generosidad del gobierno que en el periodo anterior, y cuyas inversiones atraviesan la frontera de la economía formal e informal. Los representantes de esta facción han tratado de forjar una coalición a partir de los intereses de la agricultura empresarial para prolongar sus privilegios económicos. En tercer lugar, el ala autoritaria del partido que se constituye alrededor de la figura del ex General Lino Oviedo, cuenta con los recursos vinculados más estrechamente a la lealtad de las fuerzas armadas y de los votantes rurales, más de aquellos vinculados a las actividades económicas informales o ilícitos. Los repetidos intentos de golpe de Oviedo han expresado el deseo de ese grupo para hacer retroceder el reloj y prescindir de los procedimientos democráticos.

Estos tres grupos se han alternado el poder desde 1989 dentro del cada vez más inestable Partido Colorado, en un intento por equilibrar los incentivos hacia la fragmentación, permitida por las elecciones primarias, con aquellos para la cooperación necesaria a fin de evitar la derrota del Partido Colorado en las elecciones nacionales. La transformación de las polarizadas facciones, derivadas del ciclo de elecciones primarias, en un bloque

⁶⁵Turner (2004) .

unificado para las elecciones generales se convirtió en una tarea cada vez más costosa, en términos del patronazgo que el partido debía otorgar a los miembros disidentes. Para dar apoyo al candidato colorado, los disidentes aumentaban cada vez más el costo de la unidad del partido. En 2003, la facción autoritaria Oviedista se separó por completo, formando un partido diferente, la Unión de Ciudadanos Éticos (UNACE), reduciendo, en gran medida, la base electoral del Partido Colorado. El fin del régimen de partido único llegó en 2008, después que una representante, heredera de la facción tradicionalista del partido, Blanca Ovelar, ganó las primarias de partido gubernamental y derrotó a Luis Castiglioni, representante de Vanguardia Colorada, la facción del partido más orientada a los negocios. Cuando Castiglioni decidió negar su apoyo a Ovelar, liberando los votos de sus partidarios, los Colorados no fueron capaces de derrotar a la coalición de la oposición que había apoyado a Fernando Lugo, coalición cuyos partidos y movimientos simplemente se mantenían unidos por su interés en expulsar al Partido Colorado del poder.

Así, el faccionalismo generado al terminar el régimen de Stroessner se vio, por un lado, reforzado por las elecciones primarias obligatorias y, por otro lado, ampliado por la competencia del control partidario. Aunque en forma parcial, las divisiones puramente personalistas comenzaron a endurecerse y a dar paso a las divisiones sobre la base de intereses divergentes, acerca de la participación del Estado en el desarrollo económico. El proceso ha sido lento y ambiguo, adoptando frecuentemente apariencias abiertamente tradicionales de luchas personalistas internas por los recursos públicos. Sin embargo, así como los recursos de los líderes del partido y bases de poder comenzaban a diferir, también difería la manera en la cual harían un uso más racional de los recursos públicos para beneficio personal.

Ninguna de estas facciones equivale necesariamente a las semillas de un partido programático moderno capaz de organizar y representar un conjunto coherente de intereses empresariales, obreros o rurales. Cada una de estas facciones sigue participando en intercambios clientelares con el fin de vincular a sus líderes y seguidores. Sin embargo, tanto la competencia entre tales facciones como las fluidas e incoherentes alianzas entre ellas indican un mayor pluralismo en el funcionamiento del clientelismo. La fragmentación de la autoridad dentro del Partido Colorado ha introducido una incertidumbre mucho mayor sobre la dirección que las relaciones de la economía estatal podrían tomar en respuesta a los procesos políticos. Sin embargo, esta fragmentación de intereses y reajuste en última instancia, puede llegar a proporcionar la ruta hacia estructuras más coherentes de organización de intereses y la articulación de una nueva democracia, como la de Paraguay.

El desarrollo de la representación pluralista de intereses está limitado por la debilidad actual de los partidos que tradicionalmente han sido de oposición. Sin acceso a los recursos del Estado para el clientelismo y el patronazgo, los partidos de la oposición han mantenido una base débil de apoyo electoral. A pesar de la victoria de la coalición de la

oposición en las elecciones presidenciales de 2008, UNACE y el Partido Colorado conservan un control mayoritario en la Cámara de Diputados, con un total combinado de 47 de los 80 escaños. El Partido Liberal tiene la mayor cuota de minoría con 21 escaños, y los partidos no tradicionales de la derecha y la izquierda ocupan 10 y 2 escaños, respectivamente. Las bancas del Senado muestran la misma distribución, con una escasa mayoría en la combinación de UNACE y el Partido Colorado (23 de 45 escaños), mientras que el Partido Liberal posee la primera minoría (12 escaños), y los partidos no tradicionales, una suma de 10 bancas (Tabla 3).

Tabla 3. Resultados de las Elecciones Legislativas Paraguayas de 2008

Partido	Cámara de Diputados		Senado	
	Votos (%)	Bancas	Votos (%)	Bancas
Partido Colorado	31.1	30	27.7	15
Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA)	26.7	27	27.1	14
Partido Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (UNACE)	17.7	15	18.0	9
Partido Patria Querida	5.5	3	8.1	4
Partidos de Izquierda	8.5	2	10.0	3
Otros Partidos	5.0	3	3.3	0
Votos en Blanco	3.3		3.9	
Votos Impugnados	2.2		2.4	
Totales	100.0	80	100.0	45

Fuente: Adaptado de Nickson (2009b).

El hecho de que UNACE no haya conformado una sólida coalición electoral con el Partido Colorado demuestra, por un lado, la falta de coherencia ideológica y programática de los partidos políticos de Paraguay. Por otro lado, también revela el perfil particular del pluralismo clientelista que caracteriza a la política contemporánea del Paraguay. El intercambio clientelar de recursos y puestos políticos ha generado una serie de coaliciones inestables de improbables compañeros de ruta, como la coalición de la oposición de centro-derecha Patria Querida y el Partido Colorado, junto partidos de izquierda pro-gubernamentales. Esta coalición concedió a Patria Querida el control del Senado desde junio de 2009-10, mientras que, al mismo tiempo, los legisladores en la Cámara Baja mantuvieron una alianza separada entre el Partido Liberal (ostensiblemente pro-gobierno) y la oposición UNACE. En junio de 2010, una nueva coalición entre liberales y colorados concedió la presidencia de ambas cámaras a la oposición colorada.

