

## Para llegar a tiempo: apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina

KEVIN CASAS /  
DANIEL ZOVATTO

La democracia no tiene precio pero sí un costo de funcionamiento. Más que una patología de la democracia, el financiamiento político es parte de su vida normal. Sin embargo, si no se encuentra adecuadamente regulado, introduce serias distorsiones en la democracia, en la medida en que puede limitar la competitividad y conferir a ciertos individuos o grupos una posibilidad diferenciada de participar en las elecciones y ejercer su influencia. En este marco, el artículo analiza, a la luz de la experiencia latinoamericana, los riesgos que genera la ausencia de controles al financiamiento político, para luego sugerir algunas líneas imprescindibles para avanzar en una regulación más efectiva.

### ■ El financiamiento político: entre la leche materna y el veneno

«La relación entre el dinero y la política se ha convertido en uno de los grandes problemas del gobierno democrático.» Con esa frase abrió James Kerr Pollock su pionero volumen sobre las prácticas de financiamiento político en Gran Bretaña, Alemania y Francia, publicado en 1932. Tal aseveración, así como su llamado a la opinión pública a entender que «una vida política saludable no es posible en tanto el uso del dinero permanezca sin controles»<sup>1</sup>, son más veraces

---

**Kevin Casas:** profesor investigador de la Brookings Institution (Washington, DC).

**Daniel Zovatto:** director regional para América Latina del Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional).

**Palabras claves:** democracia, política, financiamiento, América Latina.

1. *Money and Politics Abroad*, Alfred A. Knopf, Nueva York, 1932, p. 328.

en la actualidad que en el propio tiempo de Pollock. La expansión de la democracia, la creciente complejidad de los procesos electorales y la conciencia de los riesgos que la corrupción supone para la viabilidad de los sistemas democráticos han situado el financiamiento de la actividad política en el centro de la discusión pública en todo el mundo. El tema es global y urgente.

En la base de ese interés hay un hecho ineludible: si bien la democracia no tiene precio, sí tiene un costo de funcionamiento<sup>2</sup>. El uso de recursos económicos es un elemento *imprescindible* para la competencia democrática. Más que una patología de la democracia –como frecuentemente se lo presenta en la discusión pública–, el financiamiento político es parte de la normalidad de la vida democrática. Es innegable, sin embargo, que el dinero es capaz de introducir distorsiones importantes en el proceso democrático. Su desigual distribución incide, en primer lugar, en las posibilidades reales de los partidos y los candidatos de llevar su mensaje a los votantes. En segundo lugar, su posesión confiere a los individuos y a los grupos sociales una posibilidad diferenciada de participar en las elecciones y ejercer su influencia sobre los candidatos y los partidos, a través de sus contribuciones. Esto es de importancia crítica para la democracia: cuando el poder político simplemente es un espejo del poder económico, el principio de «una persona, un voto» pierde su significado, y la democracia deja de ser, en las palabras de Elmer Schattschneider, un «sistema de poder alternativo, capaz de compensar el poder económico»<sup>3</sup>. En tercer lugar, los procesos de recaudación de fondos ofrecen obvias oportunidades para la articulación de intercambios entre los donantes privados y los tomadores de decisiones públicas o, cuanto menos, para la continua aparición de conflictos de intereses.

Así pues, si su utilización no se regula o se regula mal, el dinero puede amenazar la legitimidad de los procesos y las prácticas democráticas. La lapidaria frase del ex-legislador estadounidense Jesse «Big Daddy» Unruh –quien alguna vez sentenció que «el dinero es la leche materna de la política»– es solo una parte de la verdad. Lo cierto es que esa leche tiene elementos de toxicidad que es preciso eliminar o, al menos, controlar.

Estas preocupaciones son particularmente pertinentes en América Latina. Nuestra región presenta asombrosas desigualdades en la distribución de los recursos

---

2. Steven Griner y Daniel Zovatto: «Lectura regional comparada» en S. Griner y D. Zovatto (eds.): *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, OEA / IDEA, San José de Costa Rica, 2004, p. 298.

3. *The Semi-Sovereign People* [1960], Harcourt Brace Jovanovich College Publishers, Fort Worth, 1975, p. 119.

económicos e inequidades que inevitablemente crean sesgos en los procesos democráticos. Es también una región donde la presencia del crimen organizado es una realidad indiscutible, que moviliza miles de millones de dólares al año y es, por ello, capaz de corromper y subvertir las instituciones democráticas. Regular el financiamiento político en América Latina es de vital importancia para la preservación de la democracia. Los sistemas políticos de la región lo han entendido así, como lo sugiere la profusión de esfuerzos regulatorios de las últimas dos décadas. Aunque sus resultados han sido con frecuencia decepcionantes, estos esfuerzos son un signo de desarrollo democrático: mucho más consolidadas que las de otras regiones, las democracias latinoamericanas están en condiciones de abordar temas de alta complejidad, como la regulación del financiamiento político, un asunto irresuelto aun en las democracias más desarrolladas.

Las siguientes páginas son ante todo un inventario, en un doble sentido: en primer lugar, de los riesgos que comporta el tema del financiamiento político para la democracia; en segundo lugar, de algunas reflexiones prácticas para viabilizar las propuestas de regulación y mejorar sus probabilidades de éxito. Así, el texto está animado por una intención práctica más que académica, aunque seamos conscientes de la urgencia de echar a andar una rigurosa agenda de investigación empírica que sitúe el tema en el centro de las ciencias políticas y permita iluminar la discusión pública. Estas páginas buscan estimular un debate que mejore las posibilidades de que los sistemas políticos latinoamericanos lleguen a tiempo para regular adecuadamente el delicado papel que desempeña el dinero en la vida democrática.

### ■ **¿Cuáles son los riesgos? La experiencia de América Latina**

Si abordar adecuadamente la cuestión del financiamiento político es una tarea urgente para las democracias latinoamericanas, ello se debe a que en las últimas tres décadas los países de la región han mostrado toda la gama de riesgos que implica la ausencia de una regulación efectiva de esta materia. Al igual que en otros países —desde Israel hasta Japón, pasando por Estados Unidos y Alemania—, los recurrentes escándalos relacionados con el financiamiento político han hecho tambalear gobiernos, al tiempo que han debilitado a los partidos políticos y erosionado la confianza de los ciudadanos en las instituciones democráticas. Cinco tipos de riesgo lucen particularmente serios, además de recurrentes, en el subcontinente. A continuación se ilustran con algunos ejemplos.

***Utilización de financiamiento espurio o ilegal.*** El financiamiento privado constituye un recurso legítimo y necesario para los partidos políticos y sus



candidatos, con sus virtudes y peligros. Entre las primeras cabe destacar que permite a los partidos afinar sus puentes de contacto con la sociedad. Sin embargo, la posibilidad de recaudar fondos privados para financiar actividades políticas abre un abanico de riesgos considerable. El primero y más

**El financiamiento privado constituye un recurso legítimo y necesario para los partidos políticos y sus candidatos. Sin embargo abre un abanico de riesgos considerable ■**

serio de ellos es la posibilidad de utilizar para fines políticos dinero originado en actividades delictivas o ilegales.

En América Latina, el mayor peligro es que el narcotráfico –y el crimen organizado en general– penetre las instancias políticas para comprar impunidad mediante el financiamiento de campañas<sup>4</sup>. No se trata en absoluto de una posibilidad teórica.

Los casos de Jaime Paz Zamora en Bolivia, Ernesto Samper en Colombia y Ernesto Pérez Balladares en Panamá, todos ocurridos durante la década anterior, son tan solo algunos de los más notables ejemplos de la penetración del narcotráfico en las campañas<sup>5</sup>, la parte más visible de un fenómeno mucho más extendido y perturbador, que presenta particulares riesgos en países como México, Colombia y Brasil, en los que las grandes campañas nacionales son complementadas por una vigorosa actividad electoral en el nivel subnacional<sup>6</sup>. Cabe señalar, en el mismo sentido, el riesgo de que los procesos de descentralización política emprendidos en casi toda la región faciliten la captura de las instituciones por parte del crimen organizado, habida cuenta del costo generalmente limitado de las campañas locales.

El narcotráfico y el crimen organizado plantean riesgos de particular intensidad para los procesos políticos, pero no son los únicos. La financiación de

---

4. Un análisis de la relación entre financiamiento y corrupción política en América se encuentra en S. Griner y D. Zovatto: ob. cit., pp. 299-302.

5. René Mayorga: «El financiamiento de los partidos políticos en Bolivia» en Pilar Del Castillo y Daniel Zovatto (eds.): *La financiación de la política en Iberoamérica*, IIDH / Capel, San José de Costa Rica, 1998, p. 35; David C. Jordan: *Drug Politics: Dirty Money and Democracies*, University of Oklahoma Press, Norman, 1999, pp. 158-162; Mauricio Vargas, Jorge Lesmes y Edgar Téllez: *El presidente que se iba a caer: Diario secreto de tres periodistas sobre el 8000*, Planeta, Bogotá, 1996; Kevin Casas Zamora: «Financiamiento de campañas en Centroamérica y Panamá» en *Cuadernos de CAPEL* N° 48, 2003, p. 46; «Drugs are back: Panama» en *The Economist*, 25/5/1996; y «Well I Never, Says the President» en *The Economist*, 29/6/1996.

6. Por ejemplo, en los meses previos a las elecciones legislativas de 2009 en México hubo por lo menos dos casos de precandidatos legislativos (uno en el estado de Chihuahua y otro en el estado de México) que fueron ligados al crimen organizado por reportes de prensa. V. «Héctor Murguía: los narcos en casa» en *El Universal*, México, DF, 27/3/2009; «Registran candidatura de Héctor Murguía» en *El Diario*, Ciudad Juárez, 23/4/2009.

campañas de alcaldes y diputados por parte de organizaciones paramilitares en Colombia, la vasta operación de financiamiento ilegal de Fernando Collor de Mello en Brasil, el desvío ilegal de fondos de la empresa petrolera estatal Pemex a la campaña del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y la recepción de fondos prohibidos del exterior por parte del Partido Acción Nacional (PAN) en 2000 en México, así como el envío secreto de us\$ 800.000 en una maleta proveniente de Venezuela a la campaña de Cristina Fernández en Argentina, configuran ejemplos de la enorme gama de modalidades que ha asumido la utilización de fuentes de financiamiento cuestionables en las campañas<sup>7</sup>.

**La compra de influencia y los conflictos de interés.** Como se dijo anteriormente, aun en los casos en que los recursos para la actividad partidaria y electoral no provienen de fuentes cuestionables ni son obtenidos por vías ilegales, pueden comprometer el interés público y, en casos extremos, «privatizar» la toma de decisiones por parte de los funcionarios. Eso dependerá, entre otros factores, de la cuantía de las contribuciones, de la transparencia con que se manejen y del grado de discrecionalidad con que operen quienes toman las decisiones. En el mejor de los casos, como lo han mostrado las investigaciones en EEUU, Costa Rica y Uruguay, las donaciones privadas facilitan de manera considerable el acceso de los donantes a los tomadores de decisión, sin que necesariamente condicionen el contenido de sus políticas<sup>8</sup>. En palabras de la célebre sentencia de «Buckley *versus* Valeo» en EEUU, las contribuciones privadas no solo pueden afectar los procesos democráticos por los intercambios corruptos a los que efectivamente den lugar, sino también por la *aparencia* de corrupción que con frecuencia generan<sup>9</sup>.

**Las inequidades electorales graves.** Aunque sería necio sostener que la posesión de recursos económicos por parte de candidatos y partidos es capaz

---

7. Barbara Geddes y Artur Ribeiro-Neto: «Institutional Sources of Corruption in Brazil» en *Third World Quarterly* vol. 13 N° 4, 1992, p. 646; Lorenzo Córdova y Ciro Murayama: *Elecciones, dinero y corrupción: Pemexgate y amigos de Fox*, Cal y Arena, México, DF, 2006; «El 'Pemexgate', una novela de no-ficción» en *Proceso*, 13/10/2002; «Caso maletín: cuatro detenidos en EEUU» en *BBC Mundo.com*, 13/12/2007, <[http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin\\_america/newsid\\_7141000/7141500.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_7141000/7141500.stm)>; «Maletín: apuntan al gobierno venezolano» en *BBC Mundo.com*, 17/10/2008, <[http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin\\_america/newsid\\_7677000/7677327.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_7677000/7677327.stm)>; «Conviction in Spy Case Over Cash-Filled Suitcase», *The New York Times*, 3/11/2008. El caso de la presidenta Cristina Fernández, en Argentina, remite a una patología con una larga tradición en la región: el financiamiento de partidos o candidatos por parte de gobiernos extranjeros, desde la antigua Unión Soviética hasta Taiwán. Ver al respecto el análisis de los casos de Uruguay y Costa Rica en K. Casas Zamora: *Paying for Democracy: Political Finance and State Funding for Parties*, European Consortium for Political Research, Colchester, 2005.

8. Frank J. Sorauf: *Inside Campaign Finance: Myths and Realities*, Yale University Press, New Haven, 1992, pp. 164-171; K. Casas Zamora: *Paying for Democracy*, cit., p. 226.

9. Ver texto de la sentencia en Anthony Corrado, Thomas E. Mann, Daniel R. Ortiz, Trevor Potter y Frank J. Sorauf (eds.): *Campaign Finance Reform: A Sourcebook*, Brookings Institution Press, Washington, DC, 1997, pp. 67-77.

de determinar por sí misma los resultados electorales, sí es capaz de crear significativas barreras de entrada al proceso electoral para ciertos grupos. Asimismo, una distribución de recursos groseramente desigual puede crear una apariencia de inequidad capaz de afectar la legitimidad de los resultados.

Los ejemplos abundan en la región: desde la gran disparidad documentada en el financiamiento de las opciones políticas de izquierda con respecto a los partidos más conservadores en países como México, Uruguay o Costa Rica, hasta el caso extremo de la elección de 1990 en Perú, en la que el gasto en publicidad del candidato más cercano al statu quo, Mario Vargas Llosa, superó en 56 a 1 las erogaciones de la campaña de Alberto Fujimori<sup>10</sup>.

Aún más serios son los casos en que las inequidades económicas se combinan con otro factor distorsionante: el uso de los recursos del Estado para favorecer al partido o candidato oficial. Ello puede ir desde lo más sutil y difícilmente detectable –como la asignación de publicidad estatal en medios de comunicación como forma de condicionar el comportamiento periodístico– hasta formas mucho más obvias y generalmente prohibidas por la ley. Aunque el tema forma parte habitual del prontuario de alegatos de los partidos de oposición en casi toda la región, los casos de las elecciones presidenciales y referendos en Venezuela en los últimos años y, en algunos sentidos, la contienda presidencial en México en 2006, pueden ser mencionados como ejemplos en los que prima facie las acusaciones no han estado desprovistas de mérito<sup>11</sup>.

---

10. Francisco Miró Quesada: «Financiamiento de partidos políticos y las campañas electorales en el Perú» en: P. Del Castillo y D. Zovatto (eds.): ob. cit., p. 481.

11. El uso y abuso electoral de los recursos estatales por parte de quienes están en el poder es un extendido fenómeno en todo el mundo en desarrollo, aunque en muy distintos grados y con diversas modalidades. En contextos autoritarios y semiautoritarios, el acceso ilimitado a esos recursos por quienes ostentan el poder es, con frecuencia, el rasgo definitorio del financiamiento político y el obstáculo fundamental para la existencia de una arena electoral equitativa. Los casos de Egipto o Rusia, entre muchos otros, son especialmente notables (v. Amr Hashem Rabie: «Financing Egyptian Political Parties», ponencia presentada en la Conferencia sobre Integridad Política organizada por el Al Ahram Center for Political and Strategic Studies, El Cairo, 12 y 13 de enero de 2008; «Russian Election Lacked 'Freedom,' Monitor Says» en *The Washington Post*, 4/3/2008. En todos los países hay obvias y considerables dificultades para investigar este fenómeno. Eso no lo hace menos real, por supuesto. Sobre el caso venezolano, v. «Exigen ley que regule uso de recursos públicos en campaña» en *El Universal*, Caracas, 21/2/2009. En el caso de México, el uso de algunos programas sociales por parte del gobierno y las actuaciones del presidente Vicente Fox durante la campaña de 2006 fueron muy controversiales. V. Tribunal Federal Electoral de México (Trife): «Dictamen relativo al cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, declaración de validez de la elección y de Presidente Electo», Resolución del 5/9/2006, México, DF, disponible en <[www.trife.gob.mx/documentacion/publicaciones/Informes/DICTAMEN.pdf](http://www.trife.gob.mx/documentacion/publicaciones/Informes/DICTAMEN.pdf)>, pp. 158-217; Lorenzo Córdova: «La reforma electoral de 2007-2008: Reporte ejecutivo», 2008, inédito, p. 6; Andrés Valdez Zepeda: «México en su encrucijada. Un análisis de la elección presidencial del 2006» en *Contratexto digital* año 4 N° 5, 2006.

Nada de esto es bueno para la democracia. Sin embargo, algunos de los casos citados contienen una advertencia fundamental: las disparidades detectadas no impidieron el triunfo de Fujimori en Perú, el ascenso del Frente Amplio en Uruguay en 2004 o el robusto resultado obtenido por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) en México y el Partido Acción Ciudadana en Costa Rica, que los llevó a ambos muy cerca de la victoria en 2006. Por eso, no solo es necesario reconocer que la disponibilidad de recursos económicos es apenas una de las muchísimas variables que explican la dinámica electoral, sino que es preciso mencionar un hallazgo de múltiples investigaciones empíricas sobre las elecciones al Congreso en EEUU: el gasto electoral tiene rendimientos marginales decrecientes que, en algunos casos, pueden llegar a ser negativos<sup>12</sup>.

Asimismo, debe notarse que el tema de la distribución de recursos económicos es distinto al del costo de las campañas electorales, con el que frecuentemente se lo asocia. El alto costo de las campañas puede sin duda suponer una importante barrera de acceso a la competencia electoral. Sin embargo, es necesario tratar este punto con cautela. La común afirmación de que el costo de las campañas es prohibitivo en la región y está aumentando sin cesar no solo es discutible desde el punto de vista empírico<sup>13</sup>, sino que no necesariamente implica un desvalor para la democracia. En algunos casos puede simplemente denotar elecciones más competitivas, en las que más candidatos tienen acceso a recursos económicos suficientes para competir efectivamente. Este punto puede ser decisivo en algunos contextos. La experiencia de México, donde la reforma electoral de 1996 favoreció el acceso de los partidos de oposición a un subsidio estatal excepcionalmente generoso, es una muestra de que una distribución más equitativa de los recursos puede tener efectos considerables en la calidad de la competencia democrática, como ha advertido

**La común afirmación de que el costo de las campañas es prohibitivo en la región y está aumentando sin cesar no solo es discutible desde el punto de vista empírico, sino que no necesariamente implica un desvalor para la democracia ■**

12. Sobre los rendimientos marginales decrecientes del gasto electoral, v. William P. Welch: «The Effectiveness of Expenditures in State Legislative Races» en *American Political Quarterly* vol. 4, 7/1976 y Gary Jacobson: «Money and Votes Reconsidered: Congressional Elections, 1972-1982» en *Public Choice* vol. 47 N° 1, 1985.

13. Ver K. Casas Zamora: *Paying for Democracy*, cit., pp. 111-117 y 159-162. Para otros contextos, v. Michael Pinto-Duschinsky: «Financing Politics: A Global View» en *Journal of Democracy* vol. 13 N° 4, 10/2002.

Giovanni Sartori<sup>14</sup>. La experiencia mexicana sugiere algo más: en un contexto en el que la oposición debe competir con un partido fuertemente consolidado en todas las estructuras de poder, la alternancia puede depender precisamente de la capacidad de la oposición para gastar *mucho* dinero. El costo creciente de las elecciones no es, por sí mismo, un signo de patología democrática. La mala distribución de recursos económicos entre competidores electorales, en cambio, casi siempre lo es.

