Grupo de Estudios Sociales sobre Paraguay
(Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe, FSOC)
Universidad de Buenos Aires
Argentina

Facultad de Ciencias Sociales
Universidad Nacional de Asunción
Paraguay

XII Taller / I Congreso "Paraguay desde las Ciencias Sociales"
San Lorenzo, 12, 13 y 14 de abril de 2023
Facultad de Ciencias Sociales | Universidad Nacional de Asunción
http://paraguay.sociales.uba.ar/

CLIENTELISMO ANTE LA PERSPECTIVA DE UNA RENTA BÁSICA UNIVERSAL EN PARAGUAY

Fernando Espinoza
FLACSO Paraguay
fevulsa@gmail.com

El objetivo de esta ponencia se centra en analizar los beneficios y falencias de las Transferencias Monetarias Condicionadas (TMCs) del Paraguay desde una perspectiva clientelar que apunte a la posibilidad de que dicho modelo de entrega de dinero público evolucione hacia una Renta Básica Universal (RBU) que mitigue y tienda a erradicar las prácticas clientelares existentes, sin que por ello se deba reducir el esfuerzo institucional de combate tanto a la pobreza como a la marginalidad.

La pregunta básica que este ensayo pretende responder es: ¿qué tipo de relación existe entre las TMC como elemento material de política pública y el clientelismo electoral de partido?

Para lograr tal propósito se utiliza como metodología el enfoque mixto (cuanti-cualitativo), encaminado a realizar una comparación *vis-a-vis* de aquellos países que han sopesado seriamente la implementación de la RBU, al igual que la realización de estudios de datos bibliográficos y hemerográficos que permitan la construcción del hilo teórico

fundamental más adecuado para brindar comprensión a las múltiples categorías de análisis que inciden en la materia del presente documento, haciendo un énfasis especial en los riesgos del clientelismo político-electoral que suele sumarse como compañero de viaje a este tipo de figuras tanto en entornos democráticos liberales como en sociedades con regímenes de representación congresual y ejecutiva iliberal o plenamente autoritarias.

Si bien el debate académico internacional sobre la posibilidad de que los Estados implementen un ingreso o Renta Básica Universal (RBU) encuentra raíces profundas en una larga línea de tiempo, ha cobrado mayor ímpetu y vigencia en las últimas dos o tres décadas, especialmente en los países donde la distribución de la riqueza es inequitativa y el acceso a los sistemas de protección social no es el adecuado debido a barreras institucionales, administrativas, legales, gerenciales, económicas, culturales, geográficas, de género, étnicas o de edad, como es el caso de Paraguay. Más allá de la multiplicidad de análisis que se han venido haciendo, puede afirmarse que la oposición a la RBU encuentra un muy sólido denominador común entre sus detractores: su costo. Pensadores serios sostienen que *el impacto financiero para los Estados resulta tan elevado que termina por volverse inaplicable*. Aunque dicha objeción resultaría convincente ante la total inexistencia de otros vehículos de gasto social no recuperable (es decir, de erogaciones presupuestales previstas para tal fin), lo cierto es que el mosaico de mecanismos de asignación de dinero público entregado en efectivo a varios segmentos de la ciudadanía es una realidad de política pública en múltiples países que han implementado las llamadas Transferencias Monetarias Condicionadas (TMCs). A la luz de dicho antecedente puede constatarse que no existe tal entorno de asepsia administrativa que podría hacernos presumir que se arranca de cero para comenzar un esquema generalizado de asignaciones de dinero entregable a la ciudadanía sin condicionamiento alguno. Dicho de otra forma, la puesta en marcha de una RBU podría operar en paralelo a esquemas de TMC, o bien, simplemente absorber sus costos en un modelo integrador de ese gasto ya etiquetado aunado al agregado que pudiese implicar la ampliación de beneficiarios que permitiese suministrar un estipendio mínimo vital a toda la ciudadanía, sin ser sometidos a condicionamientos de ningún tipo. Ello permitiría, del mismo modo, reformular el concepto de RBU para brindarle viabilidad sin que tengan que arriesgarse ciertos principios fundamentales inherentes al mismo, como el de universalidad y su caracterización como derecho humano emergente.

En el marco de esta propuesta es importante mencionar que, tanto el Plan Estratégico, Económico y Social (PEES), como la Propuesta de Política Pública para el

Desarrollo Social (PPDS) de gobiernos anteriores en el país, planteaban como meta concreta alcanzar una reducción medible de la pobreza extrema en el orden de los diez puntos porcentuales sobre su línea de base hacia el año 2013, mediante la puesta en marcha de los programas de asistencia mencionados (TMCs), así como de la generación de empleo que sobrevendría como producto directo de la aplicación de los mismos. Empero, los recientes trabajos investigativos plantean serias dudas sobre si estos programas tienen realmente la posibilidad de reducir la pobreza en la forma en que fueron concebidos.