Incluso con el mínimo rol jugado por los partidos de oposición no tradicionales y la negociación clientelar todavía predominante, la alternancia electoral puede crear incentivos para la mejora de los resultados distributivos. La alternancia entre los partidos

tradicionales puede llevar a una creciente competencia por los recursos del patronazgo, haciendo subir el precio del apoyo electoral, reduciendo así las rentas que gozan los políticos, y aumentando la distribución de los recursos a los votantes. En la medida en que los grupos de la sociedad civil y las organizaciones políticas fortalecen su capacidad para articular demandas colectivas, la dinámica cada vez más competitiva puede cambiar la composición de los bienes y servicios producidos por el sector público, fuera de su foco histórico sobre los bienes privados divisibles hacia aquellos bienes públicos y colectivos que justifican mejor la inversión pública.

Sociedad Civil

El crecimiento de la presión política representa un cambio importante en las relaciones Estado-sociedad, en tanto los grupos dentro del Paraguay han respondido a la ampliación del ámbito de los derechos civiles y políticos. En relación al período autoritario, los grupos sociales han adquirido una mayor capacidad de movilización de protesta, de forma independiente al Partido Colorado, ejerciendo así presión sobre el Estado. Esto ha sido más evidente en las organizaciones rurales, tales como las organizaciones campesinas nacionales y las diferentes organizaciones que representan a los productores de soja, así como también en las organizaciones urbanas de residentes “sin techo”. En la medida en que las instituciones del Estado paraguayo y aquellas del Partido Colorado se hacen distinguibles y diferenciables, los sindicatos del sector público, entre ellos los trabajadores de la educación y la salud, representan nuevas fuentes autónomas de presión sobre el Estado.

Organizaciones Campesinas

Desde el inicio del período de democratización, los movimientos campesinos constituyen el grupo social organizado más grande del país, capaz de movilizar un gran número de seguidores en los momentos clave, con el fin de obtener beneficios y ejercer presión sobre el Estado. La intervención de los grupos campesinos organizados ha sido decisiva en, al menos, dos de los momentos políticos más importantes desde la democratización. El primero de ellos se produjo en 1999, en lo que se denomina “La Masacre del Marzo Paraguayo”. En marzo de ese año, estaban previstas protestas campesinas regulares, cuando el asesinato del vicepresidente Luis Argaña provocó una crisis política. A cambio de la condonación de deuda sobre préstamos que el sector público hizo a sus miembros, las organizaciones campesinas nacionales se unieron a la oposición (dirigida por los estudiantes) al intento de golpe de Estado del general Lino Oviedo. Los dirigentes campesinos (junto con grupos de estudiantes) fueron capaces de movilizar a un número suficientemente grande de personas con el objetivo de defender al gobierno constitucional. La naturaleza de esta acción fue claramente clientelar: el apoyo político al

gobierno de turno a cambio de la condonación de la deuda. Más aun, los líderes garantizaron beneficios materiales para sus seguidores, traicionando las preferencias políticas de sus bases, entre los cuales se encontraban muchos partidarios de Oviedo. El episodio ilustra claramente la ambigüedad entre la política personalista y la de grupo que, en este trabajo, se ha caracterizado como clientelismo pluralista.

Una segunda intervención se produjo en 2002, cuando grupos de campesinos se unieron de nuevo para dirigir el Congreso Democrático del Pueblo, una alianza con partidos políticos de izquierda y los sindicatos, opuesta al programa gubernamental de privatizaciones impuesto por el FMI, percibido como un proceso altamente corrupto y poco transparente. En junio, miles de campesinos marcharon hacia Asunción, aprovechando un momento de extrema debilidad en el gobierno. El Congreso, liderado por la oposición, iniciaba un proceso de destitución (*impeachment*) contra el Presidente, las elecciones generales quedaban a un año de distancia, y el general Oviedo alentaba otro potencial intento de golpe de estado desde el extranjero. En esta coyuntura, los legisladores colorados negociaron la derogación del programa de privatización con los dirigentes sindicales y campesinos a cambio del desmantelamiento del movimiento de protesta. El Senado aprobó por 32 a 7 votos, un nuevo proyecto de ley, donde suspendía la venta de los servicios de agua, electricidad y los ferrocarriles. No había duda de la no existencia de transparencia en los proyectos anteriores de privatización de las empresas públicas en el Paraguay. Además, el éxito de las organizaciones campesinas al frenar el proceso ha generado la posibilidad de una reforma más real y efectiva de los servicios públicos. Por otra parte, al prevenir la privatización, las organizaciones campesinas también prestaron su apoyo a grupos que captan rentas del Estado, y, que por lo tanto sus intereses se encuentran en desviar de su curso, en forma permanente, la reforma del sector público en Paraguay.

Que la movilización colectiva y la intervención de grupos de campesinos en los momentos clave hayan jugado un papel decisivo en la política paraguaya, marca claramente un cambio respecto a las relaciones Estado-sociedad atomizadas del régimen autoritario. Por otra parte, el hecho que los dirigentes campesinos están dispuestos a tejer y romper alianzas entre sí, con diferentes partidos políticos, y con diferentes intereses dentro del mismo aparato estatal en defensa de sus intereses como organización demuestra, una vez más, la evolución gradual de una característica plural de clientelismo.