**La desarticulación de los partidos y del sistema de partidos.** Una democracia funcional requiere un sistema de partidos estable, no demasiado fragmentado y caracterizado por dinámicas centrípetas y no centrífugas. Asimismo, necesita partidos sólidos, capaces de alimentar el proceso político continuamente y de ser algo más que maquinarias electorales. Ambos requerimientos, sobre todo el primero, son de particular importancia en los regímenes presidenciales prevaletentes en la región, que muestran una propensión importante a experimentar conflictos entre poderes cuando coexisten con sistemas de partidos altamente fragmentados<sup>15</sup>.

Si bien el financiamiento político no determina la volatilidad, el formato ni la polarización del sistema de partidos, su regulación sí es capaz de crear incentivos que marginalmente afectan su comportamiento. De manera más directa, las reglas de financiamiento –y en particular, el método de desembolso escogido para los subsidios estatales, donde estos existen– pueden incidir decisivamente en la institucionalización de los partidos y en su consolidación como agrupaciones con vida permanente.

En ambas dimensiones las tendencias mostradas por la región no son favorables. Una revisión de la dinámica del sistema de partidos en 17 países latinoamericanos desde finales de la década de 1980 muestra un aumento del número efectivo de partidos en 10 de esos países<sup>16</sup>. Además, la volatilidad electoral continúa siendo comparativamente muy alta y alcanza niveles asombrosamente elevados en países como Perú y Guatemala, con sistemas

---

14. José Woldenberg, Ricardo Becerra y Pedro Salazar: «El modelo de financiación de los partidos políticos en México» en P. Del Castillo y D. Zovatto (eds.): ob. cit.; G. Sartori: *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza, Madrid, 1991, p. 260.

15. V. al respecto el análisis sobre los sistemas de partidos de América Latina en Mark Payne et al.: *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, BID / IDEA, Washington, DC, 2006, pp. 165-196.

16. Cálculo de los autores sobre la base de cifras oficiales y metodología de Marku Laakso y Rein Taagepera: «Effective Number of Parties: A Measure with Application to Western Europe» en *Comparative Political Studies* vol. 12 N° 1, 4/1979.

de partidos con altísimos niveles de fragilidad<sup>17</sup>. Por otro lado, con la posible excepción de los partidos mexicanos y de algunos ejemplos aislados en otros países (como el Frente Amplio en Uruguay, la Alianza Republicana Nacionalista en El Salvador o el Partido Revolucionario Democrático en Panamá), los niveles de institucionalización son sumamente bajos, aun en democracias muy consolidadas como Costa Rica, Uruguay o Chile<sup>18</sup>.

Los casos colombiano y mexicano merecen una atención especial. En Colombia es muy posible que las reglas bastante liberales de acceso al financiamiento estatal –que les permiten beneficiarse incluso a candidatos propuestos por «movimientos sociales» o por «grupos significativos de ciudadanos»– contribuyeron a la virtual licuefacción que sufrió el sistema de partidos en la década anterior, parcialmente revertida por la reforma electoral de 2003<sup>19</sup>. La experiencia mexicana, en la que un cuantioso subsidio estatal ha sido dispuesto para cubrir las actividades partidarias permanentes, es una muestra del poderoso efecto que pueden tener las subvenciones no electorales en la consolidación institucional de los partidos. México, que solo en esta década culminó su transición democrática, tiene hoy acaso los partidos más robustos de toda la región, con vocación de permanencia y capacidad competitiva en todos los niveles.

Es importante que las reglas de financiamiento político no creen barreras excesivas a la participación electoral.

Sin embargo, es igualmente importante que tiendan a favorecer –así sea marginalmente– la consolidación de las fuerzas políticas y cierta estabilidad del sistema de partidos.

**Es importante que las reglas de financiamiento político no creen barreras excesivas a la participación electoral. Sin embargo, es igualmente importante que tiendan a favorecer cierta estabilidad del sistema de partidos ■**

17. Raúl Madrid: «Ethnic Cleavages and Electoral Volatility in Latin America and the Caribbean» en *Comparative Politics* vol. 38, 10/2005, p. 6. V. tb. datos en M. Payne et al.: ob. cit., p. 183.

18. V. al respecto el estudio, ya con algunos años de más, de Scott Mainwaring y Timothy Scully: «Introduction: Party Systems in Latin America» en S. Mainwaring y T. Scully (eds.): *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford University Press, Stanford, 1995. También K. Casas Zamora: *Paying for Democracy*, cit., p. 14, n. 22.

19. Humberto De la Calle: «Financiación de los partidos políticos y las campañas electorales en Colombia» en P. Del Castillo y D. Zovatto (eds.): ob. cit., pp. 106-111. Sobre la reforma electoral de 2003 y sus efectos v. Juan Carlos Rodríguez Raga y Felipe Botero: «Ordenando el caos: elecciones legislativas y reforma electoral en Colombia» en *Revista de Ciencia Política* vol. 26 N° 1, 2006.

**La pérdida de credibilidad de la regulación del financiamiento político.** Una regulación deficiente del financiamiento político puede ser tan negativa como la ausencia completa de normas al respecto. Todo esfuerzo regulatorio tiende a incrementar las expectativas de que las nuevas normas sean capaces al menos de moderar los peores abusos en esta materia. Las reformas fracasadas dejan un sedimento de desilusión y cinismo que se convierte en una barrera a nuevos intentos de regulación.

Desafortunadamente, la región es pródiga en ejemplos de reformas mal diseñadas o desprovistas de recursos para ser adecuadamente puestas en práctica. La introducción de reglas de transparencia en el financiamiento privado en Costa Rica en 1996 constituye un ejemplo elocuente de los efectos derivados de un marco normativo mal concebido. La carencia de un mandato explícito para que las autoridades electorales verificaran la contabilidad de los partidos y las estructuras de campaña, así como la ausencia de responsabilidades claramente individualizadas por el incumplimiento de la normativa, condenaron a la legislación costarricense a tener una limitada capacidad para regular los abusos en el financiamiento político. Esto quedó demostrado con toda claridad en la campaña presidencial de 2002, cargada de irregularidades que afectaron en distinto grado a los partidos mayoritarios<sup>20</sup>. Aún más claro es el caso de la reforma argentina de 2002, cuya ejecución –en un país de 40 millones de habitantes, con estructuras federales e intensa actividad electoral en todos los

**La experiencia mexicana muestra cómo una legislación bien diseñada puede conducir a una aplicación creíble de las provisiones legales, capaz de controlar algunos de los peores riesgos en materia de financiamiento político ■**

niveles– fue dejada en manos de un grupo de 24 jueces federales, insuficientes para hacer cumplir las detalladas disposiciones de la legislación. Cuando, a 10 días de las elecciones, el candidato victorioso en la elección presidencial del año 2003 reportó públicamente que sus gastos electorales habían ascendido a la suma de \$ 1, la legislación vio seriamente comprometida su credibilidad<sup>21</sup>.

---

20. K. Casas Zamora: «Regulando el financiamiento político en Costa Rica: Algunas reflexiones prácticas» en Mimi Prado (ed.): *Modernización del Estado costarricense*, Centro Internacional para el Desarrollo Humano / Fundación Konrad Adenauer, San José de Costa Rica, 2004, pp. 240-244.

21. Delia Ferreira Rubio: «El control del financiamiento de los partidos en Argentina. ¿Qué cambió con la nueva ley?», Documentos de Trabajo N° 292, Universidad del CEMA, Buenos Aires, 2005, pp. 10-11. V. tb. D. Ferreira Rubio: «Financiamiento de los partidos políticos en Argentina», trabajo presentado en el seminario «La legislación comparada sobre financiación de los partidos políticos», Montevideo, 27 y 28 de noviembre de 2007.

La experiencia mexicana, por el contrario, muestra cómo una legislación bien diseñada, acompañada del fortalecimiento de las instituciones controladoras, de muchos recursos y de férrea voluntad política para sancionar incumplimientos, puede conducir a una aplicación creíble de las provisiones legales, capaz de controlar algunos de los peores riesgos en materia de financiamiento político<sup>22</sup>.

Como se ve, de cada una de estas cinco modalidades de riesgo la región está más que avisada. Introducir legislación adecuada y efectiva para regular el papel del dinero en la política en América Latina es, por ello, imperativo. Para acometer la tarea de regular es preciso tener claro, para empezar, las lecciones de la experiencia internacional, abundante aunque poco estudiada de manera sistemática.

### ■ Lecciones de la reforma del financiamiento político

Que una regulación adecuada y efectiva del financiamiento político sea muy necesaria no la hace inevitable. Como se ha señalado anteriormente, la historia reciente de América Latina está llena de ejemplos de reformas fracasadas por problemas de diseño y ejecución. En muchos casos, tales defectos no son más que la materialización de intereses opuestos a la regulación de una materia muy sensible para la competencia electoral. En otros, los resultados decepcionantes no son más que el reflejo de la inflación retórica, los mitos y las expectativas desproporcionadas que casi siempre acaban gobernando la discusión. Aunque se sabe mucho menos del tema de lo que sería conveniente para la democracia, se sabe con cierta rigurosidad que el dinero rara vez determina los resultados políticos y que los instrumentos para regular su influencia pocas veces logran algo más que un éxito moderado y transitorio.

En este contexto, la experiencia internacional sugiere que, para que los esfuerzos regulatorios en materia de financiamiento político alcancen al menos un éxito modesto, los actores políticos que emprendan esta tarea deben observar algunas reglas básicas.

**Hacer las preguntas correctas.** La enumeración de riesgos serios y recurrentes para la democracia realizada en la parte inicial de este trabajo plantea algunas preguntas fundamentales, que deberían servir como una suerte de guía para cualquier esfuerzo normativo en este campo. Esas preguntas son, al menos, seis:

---

22. Jesús Orozco: «Financiamiento y fiscalización de los partidos políticos en México» en Arturo Fontaine, Cristián Larroulet, Jorge Navarrete e Ignacio Walker (eds.): *Reforma de los partidos políticos en Chile*, PNUD / CEP / Libertad y Desarrollo / Cieplan, Santiago de Chile, 2008.

- ¿Cómo minimizar el riesgo de la entrada de fuentes de financiamiento cuestionables en los partidos y campañas?
- ¿Cómo minimizar el riesgo de que, como consecuencia de la búsqueda de recursos para las campañas o las actividades partidarias, emerjan conflictos de interés para los tomadores de decisión o que, si emergen, no sean detectados por los ciudadanos o la prensa?
- ¿Cómo minimizar el riesgo de la utilización electoral de recursos públicos por parte de las autoridades del gobierno?
- ¿Cómo generar condiciones para que un grupo adecuadamente amplio de partidos o candidatos tenga posibilidades mínimas de transmitir su mensaje a los votantes?
- ¿Cómo generar condiciones para que la regulación del financiamiento político no alimente la inestabilidad del sistema de partidos y contribuya a su institucionalización?
- ¿Cómo crear condiciones para que la legislación sobre financiamiento político se aplique eficazmente?

Cada una de esas seis preguntas apunta a un tema fundamental para la salud de la democracia, desde la integridad de los tomadores de decisión hasta la equidad electoral y la credibilidad de las leyes. Es virtualmente imposible que una reforma pueda resolver todas estas necesidades simultáneamente, plenamente o siquiera coherentemente. En todo caso, no todas son igualmente prioritarias en todos los contextos. Por eso, es fundamental que una reforma se sustente en un diagnóstico medianamente riguroso de lo que urge modificar.

**Si bien las dificultades para regular el financiamiento político son comunes a todas las democracias, se plantean en forma más clara en las democracias en vías de desarrollo o en los países que están experimentando transiciones democráticas ■**

Iniciar un proceso de reforma con una postura a priori sobre lo que debe ser reformado y cómo reformarlo, sin haber realizado primero un diagnóstico, constituye un grave error que termina por obstruir el proceso de negociación política que requiere la adopción y aplicación exitosa de los cambios normativos.

***Preguntarse si los fundamentos están en su lugar.*** Si bien las dificultades para regular el financiamiento político son comunes a todas las democracias, se plantean en forma más clara en las democracias en vías de desarrollo o en los países que están experimentando transiciones democráticas. Como han

señalado agudamente Edelberto Torres Rivas y Carla Aguilar en un estudio sobre Guatemala, la investigación y regulación del financiamiento electoral están fundamentadas en «supuestos de modernidad»<sup>23</sup>. Esto es, suponen la existencia de instituciones electorales y de contralor consolidadas, partidos políticos con un mínimo de institucionalización y una prensa hábil, diligente e independiente que se encuentre protegida de la intimidación política. La regulación del financiamiento político no solo demanda paciencia sino que también exige prestar atención a aspectos políticos muy básicos, sin los cuales está condenada al fracaso. Se trata, de algún modo, de una reforma política de «segunda generación», que los sistemas democráticos solo pueden razonablemente emprender una vez que tareas básicas –como el empadronamiento de la ciudadanía o la eliminación del fraude electoral– ya han sido completadas.

***Cuestionar las verdades convencionales.*** A su sentido de urgencia, los reformadores deben añadir un cierto escepticismo que les permita revisar algunas de las más extendidas creencias en materia de financiamiento político, que en general confunden más de lo que iluminan y distorsionan más de lo que describen.

Entre las verdades convencionales que deben ser examinadas con cuidado, podemos mencionar la noción de que el costo de las campañas electorales está aumentando escandalosamente, que la televisión es la responsable de este incremento, que el financiamiento político explica los resultados electorales, que las contribuciones políticas explican las grandes políticas públicas, que las contribuciones privadas compran regularmente las decisiones políticas, y que cuando un donador político recibe un beneficio la contribución es la causa de ese *quid pro quo*<sup>24</sup>.

Todas estas afirmaciones apuntan a problemas muy importantes y que merecen ser discutidos. Sin embargo, la evidencia es en todos los casos controvertida. Cada una de ellas puede o no ser cierta en una circunstancia específica, pero casi con seguridad no será cierta en todas partes. Es necesario recuperar, así, un punto ya mencionado: nada sustituye al diagnóstico riguroso como base de una buena reforma.

---

23. «Financiación de partidos y campañas electorales: el caso guatemalteco» en P. Del Castillo y D. Zovatto (eds.): ob. cit., p. 283.

24. V., entre muchos otros, K. Casas Zamora: «Regulando el financiamiento político en Costa Rica», cit., pp. 254-259; Bradley Smith: *Unfree Speech: The Folly of Campaign Finance Reform*, Princeton University Press, Princeton, 2001, pp. 39-65; y F. Sorauf: ob. cit., pp. 161-190.

**Aprovechar las crisis.** Si algo ha mostrado reiteradamente la experiencia internacional es que los intentos para reformar integralmente las reglas de financiamiento político rara vez ocurren en forma espontánea, preventiva o inevitable. Tanto en las democracias desarrolladas como en vías de desarrollo, las

**Tanto en las democracias desarrolladas como en vías de desarrollo, las reformas casi siempre son el resultado de escándalos y crisis que ponen el tema en el centro del debate político ■**

reformas casi siempre son el resultado de escándalos y crisis que ponen el tema en el centro del debate político. La crisis suele ser la madre de la reforma (o al menos su partera) y la mejor aliada de quienes tienen genuino interés en mejorar la regulación.

**Legislar pensando en el largo plazo, pero revisar en el corto plazo.** Si las

crisis pueden ser disparadores de la reforma, no es conveniente que definan su contenido. La experiencia comparada aconseja evitar cambios en las reglas político-electorales para responder a hechos variables y coyunturales, a problemas del momento. Aunque esos problemas tienen todo esfuerzo regulatorio, es preciso aquilatarlos en su verdadera dimensión.

La reforma del financiamiento político debe basarse en una mirada estratégica de mediano y largo plazo. La política demanda una visión de futuro, basada en un conjunto de reglas de juego claras y estables. Piénsese en la cadena de fenómenos que un cambio en las reglas de financiamiento genera: adecuación de las maquinarias partidarias al nuevo sistema, incluyendo nuevas formas de relacionamiento con los electores; ajuste de los medios de comunicación a nuevas formas de hacer política; y adecuación de las estructuras de administración de la autoridad electoral a la nueva realidad, para citar solo algunos de los cambios más notorios<sup>25</sup>. Esto no puede cambiar radicalmente en cada campaña.

Sin embargo, los ajustes son inevitables y hay que estar abiertos a ellos. La regulación del financiamiento político es conocida en Alemania como la «legislación interminable». Por eso, todo reformador debe ser consciente del carácter tentativo de sus esfuerzos y de la necesidad de revisarlos periódicamente, de ahí la importancia de tener en cuenta su carácter fluctuante y coyuntural<sup>26</sup>.

---

25. Carina Perelli: «Reformas a los sistemas electorales: Algunas reflexiones desde la práctica» en *Revista de Ciencia Política* vol. 26 N° 1, 2006.

26. S. Griner y D. Zovatto: ob. cit., p. 335.

***Prestar atención a la combinación de instrumentos y al entorno institucional.*** Cada uno de los instrumentos de regulación del financiamiento político –en particular los sistemas de financiamiento estatal– admite muchas variaciones y está inserto en un entorno normativo mucho más amplio, que condiciona sus efectos. La evidencia disponible advierte contra la tentación de hacer afirmaciones empíricas generales sobre los efectos de cada instrumento de regulación. Prestar atención a la combinación de normas es crucial para predecir con algún nivel de precisión los efectos de las normas de financiamiento político. Olvidar esto es una receta para las prescripciones equivocadas y las sorpresas desagradables.

Aún más, en algunos casos las medidas requeridas para enfrentar ciertos dilemas fundamentales del financiamiento político no serán consistentes con las requeridas para lidiar con otros. Algunos pasos necesarios para mejorar la calidad de la competencia electoral, por ejemplo, no necesariamente contribuyen a evitar la inestabilidad del sistema de partidos. En esto, como en otras cosas, se aplica una vieja regla de vida: no todas las cosas buenas vienen juntas.

De la misma manera, es vital prestar atención al entorno político e institucional en el que se introducen las regulaciones. Factores como el tipo de régimen, el sistema electoral, la presencia de estructuras unitarias o federales, la fragmentación del sistema de partidos, el nivel de arraigo de las identidades partidarias, el alcance y la profundidad de la intervención estatal y las prerrogativas judiciales, para mencionar unos pocos, moldean decisivamente los incentivos y necesidades financieras de los actores políticos, los obstáculos para monitorear los flujos de contribuciones y gastos y, en última instancia, los efectos de cualquier sistema de financiamiento político.

Comprender el entorno institucional no alcanza para predecir los efectos de una reforma, pero ayuda. Con toda seguridad, toda reforma acabará por generar consecuencias imprevistas y, casi siempre, no deseadas. Tener la humildad y la sabiduría de revisar con alguna regularidad las normas introducidas es, por ello, esencial.

***Ser moderado.*** Si bien es cierto que, tratándose de la regulación del financiamiento político, no existe nada que sustituya la aplicación efectiva de la ley, es igualmente cierto que la medicina regulatoria debe tomarse en dosis cuidadosas. La historia no ha tratado con amabilidad los intentos de introducir normas draconianas para regular el financiamiento político. Como se mencionó más arriba, los topes generales de gasto, por ejemplo, han demostrado ser de difícil aplicación y han acumulado una larga historia de fracasos, desde EEUU

hasta Japón. Lo mismo puede decirse de los intentos de instaurar prohibiciones absolutas de las contribuciones privadas. En los pocos casos en que los reformadores han tratado de hacerlo –como en la India y Francia–, han recibido sorpresas desagradables: las contribuciones privadas han continuado realizándose, pero en formas singularmente corruptas y opacas, obligando a los reformadores a volver sobre sus pasos y a relegalizar los aportes privados. Se trata de una lección crucial: entre más difícil se haga a los partidos y candidatos recaudar fondos por vías legales, más probable será que recurran a procedimientos oscuros y cuestionables.