Sobre el particular, existe un acervo importante de literatura especializada en el ámbito latinoamericano que discute este objetivo, de donde se colige una efectividad de propósito asequible en el largo plazo, aunque con un impacto relativo si los mecanismos de alivio asistencial son implementados aisladamente. De acuerdo con lo expuesto por Imas (2011),[1] los resultados se han logrado cuando estos programas de asistencia social "se vinculan tanto a la seguridad social como al mercado laboral, en el marco institucional más amplio de un Sistema de Protección Social."

En mayo del 2021 surgió un debate en torno a la publicación de una columna del diario Última Hora de Asunción en donde se habla de la posibilidad de implementar la RBU en Paraguay, a fin de reemplazar a la cartera de asistencia social existente en el país. Como producto de ello, los efectos sobre la pobreza y la desigualdad de los programas vigentes fueron analizados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en una webinar conducida por expertos internacionales. El especialista Juan Cresta, quien participó en dicha videoconferencia, sostuvo que "para tener un impacto significativo en la disminución de la pobreza y el logro de una mayor igualdad, los niveles de generosidad de una transferencia de RBU tendrán que ser más altos de lo que permitiría una reforma presupuestaria neutra."

La simulación estuvo basada en reemplazar los programas de asistencia social actuales en Paraguay por la RBU, utilizando la misma cantidad de recursos y, como una opción alterna, aumentando los montos.

No obstante, se encontró que al simular los impactos de la RBU fungiendo como reemplazo de los programas *Tekoporã, Adultos Mayores y Pensiones*, sin aumentar los recursos, la cobertura para todos los individuos es menos efectiva para reducir la pobreza. Sin embargo, esta hipotética situación conduciría a impactos redistributivos: la participación para jóvenes de 0 a 14 años y para los adultos mayores de 65 años se

[1] "Las TMC y la Disminución de la Pobreza en el Marco de las Políticas de Protección Social Mayores."

reduciría, mientras que aumentaría la participación de la población económicamente activa, de las personas con mayores años de educación, de los ocupados laboralmente y de los hogares con menos miembros, de acuerdo con las conclusiones del modelo.

También participó la economista del CADEP, Dra. Verónica Serafini, quien aportó comentarios sobre los posibles retornos que podría tener la RBU en el propio sistema tributario y en el beneficio al empleo. Contempló la posibilidad del bono de género, que podría derivar en transferencias directas a favor de las mujeres. Sostuvo que "la recuperación del empleo se dio en las mujeres que trabajan sin remuneración. La discusión debería estar centrada en cómo hacemos para que la RBU tenga un enfoque de género y beneficie a mujeres hoy trabajando y que aportan casi el 17% del PIB en trabajos remunerados."

El cuestionamiento surge en derredor de las características de implementación de los programas de TMC en Paraguay, si es que están bien dirigidos y llegan a la población más vulnerable y si la RBU se erige, realmente, como una opción viable de política social.

Anteriormente, en Paraguay surgieron diversos trabajos relacionados con este tema, aunque la forma de abordar el asunto ha sido muy variada, de ahí que resulte importante recalcar que la RBU debe entenderse como un instrumento gubernamental de entregas de dinero en efectivo sin cortapisas para todos los habitantes de una entidad política dada, ya sea nacional o subnacional, de manera individualizada y sin exigencia de contraprestación alguna, a fin de servir como mecanismo sustituto de las TMC ya que, como objetivo primordial de su puesta en marcha, debe enfocarse en la asignación de un mínimo pecuniario que cubra las necesidades económicas vitales de la población, en tanto que fomente - de igual manera - una más equitativa distribución de la riqueza.

No obstante, lo beneficioso que puede resultar en la teoría este modelo aglutinador de apoyos financieros estatales personalizados, lleva consigo el huevo de la serpiente, ya que la tradición política paraguaya incorpora como un modus operandi inmanente a sí misma la figura del clientelismo, que es aprovechado por el status quo para generar compromisos de toma y daca con el electorado a fin de otorgar beneficios patrimonialistas a cambio de apoyo en tiempos electorales.

Desde luego que esta práctica es de origen inveterado y antiguo, aunque no necesariamente es antidemocrática y corrupta, como argumenta Auyero, que ha dedicado buena parte de su trayectoria profesional al estudio e impacto del clientelismo en su natal Argentina. Dicho autor afirma incluso que la naturaleza del concepto se puede diluir y volver inutilizable como categoría de estudio si se la utiliza para explicar epifenómenos

de comportamientos sociales comunes en democracias iliberales o regímenes de apertura democrática incipientes, como corrupción, fraude electoral, corporativismo, cooptación ideológica o vicios sociales similares.

En la misma línea analítica, pero enfocando su estudio en la transición del régimen autoritario, militarista y unipersonal del Paraguay estronista de más de tres décadas de duración a la actual etapa democrática vigente desde 1993, Gustavo Setrini estima que el clientelismo ha evolucionado lo suficiente para saber adaptarse a las exigencias de la democracia electoral e, incluso, a la alternancia de partidos en el poder, ya que la conciencia colectiva y los hábitos incorporados en la relación Estado-cliente (ciudadano) mantienen su presencia como entorno axiológico que impulsa a los agentes a utilizar dicho instrumento informal de intercambio de beneficios e intereses en una moneda de uso corriente para materializar su relación institucional.