A menudo se dice que las divisiones entre las organizaciones campesinas tienen más que ver con las rivalidades personales y la competencia por los recursos y el apoyo de masas entre sus líderes que por diferencias ideológicas y programáticas. Sin embargo, también es cierto que las rivalidades personales se refuerzan a partir de divisiones más sustantivas. Las diferencias regionales en las condiciones políticas y en la estructura de tenencia de la tierra fomenta el uso de diferentes tácticas por los líderes campesinos. Estas diferencias se ven agravadas por las diferentes estructuras de base que poseen las organizaciones campesinas. Por ejemplo, en los departamentos norteros de San Pedro y Concepción, la

afiliación se concentra y se organiza a nivel local, y las condiciones de tenencia de la tierra son muy irregulares o inseguras como resultado de la superposición de reclamos producida por el proceso de distribución de la tierra por parte del Instituto de Bienestar Rural. Como resultado, las organizaciones en estos departamentos apoyan una táctica de ocupación espontánea de tierras y tratan de permanecer administrativamente diferenciados de los movimientos nacionales. Por el contrario, las organizaciones nacionales, como la Federación Nacional Campesina, cuya base de afiliados es más grande, aunque dispersa por todo el país, tienen mayor capacidad de extraer beneficios a través de la movilización contra el gobierno central. Para este grupo, la ocupación espontánea de tierras a nivel local puede ser contraproducente, si la misma interfiere con las negociaciones a nivel nacional. Más evidencia de un cambio desde lo puramente clientelista a una organización de interés más pluralista en el sector campesino, es la formación de un grupo como la Coordinación Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas (CONAMURI), que aglutina a las mujeres rurales alrededor de la temática de género, así como cuestiones económicas. Esta organización se constituyó luego de la marginación percibida de estos intereses dentro de los movimientos campesinos corrientes.

Desde la democratización, además de su creciente autonomía frente al Partido Colorado y al Estado, el sector campesino se ha caracterizado por una dinámica de alternancia entre la cooperación y la fragmentación sobre la base de estos y otros intereses divergentes. Sin embargo, perduran elementos de fuerte continuidad en las estructuras clientelares que habían enlazado los intereses rurales al Estado durante el período autoritario. En primer lugar, mientras que las organizaciones campesinas son nominalmente autónomas de los partidos tradicionales, a nivel de base, sus miembros siguen vinculados a los partidos tradicionales a través de acuerdos clientelares típicos (como por ejemplo, la compra de votos). Su incapacidad para movilizar a los votantes de forma autónoma de los partidos tradicionales habla de la poca capacidad de influencia política de las organizaciones campesinas, más allá de la movilización social en momentos de debilidad del régimen. Los intentos de crear partidos no tradicionales que articulan los intereses de los campesinos han cobrado impulso en el actual gobierno, pero aún son muy prematuros.

En segundo lugar, las relaciones políticas internas de las organizaciones campesinas mantienen un patrón clientelar, al igual que las bases de autoridad de esas organizaciones y las modalidades de reclamos o demandas dentro del sector. La “política campesina” sigue estructurándose en gran medida sobre la distribución de beneficios divisibles, en lugar de la articulación de demandas políticas. Esto parece ser un comportamiento, principalmente impulsado por la demanda, en la medida que la pobreza y las necesidades materiales urgentes de las bases campesinas, en especial de los campesinos sin tierra, condicionan las estrategias que los líderes campesinos pueden emplear para movilizar el apoyo de las masas. Con el cierre de la frontera agrícola y la creciente escasez de recursos públicos, las organizaciones campesinas han intensificado sus demandas ante una oferta cada vez más disminuida de bienes divisibles en términos de tierras y subsidios. No hay ninguna entidad política efectiva organizada en torno a las demandas

de diversificación de cultivos, la expansión del mercado, la infraestructura, el mejoramiento de los cultivos, y la investigación y extensión. Si bien estas exigencias son regularmente expresadas como un deseo para la "reforma agraria integral" en los discursos, manifestaciones y material de prensa producido por las organizaciones campesinas y sus dirigentes, las demandas por la tierra continúan manteniendo la mayor relevancia. Como resultado, las organizaciones campesinas han sido en general más exitosas en la obtención de beneficios específicos otorgados por única vez, como la distribución de la tierra y la condonación de la deuda.

Por último, a pesar que con la democratización se ha ampliado significativamente el espectro de los derechos civiles y políticos, las organizaciones campesinas siguen siendo objeto de represiones violentas a manos de sus adversarios, mediante arrestos, intimidaciones, palizas, asesinatos de sus líderes, y la destrucción de sus asentamientos y cultivos en tierras en disputa. Esta violencia a menudo cuenta con el respaldo explícito de la policía local y los representantes legales del Estado, y el respaldo implícito de algunos sectores del gobierno.⁶⁶ Los adversarios de las organizaciones de campesinos se concentran principalmente en el sector de la agricultura sojera, y representan la otra única fuerza social de Paraguay capaz de movilizar una acción política disruptiva.

Las Organizaciones de Agronegocios

El crecimiento de las organizaciones de la agroindustria representa la segunda instancia de mayor autonomía social y económica frente al Partido Colorado y al Estado. La variedad de organizaciones que representan los intereses de los agronegocios en rápida expansión, ya no dependen exclusivamente del Partido Colorado para la obtención y manutención de recursos y son libres de criticar y presionar al gobierno.

El sector posee una organización de relieve, la Unión de Gremios de la Producción, que agrupa a la asociación de ganaderos y terratenientes del país, la Asociación Rural Paraguaya, con las organizaciones más grandes de agricultores de soja, incluyendo la Cámara de Exportadores de Cereales y Oleaginosas (CAPECO) y la Coordinadora Agrícola del Paraguay (CAP), así como la Federación Nacional de Cooperativas de Producción (FECOPROD) y otras asociaciones de agronegocios varios. El sector es cada vez más activo, demandando sus intereses sectoriales a través de una combinación de políticas de presión y de influencias políticas individuales ejercidas del modo tradicional.