**Buscar aliados y construir consensos.** La reforma de las reglas de financiamiento político no es simplemente un problema técnico sino, ante todo, político. Generalmente, los reformadores se mueven en un angosto espacio en el que deben

**La reforma de las reglas  
de financiamiento político  
no es simplemente  
un problema técnico sino,  
ante todo, político ■**

acometer dos tareas a veces incompatibles: por un lado, construir amplias coaliciones que ejerzan presión sobre quienes se benefician del statu quo –típicamente los partidos establecidos– y, por otro, involucrar tanto como sea posible en la elaboración de la reforma a las fuerzas políticas. Estas últimas casi siempre resisten cualquier proceso

tendiente a cambiar las condiciones de la competencia democrática e invariablemente tratarán de hacer fracasar aquella legislación que les sea impuesta en forma inconsulta. Tampoco debe olvidarse que, antes que nadie, los personeros de los partidos son los *verdaderos* expertos en materia de financiamiento político. Ese caudal de experiencia no debe ser desaprovechado.

Todo esto requiere ciertamente buscar aliados dentro y fuera del sistema político. La prensa independiente, que ha demostrado ser acaso el más poderoso control sobre las prácticas cuestionables de financiamiento en muchas democracias, puede ser un aliado particularmente poderoso. Pero, sobre todo, es necesario concebir la reforma como un proceso basado en el diálogo y el consenso en el cual participe el más amplio espectro posible de actores político-partidarios y en el que sean involucrados y consultados diferentes sectores sociales. Esto permitirá que la reforma que se adopte adquiera, además de un alto nivel de legitimidad, sostenibilidad en el tiempo.

**Acompañar la reforma con recursos adecuados.** Todo sistema efectivo para regular el financiamiento político debe contemplar recursos económicos, humanos y jurídicos para garantizar su aplicación. Este punto es particularmente relevante

en América Latina, donde existe una propensión a creer que la introducción de cambios en los estatutos legales garantiza por sí misma su impacto en la realidad. El caso de México, ya mencionado, muestra que es posible acometer con relativo éxito la creación de controles al financiamiento político, pero ello requiere de instituciones robustas y de muchos recursos. Que no se olvide: las reformas fallidas son más que simplemente inocuas. Por el contrario, alimentan el desencanto político de la ciudadanía y afectan la credibilidad de futuros esfuerzos de regulación.

**Ser realista.** Esta es, acaso, la lección más importante. Es razonable esperar que regulaciones bien concebidas y aplicadas puedan reducir significativamente las prácticas de financiamiento político más cuestionables y riesgosas para la democracia. Sin embargo, creer que la introducción de esas regulaciones será capaz de erradicar, de una vez y para siempre, las patologías del financiamiento político, es absurdo y contraproducente. Quienes aspiren a elaborar reformas en esta materia no deben abrigar grandes ilusiones sobre las victorias que les esperan. Después de todo, existe poca evidencia de que la introducción –y aun la cabal puesta en práctica– de controles sobre el financiamiento sirva para aumentar dramáticamente la legitimidad de los sistemas políticos o la imagen de los reformadores. La lucha para limpiar las prácticas de financiamiento político es, en el mejor de los casos, un camino entre riesgos.

Cuando se encuentran desprovistas de regulación, tales prácticas alimentan sospechas generalizadas y dañinas mitologías; cuando se las regula inadecuadamente, generan desencanto con las reformas y escepticismo respecto de las intenciones de los políticos que las introdujeron; cuando se las regula rigurosamente, producen escándalos recurrentes sobre métodos cuestionables de financiamiento y, en consecuencia, mayor cinismo político. Así, los autores de reformas al financiamiento político pueden fracasar hasta cuando tienen éxito. Por admirables que sean sus ambiciones, es importante comprender que la reforma al financiamiento político no es más que un intento por limitar los daños infligidos a valores democráticos centrales por el ineludible papel del dinero en la política.

### ■ ¿Hacia dónde ir? Algunas propuestas

Asumiendo que existen la voluntad y los recursos para hacer funcionar un sistema riguroso de control del financiamiento, la experiencia internacional y los riesgos que enfrentan las democracias latinoamericanas, esbozados en las páginas anteriores, sugieren la conveniencia de introducir algunos instrumentos. Entre ellos es posible mencionar los siguientes:

a) Mayor control del financiamiento privado, con prohibición de las donaciones anónimas, de personas jurídicas y de fuentes extranjeras, principalmente.

b) Creación de un sistema de subvención pública que garantice el acceso de partidos y candidatos, en condiciones de equidad, a recursos adecuados para financiar sus actividades ordinarias y electorales.

c) Adopción de controles sobre algunos disparadores del gasto electoral, por ejemplo:

- limitación de la duración de las campañas;
- topes a la emisión de publicidad por parte de partidos y candidatos en medios de comunicación;
- facilitación de espacios publicitarios en la televisión pública y privada a los partidos políticos, asegurando que al menos una parte de esos espacios se distribuya en forma igualitaria entre los contendientes.

d) Adopción de mecanismos de rendición de cuentas, transparencia y publicidad del manejo financiero de partidos y candidatos, mediante medidas como las siguientes:

- individualización de la responsabilidad financiera de las campañas, mediante la creación de la figura del agente electoral, de acatamiento obligatorio para todos los partidos en todo nivel;
- establecimiento de la obligación de los partidos de reportar periódicamente todos sus ingresos a la autoridad competente;
- imposición a los medios de comunicación de la obligación de reportar las tarifas y los descuentos concedidos a los partidos y candidatos.

e) Establecimiento de un sistema gradual de sanciones a los responsables financieros de los partidos en los casos de incumplimiento de la legislación vigente. Ese sistema podría incluir:

- la retención de los subsidios estatales;
- multas y penas de prisión;
- la disolución del partido y la revocación de la credencial de funcionarios elegidos por sufragio popular como sanción para las violaciones reiteradas y de excepcional gravedad.

f) Fortalecimiento del órgano de control, dotándolo de autonomía, tanto en términos políticos como financieros, e invistiéndolo con inequívocas potestades legales para supervisar, verificar y auditar los reportes presentados por partidos y candidatos, así como para hacer las investigaciones del caso y, de ser necesario, instruir procesos legales.

Ninguna de estas sugerencias está exenta de controversia, que será mayor cuanto más se profundice en el detalle de su diseño constitucional, legislativo o reglamentario, según sea el caso. Asimismo, es evidente que esta lista de propuestas no constituye un paquete monolítico que precise ser adoptado en su totalidad. Por el contrario, la experiencia comparada advierte sobre la conveniencia, incluso la inevitabilidad, de proceder pacientemente, por aproximaciones sucesivas, dando prioridad a los cambios más urgentes y más dotados de consenso político.

Lo realmente crucial es que las reformas adoptadas, cualesquiera que sean, vayan acompañadas de los recursos para aplicarlas rigurosamente, de la voluntad de revisarlas cuando muestren sus inevitables limitaciones y del realismo para entender que ningún sistema de financiamiento, por sofisticado que sea, es capaz de garantizar por sí mismo la integridad y la transparencia de la actividad política. ☐

### **Bibliografía**

- Carrillo, Manuel, Alonso Lujambio, Carlos Navarro y Daniel Zovatto: *Dinero y contienda político-electoral: reto de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, DF, 2003.
- Casas Zamora, Kevin: «Contribución estatal a los partidos políticos en Costa Rica. Apuntes sobre sus efectos en la dinámica del sistema de partidos» en Jorge Rovira (ed.): *La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI*, Universidad de Costa Rica / Fundación Friedrich Ebert, San José de Costa Rica, 2001.
- Cepeda-Ulloa, Fernando: *Financiación de campañas políticas*, Ariel, Bogotá, 1997.
- El Panamá América*, Ciudad de Panamá, 14/8/2001.
- «European politics plagued by funding scandals» en *The Guardian*, 4/12/1999.
- Federal Election Commission: *Annual Report 1997*, Federal Election Commission, Washington, DC, 1998.
- Federal Election Commission: «Alternative Dispute Resolution Program», 2002, <[www.fec.gov/pages/brochures/adr.shtml#What%20is%20ADR](http://www.fec.gov/pages/brochures/adr.shtml#What%20is%20ADR)>.
- Katz, Richard S. y Robin Kolodny: «Party Organization as an Empty Vessel: Parties in American Politics» en R.S. Katz y Peter Mair (eds.): *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*, Sage, Londres, 1994.
- La Prensa de Panamá*, Ciudad de Panamá, 22/7/1995.
- Levush, Ruth et al.: *Campaign Financing of National Elections in Foreign Countries*, Law Library of Congress, Washington, DC, 1991.
- Rhodes, Martin: «Financing Party Politics in Italy: A Case of Systemic Corruption» en *West European Politics* vol. 20 Nº 1, 1/1997.
- Transparency International: *Global Corruption Report 2004*, Pluto Press, Londres, 2004.
- Vargas Llosa, Mario: *El pez en el agua*, Alfaguara, Madrid, 2005.
- Zovatto, Daniel: «América Latina» en Manuel Carrillo, Alonso Lujambio, Carlos Navarro y Daniel Zovatto: *Dinero y contienda político-electoral: reto de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, DF, 2003.
- Zovatto, Daniel: «Dinero y política en América Latina» en *Foreign Affairs en español* vol. 5 Nº 4, ITAM, México, DF, 2005.
- Zovatto, Daniel: *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM / IDEA Internacional, México, DF, 2006.
- Zovatto, Daniel: «El financiamiento electoral: subvenciones y gastos» en Dieter Nohlen, D. Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson (eds.): *Tratado de Derecho electoral comparado de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, DF, 2007.

## Empresarios a la Presidencia

El inicio del ciclo neoliberal trajo como novedad un nuevo rol de los empresarios en la política: se produjeron revueltas empresariales en defensa de la propiedad privada, como en México en 1982 y en Perú en 1987, y un acomodo de los empresarios a líderes populistas, como sucedió con Carlos Menem y Alberto Fujimori. Pero la gran noticia fue la emergencia de candidatos-empresarios, como Gonzalo Sánchez de Lozada en Bolivia y Vicente Fox en México. Las candidaturas de Mauricio Macri en Argentina y Sebastián Piñera en Chile demuestran que el activismo empresarial democrático no ha desaparecido. Es más: la emergencia de gobiernos socialdemócratas y nacionalistas radicales permite que los empresarios compitan con ellos. Se trata, en suma, de una América Latina más diversa en materia de regímenes y orientaciones doctrinarias, que expresa la vitalidad de sus actores políticos.

**FRANCISCO DURAND**

**A**mérica Latina está siempre presta a dar sorpresas políticas. Menciono una que todavía no hemos terminado de entender. Entre el ocaso populista –que empieza con el estallido de la crisis de la deuda externa de México en 1982– y el amanecer neoliberal –que se inicia con la adopción de políticas económicas promercado del Consenso de Washington–, ocurrió un cambio

---

**Francisco Durand:** Ph.D. por la Universidad de California, Berkeley. Profesor principal de Política de la Universidad de Texas, San Antonio. Ha publicado libros y artículos en revistas de varios países sobre temas de empresarios y Estado. Fue asesor de la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú y de la Comisión de Delito Económico y Financiero del Congreso.

**Palabras claves:** política, neoliberalismo, candidaturas, empresarios, América Latina.

sorprendente: comenzaron a aparecer movimientos de protesta empresarial. Y, más impactante todavía, surgieron empresarios-candidatos reclamando un espacio en la democratización en curso.

¿Gente privilegiada protestando en las calles y apelando al electorado en las urnas? Sí. Su entrada nos indicaba que estaba terminando un tiempo en el que predominaban los candidatos de clase media y origen popular, aquellos que movilizaban al «pueblo» con discursos encendidos contra «la oligarquía y el imperialismo». Durante el auge político del populismo y el socialismo en el siglo xx, los terratenientes y banqueros, y luego los industriales, hacían política, ciertamente; pero la solían practicar detrás de los muros de la fábrica, en los inaccesibles salones de sus residencias, manejando las elecciones detrás de la escena o tocando las puertas de los cuarteles. Como norma, los empresarios y propietarios no bajaban al llano. Ellos, al menos eso decían sus rivales, no eran pueblo. No podían o no debían serlo. Eran privilegiados, patrones, gente sin vocación de servicio público, impopulares, además. Más allá de las imágenes, o quizás debido a ellas, la política abierta y competitiva, que implicaba darse un baño de masas, no atraía a las clases altas.

Cuando los empresarios-políticos irrumpieron en escena, en la década de 1980, rompieron el molde de la política de masas. Había terminado la época de la prudencia, aquella en que decían «los tiburones son peligrosos solo para los que se atreven a nadar». La crisis del populismo y el socialismo y la entronización del paradigma neoliberal como «única salida» los ponían en el centro de la escena. Al luchar contra un intervencionismo que les parecía abusivo –particularmente en el caso de las expropiaciones–, sus actitudes se modificaron. Había que practicar la política de un nuevo modo, y los empresarios, ahora abanderados de la modernidad, la podían hacer, allí donde se pudiera –a fin de cuentas, la política es una cuestión de oportunidades–, en calles y plazas.

Más tarde, el clima político cambió y regresaron los viejos rivales de la derecha. Sin embargo, el panorama político no ha vuelto a ser dominado por los líderes populares de la misma forma que en el pasado. En efecto, a fines de siglo les tocó a los neoliberales sobresaltarse por las vueltas del ciclo político. Aprovechando las debilidades de gobiernos neoliberales y el rechazo a sus políticas de *shock* y privatizaciones, varios países de América Latina se alejaron del Consenso de Washington. Aparecieron así gobiernos como el de Hugo Chávez en Venezuela en 1998 –un caudillo militar nacionalista, inclinado a la izquierda– y el de Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil –un dirigente sindical

socialista, cabeza del Partido de los Trabajadores (PT)–, que ganó las elecciones de 2003. En 2009, Chávez y Lula siguen en el poder, e incluso han surgido émulos en otras partes del continente. Fue así como empezó el siglo XXI, con un variado espectro de gobiernos de orientaciones distintas en materia económica y social: conservador de derecha –la Colombia de Álvaro Uribe y el Perú de Alan García–, socialdemócrata de centro –como el Chile de Michelle Bachelet y el Brasil de Lula–, radical de izquierda o *chavista* –como la Bolivia de Evo Morales o el Ecuador de Rafael Correa–.

De este trío de alternativas, solo la primera representa abiertamente la doctrina neoliberal de restringir el Estado y vigorizar las fuerzas del mercado. Sin embargo, esta alternativa no parece andar en franco retroceso. Creo que es adecuado afirmar que lo que hay es más competencia. Existen, en efecto, alternativas políticas –y de política económica– al neoliberalismo, pero ello no estaría indicando un completo cambio de rumbo, sino más bien el fin del mal llamado «Consenso de Washington».

Ni siquiera el estallido de la crisis global de 2008-2009 pareciera haber cambiado radicalmente la correlación de fuerzas. Los salvatajes y los paquetes de estímulo contienen o retrasan la posibilidad de realizar cambios mayores y

**Cabe preguntarse si el fenómeno del activismo empresarial indica que emergió finalmente una burguesía heroica. En realidad, no. Primero, porque esta emergencia es más política que económica. Segundo, porque no se registra un fortalecimiento de los empresarios nacionales en el mercado ■**

evitan costos políticos. Los empresarios conservan su poder, siguen compitiendo en las lides políticas, y las grandes mayorías no los ven siempre de manera negativa. Además, la crisis afecta también a las alternativas de centro y de izquierda que están en el poder.

Cabe preguntarse si el fenómeno del activismo empresarial indica que emergió finalmente una burguesía heroica. En realidad, no. Primero, porque esta emergencia es más política que económica. Segundo, porque no se registra un fortalecimiento de los empresarios nacionales en el mercado. A pesar de la conglomeración del capitalismo familiar latinoamericano y la emergencia de multilatinas, la economía de la región se sigue extranjerizando. Grandes grupos están sucumbiendo a la ofensiva competitiva global, donde predomina la lógica de las multinacionales de «o te

compran o te quiebran»<sup>1</sup>. Pero la política es distinta: es un terreno reservado a nacionales y, a juzgar por las tendencias que estamos evaluando, se encuentra más abierto a los empresarios.

¿Cómo se compatibilizan estas tendencias de debilitamiento económico y fortalecimiento político de los empresarios nacionales? Muchas veces, estos empresarios-presidentes, o estos gobiernos influidos por empresarios, son simples «administradores» del país que las multinacionales necesitan, lo que puede entenderse como un reflejo de la concentración de poder en la estructura económica en manos de las grandes corporaciones. Este concepto de presidentes-administradores (y también otro, el de la captura del Estado por las corporaciones) es parte del lenguaje político en muchos países y se ha convertido en un fenómeno que vamos a discutir. Pero primero debemos hacer un balance.

El conocimiento que tenemos hoy acerca del mundo empresarial es considerablemente mayor al de hace 20 años. Las revistas y la información abundan y el estudio de empresas y fortunas ha avanzado mucho<sup>2</sup>. En cada país hay estudios de caso de calidad variable pero indicativos de una mayor productividad en el tema. En el terreno comparativo, existen varios trabajos empíricos y teóricos que nos permiten entender mejor la conglomeración y concentración de la riqueza<sup>3</sup> y también la acción colectiva de los empresarios<sup>4</sup>. Asimismo, se han producido importantes avances en la discusión teórica para entender a los empresarios como firma o sector, individual o colectivamente, y analizar en detalle los patrones de relación con el Estado, sean colusivos o productivos<sup>5</sup>. También conocemos más de la relación entre la gran empresa y la sociedad civil y las prácticas filantrópicas y de «responsabilidad social corporativa»<sup>6</sup>. Cabe mencionar un nuevo campo de estudio, el de las corporaciones como actor global, donde se discute si su

---

1. Brasil cuenta con los grupos de poder más industrializados y poderosos. Pero aun en ese caso hay «dudas» sobre su capacidad competitiva.

2. Considérese el aumento inusitado de publicaciones empresariales y de economía y finanzas. Un caso notable es *AméricaEconomía* y sus rankings empresariales de las *top companies*.

3. Wilson Peres (ed.): *Grandes empresas y grupos industriales latinoamericanos*, Siglo Veintiuno Editores / Cepal, México, DF, 1998; Pedro Reyes: *Los dueños de América Latina*, Grupo Zeta, México, DF, 2003.

4. F. Durand y Eduardo Silva (eds.): *Organized Business, Democracy and Economic Change in Latin America*, North-South Center, Miami, 1998; Ben Ross Schneider: *Business Politics and the State in Twentieth Century Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.

5. Sylvia Maxfield y Ben Ross Schneider (eds.): *Business and the State in Developing Countries*, Cornell University Press, Ithaca, 1997.

6. Cynthia Sanborn y Felipe Portocarrero (eds.): *Filantropía y cambio social en América Latina*, Harvard University / Universidad del Pacífico, Lima, 2008.

fortalecimiento estructural, instrumental y discursivo las pone «por encima del Estado»<sup>7</sup>. Sin embargo, el rol de los empresarios como actores directamente inmersos en la lucha política constituye un campo menos trabajado. Aunque no faltaron algunos esfuerzos por entenderlo cuando empezó el cambio de rumbo<sup>8</sup>, no tenemos todavía un panorama completo a comienzos del siglo XXI.

### ■ Tipos de acción política empresarial<sup>9</sup>

Una identificación de los tipos de acción política empresarial puede contribuir a llenar ese vacío en la medida en que nos revele la manera en que se han organizado políticamente los empresarios y su impacto sobre los gobiernos, sean o no abiertamente neoliberales, y en los cambios de régimen<sup>10</sup>.