CAP, en particular, ha demostrado su capacidad de presión al gobierno para obtener políticas favorables en momentos diferentes. a través de "tractorazos", o grandes manifestaciones disruptivas que movilizan a miles de agricultores para bloquear

⁶⁶ Ver Hetherington (Aun no publicado) y "Canadian Anthropologist Witnesses GMO-related Shootings in Paraguay" en la revista *The ACTivist Magazine*, 24 de Julio de 2005. Disponible en <http://www.activistmagazine.com/index.php?option=content&task=view&id=392&Itemid=56>.

carreteras con tractores y maquinaria agrícola. El tractorazo se organizó por primera vez en 2003, en un exitoso intento para bloquear la imposición de un impuesto al valor agregado en productos agrícolas sin procesar. En diciembre de 2008, **se organizó** un segundo tractorazo, para protestar contra “la inseguridad y la invasión de tierras”, exigiendo al gobierno la protección de sus intereses *vis-à-vis* las demandas cada vez más fuertes de reforma agraria surgidas en el sector campesino. En marzo de 2009, después de una prolongada sequía que dio paso a una desastrosa cosecha de soja, el grupo amenazó con un nuevo tractorazo, exigiendo que el gobierno financie la renovación del plazo de pago para deudas contraídas por los agricultores durante la cosecha de ese año. La amenaza fue levantada después de un acuerdo financiero alcanzado con el gobierno.⁶⁷ Por último, la oposición del grupo a un decreto presidencial donde se establecía una regulación más formal y centralizada de los plaguicidas, la cual había sido propuesta por la Secretaría de Medio Ambiente (SEAM) con el apoyo de las organizaciones no gubernamentales ambientales y de las organizaciones campesinas, llevó a una amenaza de otro tractorazo en agosto de 2009. La amenaza fue levantada nuevamente después que el presidente anuló el decreto.

El poder de estos grupos se refleja en los importantes beneficios políticos que extraen del sector público en beneficio de la producción de soja y de la exportación. Estos incluyen un régimen fiscal muy favorable, que gravan las exportaciones a una tasa vigente del 1%, en comparación a un 15% en la Argentina, las exenciones al impuesto al valor agregado que tiene la producción de soja, además de un subsidio de combustible para el sector, estimado en 54 millones de dólares en el año 2004.⁶⁸

Actores Internacionales

El crecimiento de la política de presión como una forma de articulación de intereses se ve incrementada por la capacidad de los actores nacionales, especialmente en el sector rural, para recurrir al apoyo internacional, actualmente disponible en tanto la economía y la sociedad paraguaya se integra más estrechamente con el Brasil y el resto del mundo.

Por un lado, la afluencia de inversiones multinacionales en el sector agroindustrial aporta recursos económicos en una escala sin precedentes en las economías rurales del Paraguay. Como parte del auge de la soja, el Paraguay ha recibido inversión extranjera para la importación y venta de insumos agrícolas y maquinaria, así como infraestructura financiera, de transporte y de almacenamiento para la producción y la exportación de soja. El hecho que esta inversión está fuertemente vinculada a un solo producto, ha

⁶⁷ Ver ABC Color, “Se deroga decreto y levantan el tractorazo” *ABC Digital*, 28 de Julio de 2009. Disponible en <http://www.abc.com.py/nota/8001-se-deroga-decreto-y-levantan-tractorazo/>. Y ABC Color “Se suspende el tractorazo” *ABC Digital*, 28 de Julio de 2009. Disponible en <http://www.abc.com.py/nota/7874-se-suspende-tractorazo/>.

⁶⁸ Berry (2010).

generado un grupo de interés con la mayor coherencia económica y política que haya existido en el país.

Por otra parte, este grupo surgió más a partir de las externalidades (tanto positivas como negativas) de las inversiones brasileñas en modernización de la agricultura, que como consecuencia de políticas del Estado paraguayo. La migración de agricultores brasileños, que habían quedado fuera del boom de la soja de Brasil y buscaban tierras más baratas en el Paraguay, ha jugado un papel importante en el rápido crecimiento de la industria de la soja paraguaya, así como de la inversión directa de Brasil en Paraguay. Como resultado, el Partido Colorado no ha podido mantener fuertes y exclusivos lazos con el sector económico más importante del país, en la medida que este se vuelve cada vez más organizado y movilizad o políticamente.

Por otro lado, la presencia creciente de la sociedad civil internacional ha comenzado a servir, de alguna manera, como contrapeso al creciente poder del agronegocio multinacional. Las ONG internacionales y Organizaciones Donantes introdujeron en el sistema político paraguayo un nuevo conjunto de intereses externos, tales como los relacionados con la conservación del medio ambiente, el desarrollo sostenible, la mitigación de la pobreza y la seguridad alimentaria. Las alianzas de las organizaciones internacionales para promover estos intereses con los profesionales locales y las ONG, y la interacción de los actores internacionales con las grandes organizaciones sociales, como campesinos y las organizaciones de pequeños agricultores, ofrecen nuevos potenciales puntos de coherencia para la acción política, mientras que también aumenta la heterogeneidad de los actores presentes en el Paraguay.

Como ejemplos de lo anteriormente expresado se pueden citar a una serie de proyectos de desarrollo financiados por donantes que reúnen a organizaciones no gubernamentales paraguayas e internacionales, junto con diversos tipos de organizaciones de pequeños agricultores y campesinos. Estos proyectos a veces incluyen a la Dirección de Extensión Agraria del Ministerio de Agricultura, y tienen por objetivo proveer de formación y capacitación en métodos de agricultura sostenible para los pequeños agricultores pobres. Otro ejemplo es la Mesa Redonda de Soja Responsable, que cuenta con la participación de la Federación Mundial para la Naturaleza (*World Wildlife Federation-WWF*). Esta reúne a compañías de la agroindustria y los productores de soja con la finalidad de establecer y hacer cumplir un código de conducta para la producción social y ambientalmente responsable de ese producto. Si bien los meritos, las perspectivas, y la eficacia de iniciativas como estas son muy discutidas por diferentes actores paraguayos, su existencia demuestra la creciente complejidad de las relaciones políticas en el Paraguay, en la medida que se integra a la economía mundial y a la sociedad civil global.

Grupos de negocios

En cuanto a su capacidad para movilizar la presión política colectiva y articular las demandas políticas colectivas, el sector empresarial ha demostrado tener la mayor

continuidad en esta tarea desde el inicio de la democratización. La influencia empresarial sobre el gobierno sigue dependiendo en un grado muy importante de las conexiones individuales y la influencia que los empresarios ejercen sobre los ocupantes de cargos públicos y, en especial, con el Ministerio de Industria y Comercio. Como resultado de ello, las decisiones sobre las políticas públicas y la distribución de los recursos públicos dirigidos hacia el desarrollo industrial y comercial a menudo se dan en un nivel administrativo muy alto, frecuentemente por responsabilidad del propio ministro, y dirigidas a un nivel muy bajo de agregación, a menudo a la empresa individual. Por ejemplo, muchos productos que carecen de importancia estratégica para la economía paraguaya o su desarrollo industrial se encuentran en la lista de 500 productos exceptuados del pago del arancel externo común del Mercosur y, por lo tanto, entran al país libre de impuestos.

Como resultado de este modo altamente personalizado de articulación de intereses, las políticas aplicadas por el Ministerio en respuesta a los intereses empresariales tienen una tendencia hacia la inestabilidad, la incoherencia y la contradicción. Por otra parte, no son suficientes para incentivar un proceso más amplio de la industrialización. El Ministerio de Industria y Comercio acoge una serie de programas para apoyar el desarrollo industrial. El más destacado de ellos es la Red de Inversiones y Exportaciones (REDIEX), que comprende una serie de foros específicos de la industria, destinados a reunir a los agentes públicos y privados en conjunto. El objetivo de estas mesas es aumentar la competitividad de las exportaciones de las empresas en biocombustibles, textiles y confecciones, carne y cuero, y turismo, entre otras industrias. El programa cuenta con algunas historias de éxito. Sin embargo, la irregularidad de sus éxitos refleja la falta de capacidad de planificación estratégica en el sector público y la debilidad de la demanda colectiva de decisiones políticas en el sector privado. La Asociación Industrial de Confeccionistas del Paraguay, AICP, uno de los sectores industriales más organizados del país, recientemente se retiró de la mesa de textiles y confecciones de REDIEX, alegando la incompetencia administrativa del cuerpo y la falta de respuesta como su principal motivación. Al mismo tiempo, la demanda principal de la cámara era hacia una mayor protección aduanera del mercado local frente a las importaciones de ropa barata de países asiáticos, en lugar de promover inversiones que podrían aumentar la competitividad de la industria de exportación.⁶⁹ Existen otros proyectos similares en el sector público orientados hacia el desarrollo industrial. En general, estos no logran reproducir la función que tuvieron los ministerios de planificación y desarrollo industrial en países como Taiwán y Corea, que lograron reunir a los actores públicos y privados de manera que permitieron identificar fallas de mercado y oportunidades de inversión, así como apoyar la provisión de bienes públicos claves para el crecimiento industrial. La falta de reforma del servicio civil ofrece una explicación fundamental para entender las dificultades encontradas por estos programas.

⁶⁹ “Retiro de la AICP de Rediex,”. Disponible en <http://www.aicp.org.py/noticias.asp?codigo=83>.

La burocracia pública

La burocracia del sector público constituye un segundo espacio de sustancial continuidad en el Paraguay a lo largo de los últimos 20 años. Las clases medias urbanas, surgidas a partir de la expansión del sector público, han demostrado ser un conjunto muy coherente de intereses que sigue estando fuertemente vinculado al Partido Colorado. Además de los campesinos y de los grupos de la agroindustria, los sindicatos del sector público son la única fuerza social capaz de montar una acción colectiva disruptiva. Los maestros, trabajadores de la salud, y otros empleados del sector público han tomado regularmente las calles para proteger sus privilegiadas condiciones de empleo. Cuando la legislación para la reforma del servicio civil se introdujo en el año 2000, los sindicatos del sector público bloquearon con éxito su aplicación a través de más de 700 recursos de anticonstitucionalidad ante la Corte suprema de Justicia. Esta Corte, controlada por personas nombradas por el Partido Colorado, dictaminó la inconstitucionalidad de la ley y suspendió su aplicación.⁷⁰ En este contexto, “los empleados (posteriores a la aplicación de esta ley) siguieron viendo al empleo en el sector público más como un premio que produce ingresos que como un trabajo con importantes obligaciones anexas.”⁷¹

Los shocks externos, en lugar de la propia evolución interna, han constituido las mayores fuerzas del cambio del sector público. En primer lugar, la crisis macroeconómica y fiscal que llevó al Estado paraguayo al borde de la cesación de pagos en 2003. El presidente colorado Nicanor Duarte Frutos respondió a este problema nombrando como Ministro de Hacienda a un técnico sin vínculos partidarios y, a la vez, un crítico activo y abierto del Partido Colorado y sus políticas de desarrollo económico. Desde su cargo como director de un centro de pensamiento económico y bajo las directivas de limpiar la casa del Presidente Duarte Frutos, el nuevo Ministro y su equipo de asesores tomaron el control del Ministerio de Hacienda. Esto marcó uno de los primeros puntos de apoyo importante para los intereses tecnocráticos en el Estado paraguayo. Con el regreso posterior del equilibrio fiscal para el sector público, los imperativos técnicos del nuevo Ministro se enfrentaron con las prioridades del renovado patronazgo colorado, llevándolo al abandono del cargo, luego de 21 meses.

Sin embargo, una segunda y más importante oportunidad para restablecer y ampliar la influencia tecnocrática en el sector público llegó con la pérdida del Poder Ejecutivo por parte de los colorados y la subsecuente asunción del Presidente Lugo en 2008. La composición del gabinete ministerial del Presidente refleja la incoherencia de la coalición electoral que llevó a Lugo al poder. Repartiendo los puestos ministeriales y vice-ministeriales a los distintos miembros de la coalición, Lugo cumplió las expectativas de recompensar el apoyo electoral con el acceso a los recursos para el patronazgo. Los líderes del Partido Liberal obtuvieron la mayor parte de los nombramientos, pero los

⁷⁰ Nickson (2009a).

⁷¹ Nickson (2009a,210).

partidos de izquierda recibieron el control sobre los principales ministerios sociales, y al Ministerio de Hacienda regresó el equipo anterior, obteniendo, eventualmente aliados clave en el Ministerio de Industria y Comercio, el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, y otras agencias estatales.