A partir de un seguimiento de los empresarios (gremios y líderes) como actores políticos, desde el inicio del ciclo neoliberal hasta hoy, y sobre la base de experiencias conocidas de países o de tendencias dentro de estos, encontramos cinco tipos diferentes de acción empresarial: 1. protestas y revueltas empresariales; 2. golpes de Estado; 3. invasiones militares; 4. elecciones con acomodos empresariales a partidos o candidaturas populistas, y 5. candidaturas y gobiernos conservadores de empresarios. Los tres primeros tipos son más bien excepcionales y provocan distintos niveles de violencia; los dos últimos predominan y son pacíficos. Estos cinco tipos no representan toda la diversidad de los modos de acción política empresarial, y tampoco capturan la enorme riqueza del proceso político y sus muchos vaivenes –al agotarse una forma de acción política, otras se activan–. Sin embargo, al ser los más comunes, nos permiten entender mejor su comportamiento.

**Tipo 1: protestas y revueltas empresariales.** Los movimientos de protesta empresarial ocurren en la hora nona del amanecer neoliberal, en momentos en que

7. Doris Fuchs: *Business Power and Global Governance*, Lynne Rienner, Boulder, 2007; Peter Utting y José Carlos Márquez (eds.): *Business Policy and Social Policy*, cap. 7, Palgrave, Londres, en prensa.

8. Celso Garrido (ed.): *Empresarios y Estado en América Latina*, CIDE / Fundación Friedrich Ebert / UNAM, México, DF, 1988.

9. Para esta sección se ha consultado la biografía de personajes en la enciclopedia virtual *Wikipedia en español*, <[www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org)>.

10. El concepto de «cambio de régimen» cobró fuerza por la política intervencionista de George W. Bush (2000-2008), pero en América Latina la discusión es vieja. Autores como Guillermo O'Donnell y Philip Schmitter hicieron comparaciones de tipos de régimen para entender las transiciones a la democracia. V. *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions and Uncertain Democracies* vol. 4, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1986.

remanentes de gobiernos nacionalistas-populistas de tipo cleptocrático arremeten contra el sector privado y las formas legítimas de acumulación. Son importantes porque anuncian un tiempo nuevo.

Aunque hay pocos casos, vale la pena analizarlos debido a que, para sorpresa de la opinión pública y los expertos, los empresarios se sintieron envalentonados. El viento soplaba a favor de la globalización económica y del predominio privado, y ellos luchaban contra gobiernos percibidos como arbitrarios y corruptos. Ocurrieron en una coyuntura crítica, en la que los gobiernos populistas tenían dificultades para dictar medidas antiempresariales y mantenerse en el poder, aunque seguían abusando de él. En ese clima enrarecido, surgieron gremios empresariales y una nueva generación de líderes dispuestos al choque. Ante ataques del gobierno a la propiedad o los propietarios, reaccionaron convocando a movilizaciones en las calles, aunando a empresarios, clases altas y medias, partidos conservadores, medios de comunicación. En algunos casos lograron incluso cierto apoyo de las masas. Conocemos la condición de clase de estos movimientos por el tipo de liderazgo, el tipo de demandas y por el hecho de que las movilizaciones ocurrieron en distritos residenciales. Estas movilizaciones revitalizaron políticamente a los empresarios y dieron vigor a alternativas de derecha, facilitando luego un cambio de rumbo a favor de las fuerzas del mercado.

El primer caso sucedió en México en 1982, en plena crisis de la deuda externa. Pudo haber sido un movimiento callejero, pero se limitó a protestas a través de comunicados debido a la decisión o la imposibilidad de tomar las calles. Ocurrió luego de la sorpresiva nacionalización de la banca decretada por el presidente José López Portillo. Los banqueros y el Consejo Coordinador Empresarial no se atrevieron a desafiar al Partido Revolucionario Institucional (PRI) y sus organizaciones afiliadas de campesinos y trabajadores. Sin embargo, la protesta empresarial expresaba un hastío con el populismo, un «¡basta ya!» inusitado que surgía de las clases propietarias y los sectores sociales privilegiados. El movimiento tuvo importantes consecuencias en tanto dio lugar al «neopanismo», fenómeno que corresponde al tipo 4 (acomodamiento empresarial a candidaturas populistas) que luego discutiremos. También

**Los movimientos de protesta empresarial ocurren en la hora nona del amanecer neoliberal, en momentos en que remanentes de gobiernos nacionalistas-populistas de tipo cleptocrático arremeten contra el sector privado y las formas legítimas de acumulación ■**

provocó cambios. Miguel de la Madrid, el siguiente presidente, reprivatizó los bancos e introdujo políticas de libre mercado. La resistencia empresarial, por lo tanto, fue exitosa, dejando al PRI –en el poder por más de medio siglo– sin más posibilidades que acomodarse a la fortalecida clase empresarial. Mientras tanto, el Partido Acción Nacional (PAN) comenzó a crecer.

El caso de Perú es más impresionante. Comenzó en circunstancias similares a las de México, cuando el presidente aprista, Alan García, también inmerso en una crisis, anunció sorprendentemente la estatización del sistema financiero en 1987. Como en México, el gobierno acusó a los empresarios de especulación cambiaria y fuga de capitales. En ambos casos, la decisión carecía de legitimidad por el récord de mal manejo financiero y la corrupción galopante que exhibían estos presidentes populistas. En el caso de Perú, la protesta fue más amplia. La resistencia a la nacionalización –que fue eventualmente bloqueada– fue organizada por la Confederación de Instituciones Empresariales Privadas (Confiep). Junto con la Asociación de Bancos, la Confiep convocó

**1987 se convirtió en un año clave para la emergencia de la nueva derecha peruana. Aunque Vargas Llosa perdió la elección de 1990 y el pueblo no le dio el «mandato liberal» que buscaba para hacer las reformas económicas, estas llegaron de la mano de Fujimori ■**

a una movilización conocida como la «marcha de los banqueros» en las calles de Miraflores, donde, para sorpresa del país, se corearon consignas como «El pueblo unido jamás será vencido». Las consecuencias fueron inmediatas: surgió el Movimiento Libertad, dirigido por Mario Vargas Llosa y apoyado por Hernando de Soto, las dos grandes figuras intelectuales críticas del populismo y defensoras del libre mercado. Así, 1987 se convirtió en un año clave para la emergencia de la nueva derecha peruana. Aunque Vargas Llosa perdió la

elección de 1990 y el pueblo no le dio el «mandato liberal» que buscaba para hacer las reformas económicas, estas llegaron de la mano de otro personaje al que los empresarios lograron acomodarse rápidamente: Alberto Fujimori.

El caso de Panamá, a pesar de ser el menos comprendido, es aún más notable. La revuelta empezó cuando el general Manuel Antonio Noriega, un «rabiprieto», se apropió del poder y extendió audazmente sus actividades cleptocráticas hasta chocar con los «rabiblancos» empresariales panameños. El conflicto se inició con un choque con el empresario bananero e inversionista Samuel Lewis. Esto fue reconocido por el propio Noriega, que lo acusaba de tener «un

deseo de venganza cuando veté su comisión de un millón de dólares por la venta del Hotel Contadora». Para Noriega, se trataba de un conflicto de base social: «los ricos panameños odiaban a los militares»<sup>11</sup>. Las tensiones se agravaron en 1987, cuando una nueva generación de líderes empresariales –como Eduardo Vallarino, del Consejo Nacional de la Empresa Privada (Conep), y Aurelio Barría, de la Cámara de Comercio e Industrias de Panamá (CIAP)– exigieron a Noriega una salida electoral. El gobierno rechazó la propuesta a pesar de la presión de Estados Unidos.

Fue así como surgió la protesta callejera convocada por la CIAP y la Conep junto con diversos líderes conservadores que formaron la Cruzada Civilista (cc), definida como un movimiento de «agrupaciones cívicas, profesionales y empresariales»<sup>12</sup>. La movilización de la cc fue denominada «la protesta de los Mercedes Benz» debido a que su centro se situaba en el barrio financiero de Panamá. En sus primeros manifiestos, la cc criticaba «a los nuevos ricos del estamento castrense (...) y sus gustos sauditas»<sup>13</sup>. Los civilistas, reprimidos salvaje y eficazmente, dieron lugar a un movimiento de derecha que no se veía desde que Torrijos tomó el poder en 1968.

**Tipo 2: invasión militar.** Un cambio de régimen puede ocurrir cuando una superpotencia desplaza por la fuerza de las armas a un gobierno e instala otro en el país ocupado. Se trata de un hecho excepcional, como todo acto unilateral, aunque ha sido una política imperial recurrente. EEUU, en tanto primera superpotencia y siguiendo las recomendaciones de los neoconservadores, impulsó cambios de régimen por la vía militar para introducir el modelo neoliberal de democracia de mercado (*market democracies*) en Iraq y Afganistán a comienzos de 2000. Pero el primer ensayo fue en Panamá en 1989.

Lo interesante de aquel episodio es que EEUU tenía tropas en la Zona del Canal como parte de una herencia neocolonial. Cuando se fundó Panamá, la oligarquía ocupó el poder con apoyo estadounidense. Este patrón fue alterado por la revolución de Torrijos de 1968. Luego, con Noriega, el régimen degeneró en una cleptocracia en la que el servicio de inteligencia dirigía el país mediante gobiernos títeres. Cuando, ante el desafío planteado por los empresarios y la cc en 1987, estalló la crisis política, y ante la efectiva represión ejercida por

---

11. M. Noriega y Peter Eisner: *America's Prisoner*, Random House, Nueva York, 1997, pp. 110-112 y 130.

12. Mayín Correa: *La gran rebelión blanca: los papeles de la libertad* vol. 2, San José de Costa Rica, p. 472.

13. *El Sedicioso*, Comunicado N° 7, agosto de 1987.

Noriega, la opción de la derecha insurgente fue obligar al régimen a llamar a elecciones. En mayo de 1989, en plena crisis, Noriega se negó a reconocer la elección de Guillermo Endara, abogado empresarial conservador apoyado por la cc. Se aceleraron entonces los planes de invasión. En diciembre, EEUU reconoció a Endara como presidente legítimo y le dio asilo en la Zona del Canal. Con la invasión, Endara juró como presidente en una base norteamericana y luego, al consumarse la ocupación, asumió el poder. Fue así como llegaron al poder los empresarios, y de paso se liquidaron las reformas populistas y se persiguió a líderes populistas e izquierdistas gracias a listas negras proporcionadas por Endara a las tropas de ocupación.

**Tipo 3: golpes de Estado.** La acción política-empresarial golpista ha sido muy común en el pasado, pero hoy es más bien excepcional. El caso más interesante es el de Venezuela de 2002, aunque otros, como el de Honduras en 2009 o el cierre del Congreso de Fujimori en 1992, pueden incluirse en esta categoría. En Venezuela, la reacción empresarial buscó frenar los atentados contra la propiedad privada y los partidos tradicionales. Los golpistas rechazaban el gobierno de Chávez y su giro hacia un nacionalismo radical en un escenario en el que ambos lados se mostraban dispuestos a la confrontación. Y si esta opción no resultó, fue en buena medida porque los tiempos eran (y son aún) poco favorables para este tipo de acciones.

**La acción política-empresarial golpista ha sido muy común en el pasado, pero hoy es más bien excepcional. El caso más interesante es el de Venezuela de 2002, aunque otros, como el de Honduras en 2009, pueden incluirse en esta categoría ■**

Las movilizaciones venezolanas de 2001-2002 comenzaron como reacción a las decisiones del gobierno que afectaban la propiedad privada. En ellas, la Federación de Cámaras de Venezuela (Fedecámaras) y su presidente, Pedro Carmona, tuvieron un rol protagónico. Las jornadas, que empezaron como protestas empresariales y sociales en los barrios residenciales de Caracas, pronto derivaron en una revuelta, que luego desembocó en el golpe de Estado del 11 abril de 2002. Sintomáticamente, a estas movilizaciones se las llamó el «Carmonazo». Gracias al apoyo de parte de los militares, Carmona llegó al poder. Sin embargo, solo logró mantenerse dos días debido a que un sector de los militares cambió de parecer ante las movilizaciones populares y repuso a Chávez en el gobierno. Apenas nombrado Carmona, y antes de que fuera depuesto, derogó las leyes que afectaban la

Las movilizaciones venezolanas de 2001-2002 comenzaron como reacción a las decisiones del gobierno que afectaban la propiedad privada. En ellas, la Federación de Cámaras de Venezuela (Fedecámaras) y su presidente, Pedro Carmona, tuvieron un rol protagónico. Las jornadas, que empezaron como protestas empresariales y sociales en los barrios residenciales de Caracas, pronto derivaron en una revuelta, que luego desembocó en el golpe de Estado del 11 abril de 2002. Sintomáticamente, a estas movilizaciones se las llamó el «Carmonazo». Gracias al apoyo de parte de los militares, Carmona llegó al poder. Sin embargo, solo logró mantenerse dos días debido a que un sector de los militares cambió de parecer ante las movilizaciones populares y repuso a Chávez en el gobierno. Apenas nombrado Carmona, y antes de que fuera depuesto, derogó las leyes que afectaban la

propiedad privada y que originaron las protestas. Apenas repuesto Chávez, radicalizó sus posiciones y extendió las nacionalizaciones (petróleo, algunos medios de comunicación, latifundios y hasta campos de golf).

**Tipo 4: acomodados a populistas («neopopulismo»).** Los acomodados de los empresarios a los vaivenes de las sucesiones presidenciales –por la incertidumbre inherente a la democracia, donde las mayorías pobres deciden el resultado por su peso demográfico– también fueron habituales en los 80. Acciones políticas de este tipo generaron resultados significativos en la medida en que los gobiernos en cuestión duraron largos años y debido a que se consolidaron los poderes del sector privado y se entronizó la política neoliberal. Los casos de Carlos Menem (1989-1999) y Alberto Fujimori (1990-2000) son los más interesantes, aunque pueden considerarse otros como Fernando Collor de Mello (1990-1992), el tercer gobierno de Víctor Paz Estenssoro (1985-1989) y quizás el segundo gobierno de Alan García (elegido en 2006).

En este tipo de acción, lo central es la política del acomodo. Se lleva a cabo como una «movida por lo bajo», en la que líderes empresariales negocian en reuniones privadas con figuras electoralmente victoriosas la forma de compartir el poder. El acomodo es necesario para los empresarios porque los caudillos ganadores cuentan con el apoyo de las masas, pero sienten que tienen una oportunidad porque los elegidos necesitan inversiones y buscan apoyo en las fuerzas de la globalización. Ocurrido el acomodo, el gobierno se alía abiertamente con las fuerzas neoliberales y empresariales. Una vez instalados en el poder, los «embajadores empresariales» adoptan el paradigma neoliberal, decisión que liquida el pasado populista y abre las puertas al fortalecimiento de las corporaciones privadas. Al tener éxito inicial, este tipo de gobiernos populares inducidos por empresarios pueden incluso avanzar en cambios más profundos mediante reformas constitucionales.

Debido a las características caudillistas y presidencialistas que siempre han tipificado el populismo, y dado que giran de manera oportunista hacia el Consenso de Washington, algunos autores califican a este tipo de líderes como «neopopulistas»<sup>14</sup>. El término es poco feliz<sup>15</sup> ya que se aparta de lo

---

14. Kurt Weyland: «Clarifying a Contested Concept: Populism in the Study of Latin American Politics» en *Journal of Comparative Politics* vol. 34 N° 1, 10/2001, pp. 1-18.

15. La diversidad de usos ha llevado incluso a Kurt Weyland a aclarar su posición. Ver K. Weyland: ob. cit.

**La «captura» se evidencia en la presencia empresarial o de técnicos ligados a los empresarios en puestos claves, quienes toman decisiones que fortalecen a las corporaciones y les generan variadas pero jugosas rentas ■**

que generalmente se entiende por populismo en América Latina<sup>16</sup>. Preferimos definirlos como gobiernos populistas influidos por empresarios gracias a la *politics of accomodation*, expresión más precisa, que da lugar a una «captura del Estado» por parte de las corporaciones. Este escenario se explica por el rol clave que desempeñan las grandes corporaciones en el arreglo y por sus altos niveles de influencia política. La «captura» está ligada a la concentración de los dos poderes, el económico (en manos de grupos de poder y multinacionales) y el político (en el Ejecutivo y la Presidencia)<sup>17</sup>. La «captura» se evidencia en la presencia empresarial o de técnicos ligados a los empresarios en puestos claves, quienes toman decisiones que fortalecen a las corporaciones y les generan variadas pero jugosas rentas (principalmente, privatizaciones y exoneraciones tributarias). Esta «entrega», que resulta del inicial acomodo, resuelve el problema de las elites económicas de competir por el acceso y la influencia sobre el Estado.

En el caso de la Argentina de Carlos Menem (un peronista, es decir, un *insider* de la política), el acomodo se hizo evidente cuando nombró como ministro de Economía a Miguel Ángel Roig, del Grupo Bunge & Born. Roig puso en práctica el llamado «Plan B & B» de reformas económicas, que hizo girar bruscamente a Argentina en una dirección neoliberal y dio lugar a formas de privatización extremas.

En el caso del Perú de Fujimori (un *outsider* de la política que derrotó a Vargas Llosa con el eslogan «Honestidad, tecnología y trabajo»), el cambio de rumbo ocurrió en 1990. El giro se produjo cuando decidió aceptar los consejos

---

16. Por populismo puede entenderse un fenómeno de política de masas que logra encuadrar a estas en partidos y organizaciones que siguen un liderazgo caudillista. El discurso y las políticas populistas tienden a beneficiar al «pueblo» y van contra la «oligarquía». Asimismo, buscan controlar los recursos naturales y sectores estratégicos e introducen políticas industrializantes. En tal sentido, Chávez es más bien un neopopulista; Menem y Fujimori, caudillos neoliberales que se lanzaron como populistas.

17. Ver Héctor E. Schamis: «Distributional Coalitions and the Politics of Economic Reform in Latin America» en *World Politics* vol. 51 N° 2, 1999, pp. 236-268, para Argentina, y para Perú, F. Durand: «Corporate Rents and the Capture of the Peruvian State» en P. Utting y J.C. Márquez (eds.): ob. cit.

de Hernando de Soto y del economista Carlos Boloña y, luego de reuniones con la Confiep, con la que también negoció, entregó el manejo de ministerios claves a empresarios y tecnócratas neoliberales<sup>18</sup>. Más tarde, en 1992, Fujimori organizó un golpe presidencial contra el Congreso y logró una concentración de poderes que le permitió acelerar los cambios legislativos. Para evitar el aislamiento internacional, fue forzado a llamar a elecciones. Debido a la popularidad del golpe, convocó a comicios y logró el control de un Congreso Constituyente que adoptaría en su capítulo económico los principios neoliberales, concentraría poderes en el Ejecutivo y autorizaría la reelección. Aunque ganó las elecciones de 1995, terminó, como Menem, sucumbiendo a las tentaciones de la corrupción.

Estos dos gobiernos se rodearon de un círculo de grandes grupos de poder económico y multinacionales, que se beneficiaron enormemente de los cambios legislativos y la protección política. Cuando ambos cayeron, los empresarios perdieron legitimidad como resultado de su estrecha asociación con regímenes que degeneraron en prácticas cleptocráticas.

**Tipo 5: candidatos empresarios en partidos conservadores.** Este tipo expresa otra forma de activismo empresarial, históricamente importante por ser renovador. Se expresa en el interés empresarial en las lides electorales, sea en nuevos o viejos partidos, ganadores o no, que se reivindican como portadores de la renovación política, el cambio económico en dirección al mercado y que, además, buscan el realineamiento internacional con EEUU.

Ocurre en países con distintos sistemas de partidos. Pueden ser viejos partidos conservadores, como el PAN de México, o partidos aristocráticos, como el Liberal y el Conservador de Colombia. El fenómeno también se produce en países donde el sistema de partidos se debilita y surgen candidatos-empresarios en nuevas agrupaciones políticas, como en Bolivia y Ecuador. En todos estos casos, miembros destacados de la clase propietaria terrateniente o empresarial con vocación de servicio público lograron armar candidaturas viables y, en algunos de ellos, atraer el suficiente apoyo popular como para gobernar democracias.