La incoherencia de los poderes legislativo y ejecutivo en el actual gobierno limitan claramente las posibilidades de una reforma rápida y de gran alcance. Los intereses de muchas personas designadas por Partido Liberal se encuentran más claramente dirigidos a la reorientación de los flujos de patronazgo hacia sus clientes políticos que en modificar las propias prácticas clientelares. Lo mismo puede decirse de los partidos de izquierda, que buscan consolidar nuevas bases electorales. Sin embargo, también es la incoherencia de la coalición la que ha producido, por primera vez, el espacio dentro del sector público para el desarrollo autónomo de los intereses burocráticos y técnicos, así como para la representación de los intereses propiamente de izquierda.

El resultado ha sido, en parte, un vaciamiento del sector de las ONG, dado que los activistas y profesionales que habían llegado a formar una oposición permanente y no partidista, repentina e inesperadamente se encontraron con la oportunidad de ocupar posiciones públicas. Estos grupos representan una nueva cuña insertada en el Estado paraguayo como resultado de las elecciones de 2008. Ellos, al igual que cualquier otra facción que compiten por el poder dentro del Estado, deben competir por los recursos, la influencia y los mensajes de acuerdo a las mismas reglas clientelistas que rigen la distribución de los recursos públicos. Sin embargo, su presencia en el juego indica que se trata de uno mucho más plural que antes.

Conclusiones: El clientelismo pluralista y la lenta transformación de las posibilidades para el Desarrollo Económico

Claramente, el efecto de la democratización no ha sido fuertemente discontinuo en Paraguay, en tanto el Partido Colorado mantuvo juntas sus facciones, reteniendo el poder por casi dos décadas en el periodo democrático. Sin embargo, con cada ciclo eleccionario, sus líderes tuvieron que realizar un trabajo cada vez más duro, en tanto los clivajes internos y los intereses divergentes dentro del partido se fueron solidificando. El sistema de patronazgo y clientelismo, que había sido tan eficiente suprimiendo fuerzas de fragmentación entre las elites y exacerbándolas en el resto de la sociedad durante el periodo autoritario, se ha convertido en uno menos capaz de mantener este balance a medida que las ambiciosas elites del partido buscaban ganar el control mayoritario sobre una base de apoyo cada vez mas disminuida. La necesidad de comprar la lealtad de elites compitiendo por los recursos del Estado y la gran cantidad de personas dentro de ese sistema significó una presión cada vez mas fuerte sobre el Estado Colorado, encontrando una oposición cada vez más férrea de los nuevos grupos, cada vez más renuentes al

incremento de los costos de un sistema dotado con una pobre prestación de servicios, corrupción y políticas incoherentes. Eventualmente, en este contexto, un usualmente dividido Partido Colorado enfrentaría una inusualmente unida oposición, perdiendo el control del Estado.

¿En qué se diferencia este proceso de las previsiones anteriores sobre la consolidación de la democracia y de los puntos de vista más actuales sobre cambio de régimen limitado? La transformación desde un clientelismo monopólico hacia una forma más plural de representación de intereses se produjo a través de un proceso mucho más controvertido y contingente de lo que supone el paradigma de la transición. Los resultados observados en el Paraguay no devienen exclusivamente de los cambios institucionales formales de la democratización ni de la estabilidad de las instituciones políticas informales, tales como el clientelismo. Estos resultados también devienen de las estrategias elegidas por los diferentes grupos para tomar ventaja de la nueva estructura institucional prevista por la democratización, en sus intentos de reducir o aumentar el nivel de competencia política y cambiar el peso de las participaciones en la contienda política.

El resultado final ha sido un cambio en el equilibrio entre el clientelismo y el pluralismo, que no implica una inevitable convergencia hacia un nuevo equilibrio estable, la posible creación de una "verdadera" política basada en grupos, o la transformación definitiva de la estructura del partido. Por el contrario, los modos de hacer política basada en grupos o en metas personalistas de la política podrán seguir coexistiendo en permanente tensión, compitiendo para definir la forma en que los intereses son articulados en el sistema político, en tanto los actores utilicen estrategias colectivas y personalistas para acceder al poder público y, su control sobre el Estado para inclinar las reglas del juego a su favor.

Si bien la relación de los grupos sociales con el Estado sigue siendo mediada por intercambios clientelares, el propio Estado poco a poco se ha convertido en una arena de mayor competencia política, y las consecuencias de esa competencia, lentamente han tomado un carácter de mayor significancia para el curso del desarrollo del Paraguay. Dado que cuestiones específicas como la reforma agraria, reforma fiscal y los programas de transferencias monetarias condicionadas se convierten en objetos de debate político, este curso de desarrollo ha pasado a depender, indirectamente, cada vez más de la competencia entre los diferentes grupos sociales. Si bien esto no significa el fin de clientelismo, significa que los tipos de resultados y las inversiones públicas que este clientelismo genera ya no son tan predecibles.

En el corto plazo, el clientelismo sin duda seguirá obstaculizando las reformas necesarias y las inversiones públicas para el desarrollo, sobre todo debido a los efectos duraderos del patronazgo en el desempeño del sector público y en los intereses grupales que ocupa la función pública. El país tiene mucho que ganar con una reforma del sector público orientada a elevar el nivel de servicio público, la generación de una política de desarrollo coherente, y un uso más eficaz y eficiente de los escasos recursos presupuestarios. El

establecimiento de un cuerpo de funcionarios públicos, dedicados y talentosos, es una de las necesidades más urgentes de Paraguay, una tarea complicada por la práctica del clientelismo.