En México, este fenómeno se puso en evidencia en el PAN, partido católico tradicionalista fundado luego de la rebelión antiseccular de los cristeros. El PAN fue renovado con líderes empresariales, sobre todo de estados del norte,

---

18. C. Boloña: *Cambio de rumbo*, 3ª edición, Instituto de Economía de Libre Mercado, Lima, 1992.

en la frontera con EEUU, donde brotaron con fuerza los «neopanistas»<sup>19</sup>. La lucha por desplazar del poder al PRI comenzó luego de la crisis de 1982 hasta alcanzar las condiciones para llegar a la Presidencia. Una destacada figura neopanista fue el joven empresario Francisco Barrios Terrazas, quien sorprendió al arrebatar al PRI la alcaldía de Ciudad Juárez en Chihuahua en 1985, para ser luego elegido gobernador del estado en 1992. Poco después, su correligionario Vicente Fox, ranchero, empresario y ejecutivo de Coca Cola de México entre 1965 y 1979, fue elegido gobernador de Guanajuato. Fox llegó a la Presidencia en 2000 como primer presidente no priísta.

Los dos gobiernos del PAN –con Fox y Felipe Calderón– se han destacado por consolidar la orientación económica neoliberal introducida por los presidentes *técnicos* del PRI (De la Madrid, Salinas y Zedillo) e intentar profundizar la política de privatizaciones. Debido a que el PRI se había apropiado de sus banderas, no generaron grandes cambios de política, pero fueron los primeros en insistir en la integración con EEUU y apoyaron la firma del Tratado de Libre Comercio en 1994. Su estilo de gobierno se proclamó como renovador, al exigir una gestión más gerencial, honesta e institucional, con equilibrio de poderes, menos caudillista y patrimonialista. También se destacó por recibir millonarias donaciones de empresas y empresarios para financiar campañas electorales tan modernas como costosas.

Otro caso interesante, que evidencia que se pueden combinar distintas formas de acción política, es el Gonzalo «Goni» Sánchez de Lozada en Bolivia. Empresario de Camsur, uno de los grupos mineros más poderosos, y campeón de las reformas económicas neoliberales de Bolivia, Sánchez de Lozada comenzó su carrera política con un activismo del tipo 4, al acomodarse al gobierno de Paz Estenssoro, el viejo líder populista del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR). A partir de esa gestión económicamente exitosa, este empresario-político construyó una cierta legitimidad, la suficiente para ganar la Presidencia con votos y pactos, buscando continuar la «revolución silenciosa» y modernizar económica y políticamente a Bolivia.

«Goni» se postuló primero como presidente por el MNR y se impuso en las elecciones de 1993. Luego formó una coalición que ganó los comicios de 2002. Su segundo gobierno, sin embargo, sucumbió a la oposición popular encabezada por Evo Morales y apoyada por cocaleros, pueblos indígenas, mineros

---

19. Yemile Mizrahi: *From Martyrdom to Power: The Partido Acción Nacional in Mexico*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, 2003.

y estudiantes. Estas fuerzas sociales de orientación socialista e indigenista lograron derrotar al personaje que había introducido las reformas neoliberales en Bolivia y que había quebrado el poder sindical minero. Oleadas de movilizaciones en base a nuevas demandas –contra la erradicación de la hoja de coca, el aumento de impuestos, la privatización del agua en Cochabamba y la privatización del gas– debilitaron a «Goni» y terminaron forzando su renuncia.

Un caso parecido es el de Álvaro Noboa, multimillonario bananero guayaquileño<sup>20</sup> que se lanzó a la Presidencia de Ecuador tres veces. Su trayectoria es parecida a la de «Goni», aunque, a diferencia del boliviano, nunca logró llegar al gobierno. Su primera candidatura fue en 1998, como aspirante del partido roldosista, de orientación populista. Luego formó el Partido Renovador Institucional de Acción Nacional (PRIAN), que se presentaba como una opción alternativa a la «partidocracia» y a las nuevas corrientes radicales de los pueblos indígenas. Su candidatura ocurrió en plena crisis, en momentos en que las reformas económicas neoliberales y la dolarización de la moneda habían generado un malestar social profundo. Noboa compitió con el militar nacionalista Lucio Gutiérrez en 2000 y contra el economista radical Rafael Correa en 2006. En ambos casos fue derrotado. En sus campañas, recurrió a los ingentes recursos de su imperio bananero, saturando los medios de comunicación y regalando o rifando bienes<sup>21</sup>.

#### ■ 2009: empresarios aspirantes

Para concluir, veamos las candidaturas de empresarios en la actualidad, que indican que el fenómeno del activismo empresarial democrático, a pesar del estallido de la crisis internacional de 2008, sigue vigente. La presencia de gobiernos socialdemócratas y nacionalistas radicales, dependiendo de su *performance*, permite que los empresarios compitan con ellos y se presenten como la mejor alternativa, «para no seguir

**La presencia de gobiernos socialdemócratas y nacionalistas radicales, dependiendo de su *performance*, permite que los empresarios compitan con ellos y se presenten como la mejor alternativa. Los casos más interesantes son el de Sebastián Piñera en Chile y Mauricio Macri en Argentina ■**

20. V. su portal de internet: <[www.alvaronoboa.com](http://www.alvaronoboa.com)>.

21. P. Reyes: ob. cit., p. 327.

repetiendo los errores del pasado populista». Los casos más interesantes son el de Sebastián Piñera en Chile, que se impuso a la coalición de centroizquierda, dominante desde la salida de Augusto Pinochet en 1989, y Mauricio Macri en Argentina, que desafía al peronismo de los Kirchner. Ambos son los nuevos rostros de la derecha en el Cono Sur.

Piñera, nacido en 1949, es un personaje pudiente, profesional y católico conservador; es decir, un típico representante de la derecha chilena. Su fortuna es propia. Comenzó con la Constructora Toltén y se hizo rico durante el régimen de Pinochet. Piñera es hoy un multimillonario con inversiones en construcción, banca, actividades forestales y aeronáuticas (es el propietario de LAN Chile, una de las multilatinas más pujantes de la región), además del popular club Colo-Colo. Ha cursado un posgrado en Economía en Harvard y enseñado en Colorado. Aunque se consideró originalmente democristiano, definió su orientación conservadora al desempeñarse como jefe de campaña de Hernán Büchi en 1989 y luego integrarse a las filas de Renovación Nacional (RN). Desde entonces, Piñera se ha convertido en una de las grandes figuras de la derecha chilena.

En las elecciones de 1993, Piñera fue candidato presidencial de RN. Entre 1990 y 1998 fue senador. Candidateó también en 2005, cuando fue derrotado por Bachelet. Para las elecciones de 2009-2010 ha formado un bloque conservador denominado Coalición por el Cambio, que se impuso en el balotaje por 51,6% de los votos. Justamente por ser un empresario de derecha que apoya una política expansionista –hay una disputa con Perú, que espera una decisión de la Corte de La Haya–, y por ser dueño de LAN, empresa que opera en Perú, su victoria podría dar lugar a mayores tensiones fronterizas. En este caso, típico de los tiempos modernos, los intereses empresariales y políticos se combinan de nuevos modos. Piñera empresario necesita tranquilidad en Perú. Piñera presidente debe apoyarse en los expansionistas chilenos, lo que puede afectar el clima de inversiones en Perú, país que se pregunta si el nuevo rol de los militares chilenos es defender a los inversionistas donde quiera que estén<sup>22</sup>.

Mauricio Macri, nacido en 1959, tiene algunos rasgos en común con Piñera. Ingeniero y empresario, es hijo del industrial Franco Macri, quien fundó uno de los más grandes grupos de poder económico de Argentina. En 2007, durante

---

22. Justamente, para que los dos roles no se confundan, al menos formalmente, Piñera ha formado un fideicomiso en el que sus empresas se independizan de su dueño.

el gobierno peronista de Cristina Fernández de Kirchner, le propinó una derrota al oficialismo al ganar la elección en la ciudad de Buenos Aires. Parte de su notoriedad viene no tanto de su pasado empresario como de haber sido presidente del popular club Boca Juniors. Aspira a la Presidencia y espera sacar a los peronistas del poder, para lo cual ha fundado el partido Propuesta Republicana (PRO).

Si ambos ganan, el Cono Sur habrá experimentado un nuevo cambio pendular hacia la derecha, con Brasil como único país importante del bloque socialdemócrata. Esto podría generar importantes consecuencias en la correlación política de América Latina. Además, Piñera y Macri no son ni serán los únicos. En Perú, Pedro Pablo Kuczynski, el economista del Consenso de Washington que fuera ministro de Economía de Alejandro Toledo, intenta lanzarse a la Presidencia en momentos en que los gobiernos neoliberales son cuestionados por fuerzas nacionalistas y socialistas y por los movimientos sociales indígenas.

### ■ Reflexiones finales

No hay duda de que la era neoliberal facilitó la llegada al poder de los empresarios, sea por la puerta grande o por la puerta falsa. Esta era se destaca por el predominio de ideas críticas del populismo y el socialismo que ponen el énfasis en el libre mercado. Ello ocurre en un periodo democrático. El viejo liberalismo estuvo asociado al autoritarismo. El nuevo debe vivir en democracia, lo cual abre oportunidades a los empresarios, aunque también les complica el panorama.

El primer tipo de comportamiento político analizado, las protestas y revueltas empresariales, emitió una señal de los nuevos tiempos en los 80, como rechazo abierto a regímenes que atacaron la propiedad privada o a los propietarios y como demanda empresarial de liberalización económica y realineamiento internacional (México 1982, Perú 1987, Panamá 1987).

**La era neoliberal  
facilitó la llegada  
al poder de los  
empresarios, sea  
por la puerta grande  
o por la puerta falsa ■**

La era neoliberal se inició con la adopción de políticas de libre comercio, privatización y desregulación que pusieron fin a la crisis recesiva e inflacionaria de los años 80 y sentaron las bases para un nuevo periodo de crecimiento que, con altos y bajos, ha durado hasta la crisis de 2008. Sin embargo, el

neoliberalismo hizo algo más importante: provocó, ante todo, una profunda modificación de la estructura del poder económico y, por ende, del peso político e ideológico de la clase empresarial. Aunque a fines de los 90 se produjo un cierto giro a la izquierda, el poder empresarial siguió siendo fuerte.

Cuando comenzó la adopción de las políticas del Consenso de Washington, uno de sus principales efectos fue un súbito fortalecimiento del sector privado. Como resultado de las privatizaciones y de un proceso de crecimiento comandado por grandes corporaciones privadas que tienden a fusionarse, el poder económico se concentró de manera extraordinaria, a tal punto que en muchos países se habla de una nueva oligarquía, de ejecutivos todopoderosos, de los nuevos dueños del país y del reinado de las multinacionales.

De ese modo, menos empresas producen cada vez más bienes y servicios. Al mismo tiempo, actividades que siempre fueron públicas (infraestructura, pensiones, cementerios) se privatizan. Todo ello incrementó considerablemente la influencia corporativa privada sobre los medios de comunicación, la sociedad civil, el Estado y los partidos, aunque, como hemos visto, con expresiones y resultados variables según los países y los tiempos.

El nuevo discurso de éxito económico y de nuevas oportunidades, que crea las condiciones para poner en el centro de la escena a los empresarios, héroes de la «revolución silenciosa», junto con la concentración del poder económico, fortaleció el rol político de los empresarios. De allí que América Latina haya visto surgir, a veces conflictivamente, gobiernos proempresariales o gobiernos dirigidos por empresarios, aunque luego comenzaron a ser retados por viejos rivales; de allí la variedad de respuestas.

Una de las conclusiones de este trabajo es que no faltan viejos recursos, tales como los acomodos con gobernantes populistas y la «captura del Estado», así como los golpes y hasta las invasiones militares. Pese a ello, lo que predomina es el juego democrático y sus incertidumbres. En efecto, en el siglo XXI el activismo político empresarial ha sido frenado democráticamente mediante el resurgimiento de fuerzas socialistas, indigenistas y nacionalistas de nuevo tipo, lo que genera competitividad e incertidumbre política. El neoliberalismo deja de ser la única alternativa y pasa a considerarse una entre varias opciones. Pero, al mismo tiempo, una vez en el poder, esos gobiernos alternativos abren la posibilidad de que los empresarios pasen a la oposición, o el acomodo, e intenten volver al poder.

La recesión internacional en curso afecta a quienes están en el gobierno sin importar su color. Al estallar la crisis en Wall Street, el centro del sistema, y al tratarse de una crisis de tipo especulativo, con el abuso de poder de las megacorporaciones y la falta de transparencia y regulación como detonantes, el mundo podría avanzar en una dirección de mayor descontento social y eventual introducción de mayores controles estatales. Sería el fin del capitalismo irrestricto que hemos vivido desde los años 80. Sin embargo, sabemos que estos potenciales efectos debilitantes han sido contenidos por medidas de rescate y estímulo de la demanda, y por el peso de las distintas formas de «dependencia» del capital sobre el Estado, los partidos, los medios y la sociedad. Además, aunque se intente un desenganche, la globalización sigue actuando como campo gravitacional que atrae a los países hacia el juego de las reglas del mercado prosector privado.

Sea como fuere, una Latinoamérica más diversa en materia de regímenes y orientaciones doctrinarias expresa la vitalidad de sus actores políticos. Los empresarios son uno de ellos. Su presencia conserva vigencia, pero operan ahora en un contexto más competitivo políticamente y, por lo tanto, más incierto. ☒



REVISTA DE CULTURA Y CIENCIAS SOCIALES

2009

Gijón

Nº 60-61

¿LAS CIUDADES A ESCENA?

SUSCRIPCIONES

Suscripción personal: 30 euros

Suscripción bibliotecas e instituciones: 45 euros

Suscripción internacional: Europa - 60 euros (incluye gastos de envío)

Resto del mundo - 80 euros (incluye gastos de envío)

Ábaco es una publicación de CICEES, C/ La Muralla, 3 entlo. 33202 Gijón, España. Apartado de correos 202. Tel./Fax: (34 985) 31.9385. Correo electrónico: <revabaco@arrakis.es>, <revabaco@telecable.es>. Página web: <www.revista-abaco.com>.

## **Dinero y política: un esbozo analítico acerca de la economía política del clientelismo**

Las relaciones entre dinero y política son muy complejas, ya que conciernen a los vínculos entre las normas oficiales y oficiosas de las esferas económica y política. El artículo analiza el papel que desempeña el dinero en los distintos momentos del proceso político y, en particular, las relaciones clientelistas, especialmente presentes en los países en desarrollo. En la segunda parte, se evalúa el rol que cumple el dinero en una reforma que permita avanzar en una modificación profunda de un sistema clientelista. El texto concluye que el dinero es indispensable para organizar la competencia política, aunque es necesario regularlo y controlarlo de manera que contribuya a consolidar la democracia.

**JEAN CARTIER-BRESSON**

### ■ **Introducción**

El término «política» posee dos significados en este artículo: el primero se refiere a los procesos políticos competitivos a través de los cuales se selecciona, controla y sustituye a un gobernante; el segundo, a la capacidad del gobierno para aplicar las políticas públicas que lo llevaron a ser elegido. Así pues, existe, por un lado, una cuestión vinculada a la financiación privada

---

**Jean Cartier-Bresson:** profesor de Ciencias Económicas, Universidad de Versailles Saint Quentin, Cemotev, Francia.

**Palabras claves:** dinero, política, clientelismo, reforma.

**Nota:** traducción de Lucas Bidon-Chanal. La versión original de este artículo en francés puede consultarse en <[www.nuso.org](http://www.nuso.org)>.

y pública de la vida política y, por otro, un problema relativo a los fondos públicos necesarios para la política económica y social del gobierno. Las promesas electorales son un recurso del juego competitivo y, en caso de victoria, requieren un presupuesto para ser llevadas a cabo. En consecuencia, estos dos momentos del juego político (o estos dos significados del término «política») se encuentran vinculados.

La cuestión del dinero resulta central en el proceso democrático. Existen, de manera muy general, dos posiciones enfrentadas: para algunos, la democracia se reserva a los países ricos, pacificados y que poseen capacidades presupuestarias suficientes, mientras que, para otros, la democracia es una condición para el crecimiento dinámico de los países en desarrollo (PED) y, por lo tanto, para el aumento de su riqueza. Dado que los numerosos estudios macroeconómicos no han sido capaces de establecer una causalidad clara entre nivel de desarrollo y democracia<sup>1</sup>, proponemos aquí el esbozo de un planteamiento alternativo.

La primera hipótesis de este artículo es que las relaciones actuales entre dinero y política son muy complejas, ya que conciernen a los vínculos entre las normas oficiales y oficiosas de las esferas económica y política. Las normas formales (oficiales) son las reglas de juego que se encuentran en los textos de las leyes y decretos, y las normas informales (oficiosas) son aquellas que se desarrollan a partir de las prácticas concretas de los «jugadores». Las prácticas concretas nos revelan que la separación académica entre lo económico (la esfera del dinero) y lo político (la esfera de la competencia por el poder y de la oferta de políticas públicas) no es pertinente. Esta hipótesis de la intersección remite, en el campo académico, a la economía política, definida como el análisis de las decisiones colectivas en relación con la oferta y la demanda de políticas públicas.

La segunda hipótesis es que la manera en que se organiza la creación de las reglas de juego formales e informales y las consecuencias de estas determinan el tipo de orden, de estabilidad y de protección que existe en una sociedad dada. Más precisamente, en este artículo estudiaremos las consecuencias de la coexistencia del dinero oficial (presupuestado y controlado por los parlamentos

---

1. Robert J. Barro: *Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study*, MIT Press, Cambridge, 1997; Adam Przeworski, Michael E. Alvarez, José Antonio Cheibub y Fernando Limongi: *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000; Daniel Treisman: «The Causes of Corruption: A Cross National Study» en *Journal of Public Economics* vol. 76 Nº 3, 6/2000, pp. 399-457.

o auditorías) y el dinero oficioso (fuera del presupuesto y discrecional) en las estrategias políticas de conquista del poder y en la aplicación de las políticas públicas.

La tercera hipótesis es que lo que está en juego en las relaciones entre dinero y política es la acumulación por parte de los políticos y empresarios de los recursos necesarios para intentar crear o consolidar su monopolio y sus probabilidades de éxito, cada uno en su ámbito: en el caso de los políticos, poca competencia en el «mercado político» para facilitar el triunfo electoral; y en el caso de los empresarios, poca competencia en los mercados económicos, con los grandes beneficios que eso puede generar.

Entre las grandes diferencias que caracterizan a los países en desarrollo en relación con los países desarrollados podemos citar, a propósito del tema que aquí nos interesa, las siguientes: niveles inferiores de bienestar; más desigualdad y pobreza, que determinan una mayor polarización social; presupuestos públicos más limitados y poco controlados y, en consecuencia, más transferencias «fuera de presupuesto», es decir, discrecionales, específicas, personalizadas y opacas; y, finalmente, la escasez permanente de bienes y servicios públicos. La importancia de las normas oficiosas, de los intercambios clientelistas entre la esfera pública y la privada<sup>2</sup>, es entonces superior en los países en desarrollo.

Partiendo de estas consideraciones, el artículo se divide en dos partes. La primera sección analiza el papel que desempeña el dinero en los distintos momentos del proceso político, mientras que la segunda se centra en el rol del dinero en la reforma de un sistema clientelista, tema que coincide con los debates sobre la agenda de prioridades de la gobernanza<sup>3</sup>.