Por otra parte, hay razones para creer que las exigencias de la distribución clientelar de los recursos públicos pueden funcionar, en otros casos, en pos del desarrollo más que contra el desarrollo. Debido a sus pequeñas bases electorales, por un lado, y, por otro lado, la vasta escala de las demandas sociales acumuladas en su interior, los partidos de izquierda se enfrentan a incentivos particularmente grandes para el uso clientelar de los recursos públicos. La adhesión a los criterios de elegibilidad técnica es importante para asegurar un programa que llegue a sus destinatarios. La excesiva politización de la distribución puede limitar los beneficios de las inversiones públicas. Sin embargo, es importante tener en cuenta que muchas de las funciones que el gobierno desempeña en el proceso de desarrollo económico y muchas de las inversiones que son necesarias para el crecimiento de la economía y la mejora de la eficiencia económica son perfectamente compatibles con el clientelismo. La ubicación de escuelas, la construcción de hospitales, la distribución de los subsidios de bienestar social, y la prestación de servicios de extensión agrícola generan beneficios sociales y económicos, y por esa razón son consideradas como buenas inversiones públicas. Además, estas inversiones son divisibles y pueden ser dirigidas hacia a los grupos específicos que las valoran más. Por último, es probable que los votantes que hayan recibido inversiones comunitarias en función a sus demandas recompensen a los gobiernos que las hayan proveído, cerrando de esta forma el ciclo de incentivos electorales.

En un momento en que los partidos históricamente excluidos han ganado el acceso al Estado paraguayo por primera vez, es racional para ellos canalizar los beneficios a sus partidarios actuales y potenciales con el fin de mejorar su posición electoral. También es natural que un grupo de electores excluidos o en los márgenes de las redes de distribución gubernamental pueda recompensar al nuevo patrón político con lealtad política y electoral. Esto se puede etiquetar de clientelismo, pero la creciente competencia por el poder político, y la representación más pluralista de los intereses que resultan de esta dinámica aparece como altamente compatible, sino como sinónimo de democratización.

Las políticas de bienestar social proporcionan el ejemplo más claro. Los esfuerzos actuales para ampliar el tamaño de los modestos programas de transferencias condicionadas de dinero de Paraguay han sido etiquetados clientelistas. Es concebible que el acceso al programa pueda ser negado a los opositores políticos del Ministro de Acción Social, el cual está vinculado al movimiento de izquierda *Tekojoja*, que preside el programa. Sin embargo, la base de la izquierda en el Paraguay es tan estrecha que la restricción al acceso se muestra como una pobre estrategia electoral. Para la izquierda, sería mejor difundir tal programa lo más ampliamente posible para tratar de atraer a nuevos seguidores, o por lo menos orientarlo hacia los seguidores menos fieles de los partidos políticos tradicionales.

Incluso los efectos del clientelismo en la burocracia pública pueden estar siendo exagerados. En una democracia, los ministerios ejecutivos deben mantener un cierto nivel de rendición popular de cuentas. Si bien teóricamente la democracia debe hacerles rendir cuentas al “interés general”, no existe, en la práctica, un grupo que represente el “interés general”. En cambio, las instituciones electorales, como las que ya existen en Paraguay, están destinadas a la aproximación de los intereses generales a través de un proceso electoral, que otorga la autoridad temporal a la combinación de *intereses particulares* que recibe una cuota mayoritaria de votos. En tal sistema, la rendición de cuentas es, en cierto grado, inevitablemente “política” e inevitablemente “particular”. La alternativa a esto son ministerios que no son responsables ante nadie en absoluto fuera del Estado.

Las preguntas más importantes acerca de la rendición de cuentas “particularista” son “ante quien”, y “para qué” rinden cuentas el gobierno y sus burocracias: ¿a qué grupo de votantes? ¿A que grupos de interés? Si no es a los votantes o a los grupos de interés, ¿a qué grupo de profesionales (por ejemplo, economistas o profesionales de ONGs pro desarrollo) o a qué grupos externos (por ejemplo, organizaciones internacionales u organizaciones de donantes)? Esta es una cuestión crucial para la investigación en Paraguay y en otros lugares. La democratización ha aumentado considerablemente la competencia por el control de las instituciones del Estado. Las investigaciones futuras deben tratar de revelar en mayor detalle: i) a qué conjunto de intereses, internos y externos a la burocracia, rinde cuentas la elaboración de políticas; y ii) qué efecto tiene este tipo de rendición de cuentas en la formación y la aplicación de políticas de desarrollo.

El análisis que aquí se ha realizado del clientelismo en el Paraguay no ha ofrecido respuesta clara a estas preguntas. Sin embargo, se ha demostrado que la democratización ha aumentado la competencia por el uso clientelar de los recursos públicos y se argumentó que este aumento de la competencia representa un cambio hacia una forma más pluralista de representación de intereses. El patrón de las relaciones Estado-sociedad en el Paraguay puede decepcionar a nuestros más altos ideales democráticos. Además, el débil y controvertido usufructo del poder del Estado por parte del actual gobierno sin duda complica una reforma decisiva. Sin embargo, la situación actual, sin duda alguna, representa un paso hacia una mayor rendición de cuentas, en comparación con el clientelismo monopólico del pasado autoritario del Paraguay.

Bibliografía

- Alegre, E., y A. Orué. 2008. *La tierra en Paraguay, 1947-2007: 60 años de entrega del patrimonio nacional, Stroessner y el Partido Colorado*. Asunción: Arandurá Editorial.
- Arditi, Benjamín. . 1993. "Del granito al archipiélago: el Partido Colorado sin Stroessner." In *Paraguay en Transición*, ed. D. A. Brun. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- Auyero, J. 2001. *Poor People's Politics: Peronist Survival Networks and the Legacy of Evita*: Duke University Press.
- Baer, W., and M. Birch. 1984a. "Expansion of the economic frontier: Paraguayan growth in the 1970s." *World development* 12 (8):783-98.
- Baer, W., y M. H. Birch. 1984b. "Expansion of the economic frontier: Paraguayan growth in the 1970s." *World Development* 12 (8):783-98.
- Berry, A. 2010. "The Role of Agriculture." En *Losing Ground in the Employment Challenge: The Case of Paraguay*, ed. A. Berry. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Birch, M. H. 1993. "El Legado Económico de los Años de Stroessner y el Desafío por la Democracia." En *Paraguay en Transición*, ed. D. A. Brun. Caracas: Editorial Nuevo Sociedad.
- Borda, Dionisio. 1989. "La estatización de la economía y la privatización del Estado en el Paraguay." *Estudios Paraguayos* 27 (1-2):37-90.
- Brusco, V., M. Nazareno, y S. Stokes. 2004. "Vote Buying in Argentina." *Latin American Research Review* 39 (2):66-88.
- Carothers, T. 2002. "The End of the Transition Paradigm." *Journal of Democracy* 13 (1):5-21.
- Chubb, J. 1982. *Patronage, power, and poverty in southern Italy: a tale of two cities*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Collier, R. B., y D. Collier. 1991. *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*: Princeton University Press.
- Dahl, R. A. 1961. *Who governs?:* Yale University Press New Haven.
- Diamond, L. 2002. "Thinking about hybrid regimes." *Journal of Democracy* 13 (2):21-35.
- Fox, J. 1990. *The Challenge of Rural Democratization: Perspectives from Latin America and the Philippines*. Portland, OR: Frank Cass.
- . 1992. "Democratic rural development: leadership accountability in regional peasant organizations." *Development and Change* 23 (2):1-36.
- . 1993. *The politics of food in Mexico: State power and social mobilization*. Ithaca: Cornell University Press.
- . 1994. "The difficult transition from clientelism to citizenship: Lessons from Mexico." *World Politics* 46 (2):151-84.