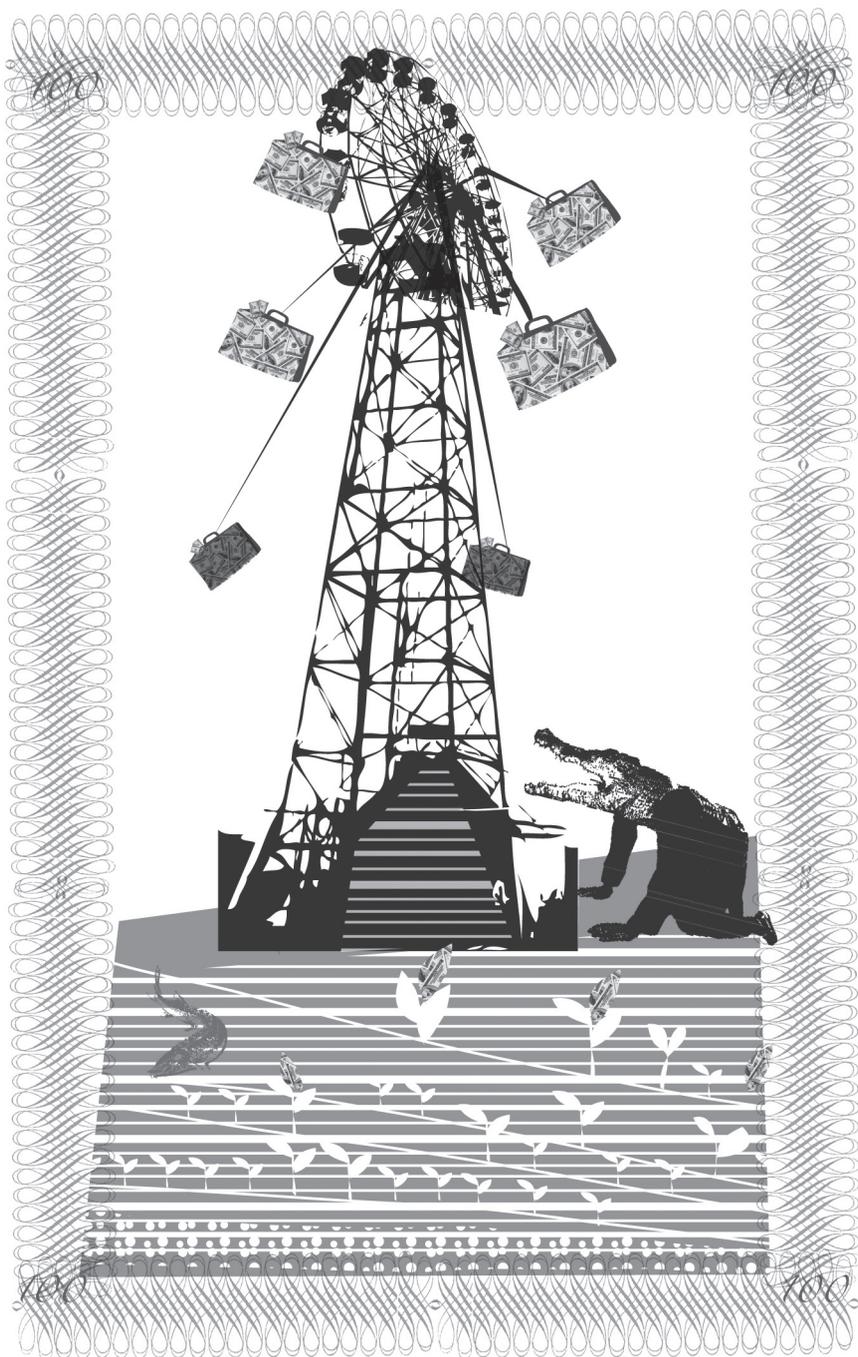
### ■ Los dos orígenes del dinero en un sistema clientelista

De acuerdo con los enfoques de economía pública, los procesos políticos sirven teóricamente para incorporar las preferencias individuales de actores muy distintos y para permitir elecciones colectivas relativas a la producción,

---

2. En J. Cartier-Bresson: «Corrupción institucionalizada y neocorporativismo, con ejemplos del caso francés» (en *Nueva Sociedad* N° 145, 9-10/1996, pp. 110-125, disponible en <[http://www.nuso.org/upload/articulos/2536\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/2536_1.pdf)>) propusimos una presentación general del análisis económico de la corrupción y una descripción de la forma de los intercambios neocorporativistas en el caso francés.

3. Ver J. Cartier-Bresson: *L'économie politique de la corruption et de la gouvernance*, L'Harmattan, París, 2008.



la financiación y la distribución de bienes y servicios públicos<sup>4</sup>. El rol del dinero debería limitarse a una simple cuestión de financiación del presupuesto, como se analiza en el siguiente apartado. Sin embargo, el juego estratégico de los políticos, en un universo de escasez y debilidad política de los ciudadanos más vulnerables, determina una red de relaciones clientelistas, que se analizan en la segunda parte de esta sección.

**Informaciones y decisiones colectivas.** Desde Joseph Schumpeter<sup>5</sup>, existe una extensa literatura en economía política sobre las imperfecciones del «mercado político», la imposibilidad de incorporar democráticamente las preferencias individuales y, en consecuencia, la importancia de la ética política (Arrow), el papel de los *lobbies* (la escuela del *public choice*), la pasividad de los electores, etc. La expresión «mercado político» alude a una oferta de política pública que encuentra una demanda de política pública a través de un intercambio de recursos. Los demandantes ofrecen impuestos que proporcionan a los oferentes el presupuesto necesario para satisfacer sus demandas. En este modelo, los oferentes deben poseer información sobre las demandas presentes y futuras de los distintos actores sociales. Las preferencias de los ciudadanos se revelan e identifican a partir de las encuestas, los votos, las movilizaciones sociales y el trabajo territorial de los partidos políticos. Pero los oferentes también deben poseer información para poder elegir, entre las distintas opciones disponibles, los proyectos más creíbles y eficaces; los altos funcionarios o los medios académicos son los que proporcionan la evaluación. Los demandantes de políticas públicas, por su parte, deben poseer información sobre las acciones emprendidas por los oferentes y sus resultados concretos.

Estos distintos procesos informativos, que implican deliberación y tanteo, constituyen un momento clave de la democracia, que afecta su fundamento material, ya que los impuestos representan a la vez el precio del presupuesto ofrecido y demandado y la base de la redistribución de los recursos. La democracia se define, entonces, como un sistema de normas electorales que garantizan la justa competencia para la elección de los poderes Ejecutivo y Legislativo.

---

4. Los bienes y servicios públicos no son rivales: una vez producidos para una o más personas, pueden ser consumidos o utilizados por un gran número de personas sin costo de producción suplementario; el consumo por una persona suplementaria no disminuye la cantidad disponible para las otras. También son no exclusivos: el proveedor se encuentra imposibilitado de reservar el uso del bien o el servicio a aquellos que estarían dispuestos a comprarlo.

5. *Capitalism, Socialism and Democracy*, Harper & Brothers, Nueva York, 1942.

En una democracia ideal, la información relativa a la oferta y demanda de leyes, la política fiscal y la asignación sectorial del presupuesto es gratuita, fácil de analizar, no se encuentra manipulada y, por lo tanto, es utilizada de manera permanente por todos los actores sociales. Constituye el recurso que organiza la competencia electoral y revela las preferencias de los ciudadanos activos e incrementa su capacidad para controlar las elecciones y las realizaciones políticas. El dinero no tiene, pues, ninguna función de influencia, y no incide en la aprobación de una ley o la distribución del presupuesto: solo los argumentos cuentan. En una democracia ideal, el dinero no interviene en el proceso político competitivo de selección del gobierno, sino simplemente en

**En una democracia ideal,  
el dinero no interviene en el  
proceso político competitivo  
de selección del gobierno,  
sino simplemente en el ciclo  
que va de los impuestos a  
los gastos presupuestarios ■**

el ciclo que va de los impuestos a los gastos presupuestarios. En este esquema, la relación entre el dinero y la política es simple: para llevar a cabo una política económica o social se necesita dinero, y este es extraído de manera legítima, después de un debate democrático, para realizar los deseos de la mayoría de los ciudadanos. En este modelo, el derecho constitucional resulta esencial para garantizar la justicia, ya que garantiza el derecho de las minorías: la mayoría no puede aprovecharse de su poder legislativo para robar, expropiar, perseguir o gravar con impuestos ilegítimos a la minoría. Solo puede, dentro del límite del derecho, redistribuir de manera transparente los recursos a través del juego legislativo y presupuestario.

Así pues, incluso en una democracia ideal esta redistribución, fundamento y eje de lo político, choca con los intereses de algunos actores sociales y favorece a otros. Las alianzas políticas se forman así para lograr una mayoría, ya que las preferencias individuales deben transformarse en decisiones colectivas. Los bienes públicos se producen para todo el mundo y son financiados por el conjunto de los contribuyentes. Las decisiones colectivas imponen entonces siempre un costo de coerción a quienes no demandaban el bien público o lo hacían en una cantidad o calidad menor. Señalamos entonces que, incluso en una democracia ideal, la redistribución produce ganadores y perdedores, y que ningún proceso de compensación de los perdedores es factible, excepto que apunte a suprimir los efectos distributivos y, por lo tanto, anule el principio mismo de la política. Sacar provecho obteniendo el costo de financiación más bajo posible es el objetivo de los *lobbies*. Pero ¿cómo se puede satisfacer una demanda sin desencadenar la rebelión de

quienes costean y no aprovechan esta política? Hay dos respuestas posibles: las víctimas no poseen esta información o los costos de su utilización son demasiado grandes.

La teoría de la acción colectiva de Mancur Olson explica el juego de los *lobbies* en una democracia «casi» ideal, en la que existe información de buena calidad y gratuita, pero las víctimas de la política pública permanecen pasivas, ya que no tienen interés en movilizarse<sup>6</sup>. Su pasividad se explica por el hecho de que los costos individuales que sufren son inferiores a los que requeriría su movilización<sup>7</sup>. El partido político, al profesionalizar la acción, ofrece a los ciudadanos pasivos una solución: la delegación. Podríamos añadir, para superar el enfoque puramente utilitarista de Olson, que en los países capitalistas desarrollados los asalariados del sector privado, los empresarios y los funcionarios comparten los frutos de la dinámica del sistema capitalista a través de negociaciones y compromisos institucionalizados. Estos compromisos formales son garantizados por el gobierno y en general por los partidos políticos. Eso permite una sensación de justicia en la división del ingreso proveniente de las ganancias de la productividad y de la redistribución justa del presupuesto, y reduce entonces los incentivos a no respetar el sistema. Los compromisos asumidos como resultado de negociaciones sociales fortalecen la confianza en el sistema político y económico. Dicho de otro modo, los mandatarios (políticos y sindicalistas) son considerados como relativamente dignos de confianza. El grado de confianza varía de un país al otro (por ejemplo, Dinamarca frente a Grecia), pero los conflictos encuentran soluciones sin necesidad de recurrir a la violencia.

Por el contrario, en los países en desarrollo los compromisos institucionalizados resultan raros, y tanto la confianza como la credibilidad de los compromisos son muy débiles. La escasa participación de los ciudadanos, la mayoría de ellos pobres, en el juego de la competencia política, y la consecuente dificultad para establecer políticas que los favorezcan, se explican principalmente por tres factores: a) la falta de capacidad en cuanto a tiempo, recursos y competencia (el capital humano determinado por la educación, la salud, la vivienda y la seguridad) de los pobres. En efecto, dado que la información no constituye un bien gratuito, objetivo y fácil de utilizar por la mayoría de los ciudadanos, los grupos

---

6. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, Cambridge, 1965.

7. Las rentas ofrecidas por los poderes públicos se concentran en un pequeño número de beneficiarios, mientras que los costos de financiación se diseminan entre un gran número de personas.

más organizados y ricos serán más eficaces a la hora de influir sobre los políticos que aquellos grupos más débiles;

b) la falta de credibilidad y aplicación de las promesas emitidas durante las campañas electorales o en las negociaciones sociales<sup>8</sup> y, finalmente,

c) la ausencia de respeto a los derechos políticos y sociales (la escasez de negociaciones) de los pobres en una sociedad muy polarizada.

Comprender la relación entre dinero y política en los sistemas clientelistas implica vincular las fallas de información, la falta de credibilidad de los compromisos, el incumplimiento de las leyes y la débil capacidad de movilización individual de los ciudadanos, con la escasez de bienes públicos. Existe, en efecto, un círculo vicioso en el que la débil respuesta a las demandas de los ciudadanos más vulnerables se explica por la débil capacidad de movilización y de información de estos. A su vez, el origen de esa débil capacidad es la debilidad del capital humano de tales ciudadanos, que procede de la debilidad de su acceso a la educación, la salud, la vivienda y los derechos, que determina a su vez una débil escucha y profundiza los problemas de acceso; todo esto, en un contexto de escasez generalizada.

**Comprender la relación entre dinero y política en los sistemas clientelistas implica vincular las fallas de información, la falta de credibilidad de los compromisos, el incumplimiento de las leyes y la débil capacidad de movilización individual de los ciudadanos, con la escasez de bienes públicos ■**

**La dominación clientelista: favores, puestos y dinero.** La definición de las relaciones clientelistas puede establecerse en oposición al tipo ideal de Estado legal-racional de Max Weber. Según Weber, las reglas de la administración moderna constituyen la forma más racional de organización del orden en la sociedad, y el capitalismo es la forma más racional de organización de la economía. Las reglas de la administración y del capitalismo son entonces complementarias. La incorporación de los funcionarios es meritocrática y se funda en sus capacidades técnicas; su comportamiento se guía por reglas

---

8. Ver Philip Keefer: «Democratization and Clientelism: Why are Young Democracies Badly Governed?», *Policy Research Working Paper* N° 3594, Banco Mundial, mayo de 2005.

formales en el marco de una división funcional del trabajo. Las relaciones con los ciudadanos son impersonales y la separación público-privado es clara. Mushtaq Khan recuerda muy atinadamente que, para Weber, existe una fuerte tensión entre las reglas de la administración moderna y la lógica política de la constitución del liderazgo<sup>9</sup>.

El fundamento de las relaciones clientelistas en los países en desarrollo es doble: económico y político. La variable económica clave es la escasez de bienes y servicios públicos, es decir, un presupuesto insuficiente –o mal utilizado– que explica la existencia de recursos específicamente orientados y las transferencias informales fuera del presupuesto. La variable política determinante es la capacidad de los funcionarios de proporcionar ofertas de bienes públicos y contratos dirigidas a ciertos grupos (específicamente orientadas), con el fin de consolidar su poder. La relación entre las dimensiones económica y política se explica por el hecho de que, cuando hay escasez, una oferta universal despersonalizada no resulta creíble; solamente las ofertas específicamente orientadas y personalizadas lo son. El clientelismo es, entonces, una estructura de intercambio de recursos entre un patrón político y clientes que pertenecen a distintos medios sociales y profesionales. Los intercambios son siempre personalizados y se desarrollan en redes que revelan una penetración de los intereses privados en la esfera pública. Tienen lugar en tres niveles:

a) El primer nivel es entre el patrón, dueño de la maquinaria política, y los electores vulnerables transformados en clientes. El acceso privilegiado a los servicios públicos (escuelas, hospitales, viviendas sociales, protección por parte de los tribunales o la policía, etc.) se ofrece a cambio de un apoyo político militante o a cambio de votos. El término «patrón» equivale al de «empresario político» e implica una forma de privatización de la función política. El bien común se abandona en favor de la ganancia personal que el intercambio le reporta al patrón. Del mismo modo, el estatus de cliente no es compatible con el de ciudadano. Aquellos excluidos de la red clientelar son colocados en una situación de fragilidad y menosprecio: la amenaza de exclusión, por lo tanto, disciplina a los clientes. El dinero que se utiliza en este nivel es aquel desviado de la función universal contemplada en el presupuesto público.

b) El segundo nivel de clientelismo es entre el patrón y sus colaboradores. El acceso privilegiado a empleos públicos se intercambia por lealtad al proyecto político e integración a la maquinaria política. No se recluta a dichos

---

9. «Markets, States and Democracy: Patron-Clients Networks and the Case for Democracy in Developing Countries» en *Democratization* vol. 12 N<sup>o</sup> 5, 2005, pp. 704-724.

funcionarios por su mérito profesional ni por sus capacidades técnicas, sino simplemente porque ellos (el director del hospital, de la escuela, del tribunal) forman el mecanismo que permite ofrecer de manera discrecional los bienes y servicios públicos a los clientes. La malversación de fondos públicos requiere esta cooperación entre el patrón y sus colaboradores.

c) El tercer nivel es entre el patrón político y los empresarios. Favores como el acceso privilegiado a las autorizaciones administrativas (por ejemplo, en el sector de la construcción) o la tolerancia frente al incumplimiento de la ley (trabajo clandestino o infantil, contaminación, evasión de impuestos) se cambian por dinero. Este dinero permite el enriquecimiento del patrón, se redistribuye parcialmente entre los funcionarios que integran el sistema clientelista bajo la forma de bonificaciones o se utiliza para la contratación de expertos (consejeros políticos) o la compra de votos.

Las disfunciones político-administrativas, como la lentitud o la inadaptación de los procedimientos, la incompetencia o la holgazanería de los funcionarios, la arbitrariedad y el menosprecio a los ciudadanos no clientes, son fenómenos de mala gobernanza. El estricto control político de los nombramientos de funcionarios que se transforman en intermediarios políticos de la maquinaria es la pieza principal del dispositivo. Sin embargo, su salario (el dinero) proviene del presupuesto

**El estricto control político de los nombramientos de funcionarios que se transforman en intermediarios políticos de la maquinaria es la pieza principal del dispositivo ■**

público. Los funcionarios deben poder ofrecer votos, apoyos políticos o dinero a los líderes políticos, que a cambio conceden presupuestos discrecionales, protección a sus actividades ilegales o a su incompetencia, mejoras en sus carreras o dinero. El funcionario, a su vez, ofrece favores a su clientela, que a cambio le brinda su apoyo. Pero el pequeño funcionario puede también recoger los sobornos de los consumidores de servicios públicos y darle una parte a quien se encuentra por encima de él, quien a su vez le elevará una fracción de la suma al líder político. Este dinero se utilizará ya sea para él, ya sea para sus actividades clientelistas. En otro nivel social, el alto funcionario brinda favores (regulación, contratos públicos, autorizaciones) a las empresas, que a cambio ofrecen dinero ilegal o legalmente (contribuciones de campaña) o apoyos (creación de empleo) al patrón. Este último devuelve una fracción del dinero o los favores (promoción, presupuestos discrecionales) a los altos funcionarios. Los intercambios son múltiples, entremezclados, relativamente informales y no sincronizados,

es decir que la compensación de una transacción a menudo se prorroga en el tiempo. Observemos que, cuanto más se conserva el poder gracias a los presupuestos específicamente orientados y personalizados y a las malversaciones de fondos públicos, menos indispensable se vuelve la corrupción.

El dinero está presente, pues, bajo su forma pública (el presupuesto desviado de su función universal o robado) y bajo su forma privada (corrupción). Pero existen muchas otras formas de intercambio. Por ejemplo, algunos funcionarios pueden pagarle al patrón político para ser nombrados en cargos que les permitan acceder a sobornos; el patrón puede pagarle a un juez para anular una investigación, etc. En este sistema, las transferencias fuera del presupuesto constituyen el dinero de la corrupción utilizado políticamente, y la utilización política de fondos públicos no controlados por el Parlamento (como los fondos de los servicios secretos, los fondos de los ingresos petroleros u otras materias primas, etc.).