- . 1996. "How does civil society thicken? The political construction of social capital in rural Mexico." *World development* 24 (6):1089-103.
- Fox, J. A., y L. Hernandez. 1989. "Offsetting the Iron Law of Oligarchy': The Ebb and Flow of Leadership Accountability in a Regional Peasant Organization." *Grassroots Development* 13 (2):8-15.
- Frutos, J. . 1985. *Un millón de propiedades para un millón de felices propietarios*. Asunción:Editorial El Foro.
- Gay, Robert. 2006. "The Even More Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Brazil." In *Out of the Shadows: Political Action And the Informal Economy in Latin America*, ed. P. Fernandez-Kelly and J. Shefner. University Park, PA: Pennsylvania State University Press.
- Hagopian, Frances. 1990. "' Democracy by Undemocratic Means"?: Elites, Political Pacts, and Regime Transition in Brazil." *Comparative Political Studies* 23 (2):147.
- . 1996. *Traditional politics and regime change in Brazil*. Cambridge UK: Cambridge University Press.
- Hetherington, K. (Aún no publicado). *Guerrilla Auditors: The Politics of Transparency in Post-Cold War Paraguay*. Durham: Duke University Press.
- Hicks, F. 1971. "Interpersonal Relationships and Caudillismo in Paraguay." *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 13 (1):89-111.
- Huntington, Samuel P. . 1968. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.
- Katznelson, I., y A. R. Zolberg. 1986. *Working-class formation: nineteenth-century patterns in Western Europe and the United States*: Princeton Univ Pr.
- Kaufman, R. R. 1977. "Corporatism, Clientelism, and Partisan Conflict: A Study of Seven Latin American Countries." *James M. Malloy (Hg.), Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, S:109-48.
- Lambert, P., y A. Nickson. 1997. *The transition to democracy in Paraguay*: Macmillan.
- Levitsky, S. 2003. *Transforming labor-based parties in Latin America: Argentine Peronism in comparative perspective*: Cambridge University Press.
- Levitsky, S., y L. A. Way. 2002. "The rise of competitive authoritarianism." *Journal of Democracy* 13 (2):51-65.
- Lewis, P. H. 1980. *Paraguay under Stroessner*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Lipset, S. M. 1960. "Political man: The social basis of modern politics." *New York: Double Day*.
- Masi, F. 2006. "Paraguay: Los Vaivenes de la Política Comercial Externa en una Economía Abierta." Asunción, Paraguay: CADEP.
- Masi, F., y F. R. Díaz. 2007. "Empleo en el Sector de la Producción Transable No Agrícola en el Paraguay." En *Economía y empleo en el Paraguay*, ed. D. Borda. Asunción, Paraguay: CADEP.

- Molinas, J., A. Pérez-Liñán, y S. Saiegh. 2004. "Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Paraguay, 1954-2003." *REVISTA DE CIENCIA POLÍTICA* 24 (2):67-93.
- Nichols, B. A. 1969. *The role and function of political parties in Paraguay*, Political Science, Johns Hopkins University, Baltimore.
- Nickson, A. 2009a. "Political Economy of Policymaking in Paraguay." En *Losing Ground in the Employment Challenge: The Case of Paraguay*, ed. A. Berry. New Brunswick, NJ: Transaction Pub.
- Nickson, R. A. 1981. "Brazilian Colonization of the Eastern Border Region of Paraguay." *Journal of Latin American Studies* 13 (1):111-31.
- . 2009b. "The general election in Paraguay, April 2008." *Robert Andrew Nickson*:7.
- O'Donnell, G. 1996a. "Illusions about consolidation." *Journal of Democracy* 7:34-51.
- O'Donnell, G. A. 1996b. "Another institutionalization: Latin America and elsewhere." The Helen Kellogg Institute for International Studies Working Paper.
- Piattoni, S. 2001. *Clientelism, interests, and democratic representation: The European Experience in Historical and Comparative Perspective*. Cambridge UK: Cambridge University Press.
- Powell, J. D. 1970. "Peasant society and clientelist politics." *The American Political Science Review*:411-25.
- Putnam, R. D., R. Leonardi, y R. Y. Nanetti. 1993. *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*: Princeton University Press.
- Schmitter, P. C. 1974. "Still the Century of Corporatism?" *The Review of Politics* 36 (1):85-131.
- Schneider, B. R., y B. Heredia. *Reinventing Leviathan: the politics of administrative reform in developing countries*.
- Service, E. R., y H. S. Service. 1954. *Tobati: Paraguayan Town*. Chicago: University of Chicago Press.
- Shefter, M. 1994. *Political parties and the state: the American historical experience*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Turner, B. 1993. *Community Politics and Peasant-state Relations in Paraguay*: University Press of America.
- . 2004. "State Reform and Anti-Neoliberal Rhetoric in Paraguay." En *Latin American Essays*: MCLAS.
- Turner, C. B. 1998. "The world system and cooperative development in rural Paraguay." *Human organization* 57 (4):430-7.
- Weisskoff, R. 1992. "The Paraguayan agro-export model of development." *World development* 20 (10):1531-40.