Es indispensable disociar dos orígenes distintos en estos intercambios clientelistas<sup>10</sup>. El primer origen, económico, es el que ya mencionamos: la escasez de bienes públicos resultante de un presupuesto ajustado, característica de los países pobres. Es posible que el patrón político no haga más que administrar la escasez; sin embargo, no es responsable de ella: potencialmente podría incluso ser un reformador. Pero hay un segundo origen de orden político, en el sentido de que el patrón puede utilizar esta escasez para establecer un sistema de soberanía que le garantice la victoria electoral. A menudo, el patrón no solo aprovecha la escasez para producir el clientelismo, sino que añade otras carencias para consolidar su soberanía. Llamamos «soberanía clientelista» a este sistema de lealtades obtenidas a través de una amenaza permanente de exclusión de la red de favores a cualquier cliente, sabiendo que a menudo no hay supervivencia o actividad económica posible sin acceso a tales favores. En ese caso, el patrón no es potencialmente un reformador.

En la misma lógica, existe una diferencia entre el funcionario haragán o incompetente que bloquea voluntariamente el sistema pues espera sobornos (dominación clientelista) y aquel funcionario haragán (pues recibe un salario bajo) e incompetente (pues ha recibido una mala formación). Esta distinción entre una personalización intencional y estratégica del poder (la dominación del clientelismo) y una personalización no intencional, pero vinculada

---

10. Cuestión que los economistas en general no señalan. V., por ejemplo, M. Khan: *ob. cit.*; P. Keefer: *ob. cit.*

a problemas económicos estructurales de los países en desarrollo<sup>11</sup>, es importante para proyectar reformas creíbles.

Los dos círculos viciosos propuestos por Donatella della Porta respecto de Italia iluminan las implicancias de esta distinción<sup>12</sup>. El primero se refiere a los consumidores de bienes públicos. El fortalecimiento del clientelismo (voluntario o resultado de una crisis) aumenta la desconfianza respecto de las posibilidades reales de poder gozar de los derechos ciudadanos, incitando la búsqueda de canales de acceso privilegiado a los bienes y servicios públicos. Esto consolida la tendencia al clientelismo y al pago de sobornos. Esta demanda acentúa una inclusión selectiva y arbitraria en la sociedad, que desemboca en una mayor conciencia de la mala calidad de la administración y, por lo tanto, en la desconfianza. El segundo círculo vicioso es complementario. Cuanto más intencionalmente arrogante y amenazador es el político, más favores concede sin ser denunciado, ampliando de esa manera su clientela. Sus competidores en el partido y fuera de él sufren una competencia desleal y, por un efecto mimético, las relaciones clientelares se extienden a toda la clase política. Esta difusión fortalece la impunidad gracias a la connivencia que se desarrolla entre los competidores políticos; el cinismo y la arrogancia crecen.

**El clientelismo aumenta la desconfianza respecto de las posibilidades reales de poder gozar de los derechos ciudadanos ■**

La siguiente sección propone utilizar la distinción entre el origen económico y el origen político del clientelismo para proyectar una serie de reformas consideradas necesarias.

### ■ El dinero necesario para la reforma de la política

La mayoría de los análisis económicos que influyen sobre las grandes organizaciones internacionales (por ejemplo, la agenda de la gobernanza de Daniel Kaufmann et al.<sup>13</sup>) coincide en que la democratización tiende a hacer desaparecer el clientelismo y las reglas informales, pero no plantea la cuestión del costo de este proceso y se concentra en dos puntos: reforzar el poder político

11. Por ejemplo, la falta de medios presupuestarios o una reducción del presupuesto tras un impacto (macroeconómico o climático) o tras una política liberal (las políticas de ajuste estructural de los años 80), o incluso una insuficiente infraestructura.

12. «Les cercles vicieux de la corruption» en D. della Porta e Yves Mény: *Démocratie et corruption en Europe*, La Découverte, París, 1995.

13. *Governance Matters* N° 3, 4, 5, 6 y 7, Banco Mundial, 2000-2008.

de los excluidos a través de la provisión de derechos<sup>14</sup> y evitar el bloqueo de las elites, compensando a aquellos que perderían sus ingresos con la reforma. Pero incluso este último fenómeno sigue siendo teórico y no se proyecta en términos monetarios<sup>15</sup>. No hablar de la relación entre el dinero y la política vuelve poco creíble el discurso oficial sobre la democratización como salida al clientelismo.

En su crítica a este enfoque, Mushtaq Khan se concentra en las condiciones materiales necesarias para superar el clientelismo<sup>16</sup>. Desde nuestro punto de vista, olvida que el sistema es también un modo de dominación política. Philip Keefer presenta un razonamiento bastante parecido, al afirmar que el clientelismo está ligado a la incapacidad de los políticos para hacer promesas creíbles en un sistema impersonal y universal, lo que los obliga a ofrecer –de manera personalizada pero creíble– los bienes y servicios públicos a su red clientelar<sup>17</sup>. En los trabajos de estos dos autores, conocidos por sus investigaciones sobre el clientelismo, el fenómeno se explica básicamente por la escasez que caracteriza el subdesarrollo: la solución pasa entonces por recuperar el crecimiento y aumentar los gastos presupuestarios. Pero en estos trabajos la dimensión de dominación política se ha olvidado. Esta sección propone vincular los dos fenómenos y extraer de allí las consecuencias para el rol del dinero en los procesos de reformas electorales y presupuestarias.

***El financiamiento de la vida política y la necesidad de una transformación de la ética política.*** Si no se asume el rol que desempeña el dinero en el proceso de competencia política ni se lo codifica en los textos legales, la astucia se convierte en regla y la financiación de la actividad política se desarrolla de una manera opaca y no controlable, lo que fomenta la corrupción, el *lobby* y la captación del Estado<sup>18</sup>. Es necesario entonces encarar una reflexión para

---

14. El discurso sobre el *empowerment* y las *capabilities*, que se puso de moda luego de los trabajos de Amartya Sen, se concentra en el acceso a los derechos y apenas trata la cuestión fiscal y presupuestaria y su relación con el crecimiento económico.

15. La tesis de la compensación se origina en la utilización de la teoría de la negociación voluntaria de Ronald Coase. Esta se presenta en los hechos no solo incompatible con el teorema de Coase (que implica costos de transacción débiles y por tanto una información perfecta y un universo pacificado), sino que es también incompatible con una definición de la democracia como sistema justo y solidario que implica redistribuciones del ingreso. Por otra parte, la ausencia de credibilidad de los compromisos de compensación, que no pueden ser contractuales, limita el alcance operativo del argumento.

16. Ob. cit.

17. Ob. cit.

18. La captación del Estado opera a partir de que un grupo de presión determina la adopción de una política pública por todos los medios de influencia disponibles. Ver Joel Hellman, Geraint Jones, Daniel Kaufmann y Mark Schankerman: «Measuring Governance, Corruption and State Capture», *Policy Research Working Paper* N° 2312, Banco Mundial / EBRD, Washington, DC, 2000.

determinar cuál puede ser el origen de los fondos: ¿público o privado? El debate requiere la participación activa de los políticos que pretenden salir del juego clientelista, es decir, los que piensan que sufren este juego y que estarían en una mejor situación si fuera posible construir un acuerdo vinculante sobre la base de nuevas reglas.

La primera etapa, la más simple, es la sanción de leyes orientadas a financiar la política por medio de fondos públicos, luego de un debate sobre su monto y los mecanismos de asignación a los partidos para las campañas electorales o para sus actividades cotidianas. El control de los gastos políticos por administraciones independientes sigue siendo indispensable (e imposible de lograr en un sistema clientelista) para evitar que el dinero de la corrupción se añada al dinero público, lo que proporcionaría una ventaja a los políticos corrompidos respecto de aquellos que se manejan solo con el dinero público.

La segunda etapa, más compleja, es establecer un marco de financiación de las actividades políticas por parte de *lobbies*, empresas o fundaciones extranjeras. En efecto, si en teoría este tipo de financiación no es legítimo en una democracia, en los países en desarrollo, donde el sector de empresarios políticamente independientes es débil, poco potente económicamente y poco atendido por los políticos, su influencia en la aprobación de las leyes resulta a menudo insuficiente: en estos casos, la financiación de la vida política y asociativa a través de métodos transparentes (por ejemplo, fundaciones) es una opción que no debe olvidarse. Para ser legítima, esta clase de financiación requiere ser controlada por agencias independientes que comprueben que detrás de tales ayudas no hay leyes que favorezcan ingresos política o económicamente ilegítimos, o presiones diplomáticas. Estas zonas grises requieren un código relativo a la financiación privada o extranjera.

Pero este tipo de financiación, bien implementado, reducirá el incentivo clientelista solo para aquellos políticos que utilizaban esta táctica por falta de una solución legal, y no como un recurso de su dominio. Reducir el poder

**Si no se asume el rol  
que desempeña el dinero  
en el proceso de competencia  
política ni se lo codifica  
en los textos legales, la astucia  
se convierte en regla y la  
financiación de la actividad  
política se desarrolla de una  
manera opaca y no controlable ■**

de los políticos arrogantes<sup>19</sup> implica una inversión de los valores del juego político o, dicho de otra manera, un aumento del costo moral. El clientelismo, la confusión entre la esfera pública y la privada y la corrupción ofrecen una fuerte socialización y un estatus. Esta socialización genera su propio referente valórico, sobre todo cuando este tipo de prácticas parecen ser funcionales ya que las normas cívicas no son creíbles. Esta moral paralela se transforma en una señal de reconocimiento para el grupo, favorece la complicidad y la connivencia y, lo que resulta más extraño, no altera la gratitud de los ciudadanos convertidos en clientes. Luchar contra este sistema anticívico implica una evolución de la identidad moral de los individuos y de su grupo de pertenencia. Es necesario aumentar el costo moral de ingreso en el sistema y reducir el costo de salida. Es preciso también transformar la cultura política y las instituciones en que esta se concreta (por ejemplo, los conflictos de interés). Esto exige coordinación, aliados y, sobre todo, una politización de la sociedad civil que respalde la reconquista de un estatus del oficio político fundado en los valores cívicos y la ética de la responsabilidad. Es necesario entonces disociar la ética política de la ética del Estado<sup>20</sup>. De este modo, la utilización del Estado en la competencia política resulta imposible. Si no se sabe reglamentar y circunscribir esta última, siempre se pueden reglamentar las prácticas del Estado. El hecho de que la democracia sea o no el único sistema de referencia de los actores políticos establece diferencias entre los países, pero no suprime los problemas éticos.

Weber retoma el principio de separación entre ética y política, pero introduce una célebre oposición entre la ética de la convicción y la ética de la responsabilidad<sup>21</sup>. La primera plantea que el funcionario debe someterse a sus convicciones y cumplir con su deber sin preocuparse por las consecuencias a corto plazo de sus actos, mientras estos favorezcan la realización de su objetivo. La segunda, reconociendo el rol y la eficacia de la violencia y la astucia en el combate político, recuerda que el político no puede permanecer indiferente a las consecuencias previsibles de sus actos: debe contemplar el hecho de que todos los medios no pueden justificarse, sobre todo teniendo en cuenta que algunos se alejan del fin. En este marco, la responsabilidad de un individuo puede consistir en rechazar las prácticas concretas del juego: dejar de jugar. Desde un punto de vista operativo, no se puede prescribir a ningún político que actúe según la ética de la responsabilidad o la de la convicción, y tampoco

---

19. Ver D. della Porta: ob. cit.

20. Alessandro Pizzorno: «La corruzione nel sistema politico» en D. della Porta: *Lo scambio occulto*, Il Mulino, Bolonia, 1992, pp. 13-74.

21. *Le savant et le politique*, Plon, París, 1987.

se le puede indicar en qué momento debe seguir una u otra. El problema por resolver consiste entonces en saber dónde ubicarse, en cada momento, entre ambas formas de ética, que deben complementarse. No hay una solución general, pero Weber está convencido de que la respuesta determina la calidad del hombre político. La paradoja de esta posición es que, para volverla operativa, el político debe explicar por qué la ética de la responsabilidad constituye un medio justificable para el bien común. No puede poseer el monopolio de la determinación de los fines, que rápidamente correría el riesgo de confundirse con la razón de Estado o la razón utilitarista (la maximización de su interés).

La información –su producción, utilización y control– vuelve a situarse como una cuestión central, y el conjunto de la sociedad debe poder participar en el debate sobre lo que está permitido y prohibido en el combate político. Clarificar las relaciones entre el dinero, los favores y la política es entonces esencial para evitar las financiaciones ocultas y el clientelismo en nombre de una ética de la convicción. Señalemos que, en algunos casos, hay vocaciones políticas que no tienen un puro objetivo de enriquecimiento y que no participan de ninguna ética, ni de la convicción ni de la responsabilidad. Mejorar la calidad de los políticos, en el sentido de Weber, exige un compromiso colectivo para transformar las reglas de juego, y un control de este compromiso, pues de otro modo los fenómenos de los *free-riders* bloquearían la reforma. ¿Por qué no utilizar más los recursos del clientelismo y la corrupción si los otros siguen haciéndolo? Así pues, son los políticos quienes deben reformarse, aunque en general no se apresuren a hacerlo y la presión de los ciudadanos sea débil. En este sentido, la reducción de la escasez ligada a los servicios públicos resulta indispensable para debilitar las justificaciones de aquellos que no quieren salir del juego.

**¿Cómo aumentar las capacidades presupuestarias?** Si la causa del clientelismo pasa básicamente por la escasez de bienes públicos (y no por la estrategia de dominación), entonces resulta crucial encontrar los medios para aumentar la capacidad presupuestaria y poder controlar su buena asignación. La primera forma de aumentar el presupuesto del Estado es una mayor presión

**Si la causa del clientelismo pasa básicamente por la escasez de bienes públicos (y no por la estrategia de dominación), entonces resulta crucial encontrar los medios para aumentar la capacidad presupuestaria y poder controlar su buena asignación ■**

fiscal sobre los altos ingresos. La segunda, una reforma que permita que las administraciones fiscales funcionen mejor (menos corrupción y menos funcionarios incompetentes, deshonestos e ineficaces). La tercera exige un mayor crecimiento del producto nacional. Las tres técnicas deben impulsarse. Sin embargo, generan problemas y no son fáciles de llevar a la práctica.

Aumentar la presión fiscal es siempre políticamente delicado. Para hacerlo, es necesario que las elites no obstaculicen la reforma. Es necesaria una mejor capacidad política de los ciudadanos más vulnerables, lo cual comporta un problema endógeno a la cuestión de la democracia y al presupuesto: un mejor acceso a los servicios públicos que refuerce el capital humano, una mejor información, lo cual exige de antemano presupuesto y democracia.

La segunda técnica, al basarse en reformas de la gobernanza administrativa (y por tanto, de las administraciones fiscales), desemboca en un programa complejo de realizar, que requiere importantes medios presupuestarios para aumentar los salarios, la formación, la infraestructura, etc. En consecuencia, plantea también un problema relativamente endógeno.

Las dificultades encontradas por las dos primeras estrategias explican que numerosos autores se concentren básicamente en una agenda procrecimiento y no progobernanza, pensando que solo el crecimiento ofrecerá los medios materiales para impulsar la reforma. Con el aumento de los ingresos, un mismo porcentaje de gasto evita los conflictos sobre la distribución del esfuerzo. Roberto Zagha, Gobind Nankani e Indermit Gill, en un estudio del Fondo Monetario Internacional (FMI), criticaban las propuestas de reformas centradas en la democratización y el aumento de la competencia económica por considerarlas irreales<sup>22</sup>. Proponían limitarse a buscar la aceleración del crecimiento a corto plazo y aceptar que las reformas teóricamente buenas no necesariamente lo son en la práctica, habida cuenta de los efectos indirectos y los numerosos bloqueos, tanto institucionales como políticos. Los autores abogaban en favor de estrategias que disolvieran los dos o tres bloqueos esenciales al crecimiento de manera creíble. Una vez que estos bloqueos han sido ubicados, la política económica debería entonces concentrarse en suprimirlos. Pero ¿un país puede acelerar su crecimiento en forma duradera sin atacar la depredación creada por el sistema clientelista, o al menos sin reducirla fuertemente? En consecuencia, la tercera técnica también sufre problemas endógenos.

---

22. «Repenser la croissance» en *Finances et Développement*, 3/2006, pp. 7-11, disponible en <[www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/fre/2006/03/pdf/zagha.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/fre/2006/03/pdf/zagha.pdf)>.

En un contexto de distorsiones generalizadas, dominado por los procedimientos informales, impulsar a la vez numerosas reformas no es un camino adecuado para obtener buenos resultados. Es necesario identificar las principales desventajas y no desperdiciar recursos. Aumentar los recursos presupuestarios implica volver más dinámica la economía (crecimiento, ganancia en productividad e innovación), más capitalistas a los empresarios y convertir en asalariados declarados a los empleados. No existen, pues, recetas universales para las reformas.

### ■ Conclusión

El peso relativo de las relaciones oficiales y oficiosas entre el dinero, la competencia electoral y la redistribución formal e informal de los presupuestos públicos o la corrupción depende del nivel de desarrollo del país, del contexto institucional (las capacidades administrativas) y del juego de los actores políticos, así como de la relación de fuerza entre las elites económicas y políticas y entre las elites, las clases medias y las clases más pobres. Las reformas serán más difíciles de aplicar en un contexto de pobreza y fragilidad estatal.

La persistencia de la relación clientelista en ciertas democracias consolidadas y ricas (por ejemplo, en el sur de Italia, Grecia o el sudeste de Francia) sugiere que se trata de un modo de reproducción del sistema político que no se explica solo por la escasez presupuestaria, la falta de información o la polarización social. Pero otros ejemplos, como España o Polonia, muestran que el compromiso por parte de algunos jugadores para salir del sistema solo es posible si existen los fondos necesarios para ello (en estos casos, la financiación de la Unión Europea), un cambio de cultura política y otras variables que aún no son del todo conocidas, para tener una visión más clara de cómo los políticos que se oponen al clientelismo pueden llegar al poder.

En este esbozo de análisis, planteamos la hipótesis de que el dinero es indispensable para organizar la competencia política. El rol del dinero en la política es complementario de la militancia voluntaria y del carisma del líder. Por eso, el dinero necesario para las finanzas públicas no puede ser un tema tabú. ☐

## La ambigua relación de los políticos con el dinero

La relación de los políticos con el dinero es ambigua. Sin embargo, el problema no es esta relación sino su lado oscuro: los recursos obtenidos de manera ilegal a través de múltiples vías. El artículo analiza las lógicas que guían esta dinámica –desde la lógica del político que recibe dinero hasta la del donante– y sus efectos sobre la democracia: la pérdida general de confianza y la sensación de que no es la sociedad, sino una minoría privilegiada, la que decide los asuntos públicos. Finalmente, propone una serie de estrategias para enfrentar el problema, desde el fortalecimiento del Poder Judicial hasta el control de los paraísos fiscales.

**FRANCISCO NIETO GUERRERO**

A pesar del aparente desapego de los políticos por el dinero, en la vida real no se puede hacer política sin dinero... ajeno<sup>1</sup>. En efecto, sin recursos financieros no existirían los partidos o las agrupaciones políticas y los políticos no tendrían posibilidades de convertirse en opciones de poder a través de las vías electorales. Para atender estas necesidades económicas, la democracia ha venido afinando en las últimas décadas una serie de mecanismos legales de captación, utilización de recursos y rendición de cuentas.

Sin embargo, en América Latina el grueso de los recursos que se destinan a la intermediación política se canaliza a través de un sinnúmero de instituciones

---

**Francisco Nieto Guerrero:** profesor y consultor internacional. Ex-director del Proyecto Anticorrupción del Centro para la Educación Intercultural y el Desarrollo (CIED) de la Universidad de Georgetown. Fundador de los Centros de Políticas Públicas de la Universidad Católica de Paraguay, la Universidad Central de Venezuela y la Universidad de Panamá.

**Palabras claves:** política, dinero, democracia, América Latina.

1. Excluyendo contadas excepciones.

informales que se utilizan con frecuencia para violar la legalidad. Esto genera efectos devastadores para la democracia, al vaciar de sentido dos de sus principios fundamentales: el de la igualdad de oportunidades para todos los candidatos y el de la pluralidad de ideas y alternativas para los electores. El efecto sobre los políticos también es grave cuando estos traicionan la confianza de sus votantes, convirtiéndose en «vividores de la política», como paradójicamente los calificó José María Aznar<sup>2</sup>.

Pero ¿qué es lo que está en el fondo de todo esto? El eterno problema de cómo controlar al poder, que con frecuencia considera que la misión superior de gobernar, la pervivencia de la democracia y la llamada «razón de Estado» están por encima de todo, incluso de la moral y de los controles.

Como si esto fuera poco, una característica particular de América Latina hace aún más confusa la relación entre los políticos y el dinero: se trata de la marcada tendencia de algunos líderes a apropiarse del poder político, deformación que les hace creer y actuar como propietarios del Estado y de sus bienes, en lugar de conducirse como delegatarios enmarcados en la temporalidad del poder, que los obliga a cumplir con un mandato específico. Es allí donde nacen esas «indelicadezas financieras» que hacen que el relacionamiento entre los políticos y el dinero genere discordia popular, alimentando de razones la desafección ciudadana por la democracia y sus operadores.

A favor de esa ilegalidad actúan, además, la preocupante laxitud moral de algunos políticos, jueces y muchos ciudadanos ávidos de dineros fáciles, los costos cada vez más altos de las campañas electorales y el importante rol que desempeña el Estado en la actividad económica de muchos países. Todo esto ha agudizado la dependencia de los políticos con respecto al dinero de los donantes, y de los donantes respecto del dinero que manejan los políticos<sup>3</sup>.

Este artículo, que busca colocar en perspectiva el costado ilegal de la relación entre los políticos y el dinero en América Latina, sostiene que la actual prevaricación continuará mientras no se produzcan cambios radicales, sobre todo

---

2. Aznar utilizó esta expresión en una clase inaugural como catedrático de Ética Pública en la Universidad de Murcia, una designación que levantó no pocas críticas en medio del escándalo por dudosos manejos en su propio partido. «Aznar exige a los políticos más que presunción de inocencia» en *diariovasco.com*, 10/11/2009, <[www.diariovasco.com/20091110/politica/aznar-exige-politicos-presuncion-20091110.html](http://www.diariovasco.com/20091110/politica/aznar-exige-politicos-presuncion-20091110.html)>.

3. Vale la pena aclarar que la solución del adelgazamiento forzado del Estado mediante terapias intensivas de privatizaciones ha sido contraproducente para enfrentar las incorrecciones en la administración pública.

en la complacencia de los paraísos bancarios y fiscales y en la actitud permisiva de las autoridades financieras de los países desarrollados hacia los dineros políticamente contaminados, dineros que encuentran cobijo y fácilmente se insertan en los torrentes financieros de esos países y se diluyen, hallando, de esta manera, un refugio seguro que garantiza a los infractores el disfrute de esos beneficios.

El punto de encuentro entre los políticos y el dinero no es ilegal per se. Hay numerosos casos de políticos intachables e incluso hay algunos que se autofinancian<sup>4</sup>. Sin embargo, son demasiados los escándalos originados en esta relación, escándalos incentivados por una serie de facilidades (en su sentido más amplio<sup>5</sup>) que, mal interpretadas y peor aplicadas, los llevan a transgredir la línea de la legalidad normativa –que no la ética–, la mayoría de las veces sin remordimientos ni sanciones reales que los disuadan. Pero, reconociendo lo nefasto de esas irregularidades, sería un error, con negativas consecuencias para la democracia, criminalizar ab initio las relaciones entre los políticos y el dinero. Hacerlo implica arrastrarlas a la ilegalidad, estigmatizarlas y prohibirlas, condicionándolas y pervirtiéndolas sin remedio.

No es el objeto de este artículo formular comparaciones entre países, porque solo conducen a generalizaciones, ni ofrecer métodos para cuantificar montos o porcentajes de dineros legales e ilegales. Es un cálculo imposible y, por lo aventurado, irresponsable. Pero hay que reconocer que, con peligros como los dineros oportunistas y fáciles de la droga, su volumen puede ser muy significativo.

### ■ El dinero, la política y los políticos

El dinero relacionado con los operadores políticos tiene dos orígenes fundamentales: el proveniente del Estado y el que proviene de las donaciones políticas –para el funcionamiento de partidos, para campañas electorales y para *think tanks*–.

En el caso de las donaciones políticas legales, tanto públicas como privadas, que comprenden el financiamiento de los partidos políticos y el de las campañas electorales, hay una abultada legislación y doctrina<sup>6</sup> que las regula. Como

---

4. Son muy contados casos, como el del actual alcalde de Nueva York, Michael Bloomberg, quien, según la CNN (4/11/2009), ha gastado más de us\$ 100 millones en su reciente campaña.

5. Esto quiere decir prácticas, ambiciones, lagunas legislativas, etc.

6. Para mayor información, v. Daniel Zovatto: *Dinero y política en América Latina: una visión comparada*, IDEA Internacional, Lima, 2003.

en principio están exentas de ambigüedad, solo serán tratadas de manera referencial en este texto<sup>7</sup>. En adelante nos ocuparemos fundamentalmente del dinero ilegal de los políticos o dinero políticamente contaminado, al que podríamos definir como todo beneficio<sup>8</sup> indebido obtenido por los políticos a través de su intermediación o gestión pública<sup>9</sup>.

Es evidente que en el origen del problema que nos ocupa se encuentra el constante encuentro entre los políticos y el dinero. Hay momentos particularmente críticos para la legalidad. En primer lugar las campañas electorales, durante las cuales la urgencia por recursos de toda índole desafortunadamente deja relegada a una posición subalterna cualquier otra consideración ■

Posteriormente, bien sea en funciones de gobierno, de oposición o desde un cargo partidario permanente, los políticos se encuentran inmersos en la complicada dinámica de asignación de recursos y aprobación de políticas públicas, caracterizada por enmarañadas negociaciones que requieren del manejo de una serie de incentivos, en las que el dinero y los beneficios funcionan como

---

7. Entendemos por legales aquellos dineros que ingresan en el torrente político por vía legítima, donaciones para ser utilizadas para los fines legalmente establecidos, así como aquellos que administran los políticos en función de gobierno respetando la normativa y siguiendo el criterio del bien público. De ambos deben rendirse cuentas. Salvo el que les corresponde por salarios oficiales, ese dinero no queda en manos de actores políticos o terceros.

8. Entendemos por beneficio la donación, obsequio, cesión, pago de tiempo en medios de comunicación, servicios sin costo, ventajas, acciones, opciones y demás títulos financieros, condonación de deuda, tarjetas de crédito pagadas, préstamos sin retorno, préstamos-acciones, facilidades bien inmueble, deferencias para halagar la satisfacción de gustos o caprichos más o menos extravagantes de los servidores públicos, efectivo, asignaciones, estipendios, ventajas crediticias, anulación de compromisos financieros. En general, entendemos por beneficio todo aquello que reciben o se les entrega a los políticos o a sus intermediarios por su condición o funciones políticas o públicas, salvo su remuneración oficial y pública (para evitar incluir algunas «compensaciones» que son ilegales pero que provienen de partidas secretas).

9. Se incluye en este grupo a una serie de políticos que, habiendo llegado a los más altos cargos partidarios, nunca han ejercido ningún cargo público, pero tienen de hecho una influencia que los hace más poderosos que los más altos cargos del aparato estatal.

ejes articuladores. Durante este periodo, algunos políticos buscan también hacer algunos «ahorros especiales» que les sirvan de «piso» para su futuro.

Finalmente, cuando están cerca de concluir sus mandatos, los políticos se vuelven a involucrar intensamente en la afanosa tarea de conseguir donaciones: para disputar una elección o reelección, para buscar otro cargo o para la elección del candidato de su partido; en fin, para continuar en la dinámica política. Durante este tiempo, como se ha visto, el dinero juega un rol medular.

Esta permanente dinámica puede dejar o no algunas secuelas financieras. Algunos dirigentes regresan a la vida normal en las mismas condiciones económicas que tenían antes de lanzarse a la política, o incluso peores. Pero no son pocos los que muestran ostentosos estilos de vida que guardan poca relación con sus salarios oficiales, como aparenta ser el caso de la última declaración jurada de patrimonio presentada por la pareja presidencial argentina ante la Oficina Anticorrupción<sup>10</sup>, que muestra un crecimiento de su fortuna de 158% en 2008, pasando de us\$ 4,6 millones a us\$ 12,1 millones. Si esta cifra se compara con el monto declarado en 2003, cuando llegó al poder Néstor Kirchner, el incremento ha sido de 572%<sup>11</sup>.

### ■ La lógica de los dineros públicos y privados de la política

El objetivo de esta sección es mostrar que cada uno de los actores políticos tiene una visión diferente de su rol y que, en consecuencia, sus acciones obedecen a lógicas diferentes, cada una de las cuales trataremos de analizar a continuación. Como hemos advertido desde el inicio, nos referiremos exclusivamente

**En las últimas décadas,  
la mayoría de los países  
de América Latina  
ha reglamentado el  
financiamiento público de  
los partidos políticos y las  
campañas electorales ■**

a los comportamientos que puedan dar lugar a hechos ilícitos. Sin embargo, haremos una breve referencia a la lógica del financiamiento oficial y al financiamiento de los ciudadanos, ya que nos permiten deducir, por oposición, los métodos ilegales.

**La lógica del financiamiento oficial.** En las últimas décadas, la mayoría de los países de América Latina ha reglamentado el

---

10. En Argentina los funcionarios públicos tienen la obligación de presentar su declaración de bienes, una práctica poco común en el resto de los países de América Latina.

11. «El patrimonio de los Kirchner creció un 158% en solamente un año» en *Clarín*, 15/7/2009, <[www.clarin.com/diario/2009/07/15/elpais/p-01958734.htm](http://www.clarin.com/diario/2009/07/15/elpais/p-01958734.htm)>. El salario mensual del presidente de Argentina es de us\$ 5.000, lo que equivale a us\$ 60.000 por año.

financiamiento público de los partidos políticos y las campañas electorales<sup>12</sup>, con el objetivo de controlar mejor el dinero privado que ingresa en la política, reducir su importancia y, sobre todo, preservar el principio de igualdad de oportunidades entre todos los candidatos y tendencias.

Este proceso, profundizado a partir de los años 90, ha producido significativos avances, aunque muy desiguales, en América Latina. Han conspirado en su contra los marcados rezagos en la aplicación de estrategias de control, posiblemente como resultado de las deficiencias institucionales que dificultan la aplicación de sanciones, particularmente a los partidos o candidatos que resultan ganadores en los comicios.

Desafortunadamente, no todo el dinero público que reciben los actores políticos ingresa por estas vías legales. Un creciente volumen de esos recursos proviene directamente del gobierno. En efecto, es cada vez más claro que los candidatos del oficialismo se benefician no solamente del aporte legal que les corresponde y las ventajas que el poder ofrece para captar dinero privado, sino de sustanciales recursos financieros especiales: desde contratos de diferente índole hasta múltiples facilidades para llevar adelante sus campañas electorales, como el uso de transportes oficiales, pagos de hoteles, giras, expertos, publicidad, etc.

Este desvío de dinero público o malversación hacia esos candidatos, que muchas veces supera con creces el financiamiento legal, constituye un serio escollo para la democracia, sobre todo para el principio fundamental de la alternancia en el poder.

**La lógica del donante ciudadano.** El ciudadano común vota por las opciones que se le presentan a partir de múltiples motivaciones: lo hace en uso de un derecho y/o una obligación, posiblemente entusiasmado por un plan de gobierno que más o menos conoce; otras veces vota a ciegas, pero con la expectativa de una vida mejor; en ocasiones, busca impedir que otra propuesta se convierta en ganadora; y no pocas veces vota por la opción que le indicaron. Pero, por encima de todo, vota por una esperanza o una ilusión que le han vendido y que él, como ciudadano, ha comprado en términos de confianza.

Desde esta visión, el ciudadano entrega por adelantado su único y mayor bien político, el voto, a cambio de una promesa a futuro. Si no se cumple,

---

12. D. Zovatto: ob. cit.

como sucede con relativa frecuencia, al elector solo le queda el camino de esperar hasta las próximas elecciones. Ante esa incertidumbre, no es posible sustentar la idea de que entre el ciudadano común y el político se entabla una verdadera relación de ida y vuelta con intercambio mutuo de beneficios. Este grupo de ciudadanos, mayoritario, coincide con los que se manifiestan más descontentos con la democracia. Sin embargo, no es relevante en términos de aportes financieros.

Se trata de un sector que en general establece una relación de subordinación con los líderes políticos, cumpliendo con el principio de relación gobernados-gobernantes desde la visión de democracia delegativa<sup>13</sup> y de electores<sup>14</sup>, ciertamente preponderante en América Latina.

**La lógica del donante con intereses: *quid pro quo*.** Dentro de este tipo de donante se incluyen los denominados «poderes fácticos», divididos en dos grupos debido a sus motivaciones: aquellos cuyo interés es el dinero y quienes realizan donaciones por cuestiones de ideología.

En cuanto al primer grupo, los donantes motivados por dinero, hay que señalar que la tercerización es una realidad en el financiamiento político. En efecto, lo sustancial, al menos para los candidatos de la oposición, en general proviene de un pequeño grupo, muy minoritario pero con enormes condiciones financieras o acceso a recursos, que adquiere una relevancia decisiva en términos de posibilidades de acceder al poder. Se los puede denominar «donantes con intereses financieros»<sup>15</sup>: personalidades con gran potencial económico, lobbystas, entidades, grupos, consorcios, asociaciones, multinacionales, sindicatos, países, organismos multilaterales, ONG, fundaciones. En fin, se trata de quienes ven en las elecciones una oportunidad para asegurar futuros negocios y consideran al candidato como una inversión.

En esta «alianza estratégica» se entabla una relación de ida y vuelta, de igual a igual y hasta de dependencia del candidato respecto del donante, que es totalmente diferente de la que se entabla con el ciudadano. Este tipo de relacionamiento empieza claramente con la intencionalidad del negocio (algunas

---

13. Guillermo O'Donnell: «Delegative Democracy?», s/f, en <[www.ispla.su.se/gallery/bilagor/Delegative%20democracy.pdf](http://www.ispla.su.se/gallery/bilagor/Delegative%20democracy.pdf)>.

14. Proyecto de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, PNUD, Nueva York, 2004, <[www.undp.org/spanish/proddal/informeproddal.html](http://www.undp.org/spanish/proddal/informeproddal.html)>.

15. Para distinguirlos de los «donantes institucionales voluntarios» que se enmarcan en la estricta legalidad.

veces consciente o inconscientemente): se trata de un vínculo ilícito basado en la compra de inserción en las esferas del poder para inducir decisiones que favorezcan indebidamente sus intereses.

Buena parte de estas donaciones escapan a los controles debido a la ausencia de un sistema de fiscalización adecuado, porque se realizan a través de paraísos fiscales y bancarios o porque superan el tope oficial. Este dinero puede provenir de agentes nacionales e internacionales. Cuando se trata de aportes de donantes extranjeros, que la mayoría de las legislaciones vigentes en América Latina prohíben, suelen generar impactos decisivos por sus montos, ya que los donantes pueden ser empresas multinacionales, gobiernos extranjeros o grupos de narcotraficantes. En estos casos, con frecuencia se crean vínculos permanentes que trascienden el proceso comicial y se fortalecen durante la gestión de gobierno.

**Buena parte de estas donaciones escapan a los controles debido a la ausencia de un sistema de fiscalización adecuado, porque se realizan a través de paraísos fiscales y bancarios o porque superan el tope oficial ■**

La otra motivación del donante con intereses es ideológica. Aunque la ideología ha cedido el paso al pragmatismo en el voto ciudadano, continúa jugando un rol importante en las motivaciones de gobiernos, fundaciones o partidos políticos extranjeros. Estos aportes buscan apoyar una ideología y a menudo derivan en apoyo para la formación de candidatos y cuadros de un determinado partido. Se canalizan directamente a los candidatos, a los partidos o a diferentes fundaciones políticas y *think tanks*. Este tipo de donación, sin dejar de reconocer que se han presentado algunos abusos, ha sido de gran utilidad para el mejoramiento de las capacidades políticas y de gestión de los partidos.

Sin embargo, cuando se trata de donaciones realizadas por gobiernos extranjeros la situación es diferente, pues se trata de dinero difícil de controlar, de montos elevados y que suelen destinarse de manera directa a los candidatos, valiéndose de privilegios e inmunidades oficiales. Estados Unidos, por ejemplo, ha utilizado frecuentemente esta vía para apoyar a «candidatos amigos», con los resultados tristemente conocidos.

Desafortunadamente, este ejemplo es seguido hoy por otros actores políticos de la región, con resultados igualmente peligrosos para la democracia y la

legalidad. Un ejemplo reciente es el conocido caso del maletín con us\$ 800.000 en efectivo decomisado a un viajero venezolano a su llegada a Buenos Aires en un vuelo particular acompañado de importantes funcionarios argentinos. Ese dinero estaba supuestamente destinado a apoyar la campaña electoral de la entonces candidata Cristina Fernández de Kirchner<sup>16</sup>. Este tipo de «donaciones», a diferencia de las anteriores, no se retorna en dinero u otros bienes, sino en posiciones políticas y apoyos diplomáticos que pueden comprometer seriamente el futuro de cualquier país.

**La lógica del político receptor.** Por su parte, los dirigentes políticos tienden a entender las donaciones y el manejo del dinero público desde una perspectiva muchas veces errónea, que lleva directo a la ilegalidad.

Una de las primeras tareas en la agenda de los operadores políticos es captar recursos financieros. Estas donaciones pueden destinarse al funcionamiento de los partidos, las campañas electorales o los centros de pensamiento. Son administradas por la maquinaria del partido y no están exentas de ilegalidades. En efecto, al no haber mecanismos de supervisión efectivos, los líderes de los partidos manejan con bastante libertad esas donaciones. En la mayoría de los casos, las utilizan para apoyar a correligionarios sin cargos públicos. El método utilizado es el de la asignación de contratos para realizar encuestas, estudios o consultorías, en general generosamente pagados.

Pero, dada la decadencia de los partidos, su importancia ha disminuido considerablemente. Por otro lado, en la región no hay una significativa costumbre de establecer cuotas por afiliación. En estas condiciones, el grueso de las donaciones que reciben los políticos proviene de particulares y se tramita a título personal, quizás como una herencia del caudillismo latinoamericano y la cada vez menor influencia de los partidos políticos en la representatividad democrática. Al identificarlos como personales, muchos líderes consideran esos aportes financieros como regalos, lo cual genera dos consecuencias trascendentales: se activa el mecanismo de reciprocidad (el que recibe retribuye) y se utiliza el «regalo» con total libertad, sin encontrar mayores razones para rendir cuentas.

Pero hay algo más. Como se trata de una relación personal que puede tener perspectivas si se cultiva bien, se esperan mayores satisfacciones en el futuro.

---

16. Para más detalles, v. Hugo Alconada Mon: *Los secretos de la valija. Del caso Antonini Wilson a la petrodiplomacia de Hugo Chávez*, Planeta, Buenos Aires, 2009.

Así, se puede prolongar sine die esta relación, lo que puede convertir al político en un simple objeto del donante.

Como consecuencia directa de lo que se ha dicho, muchos políticos llegan a la función pública convencidos de que pueden retribuir con dineros públicos las donaciones anteriormente recibidas bajo diferentes eufemismos, así como pueden llegar a la conclusión de que sus altas responsabilidades y servicios los acreditan para solicitar una contraprestación, que no es sino la justificación del cohecho. Es lo que se conoce como «ilegalidad política de buena conciencia». Allí se encontrarán los elementos que, junto con la enorme laxitud moral de muchos políticos, conducen al delito.

**Muchos políticos llegan a la función pública convencidos de que pueden retribuir con dineros públicos las donaciones anteriormente recibidas ■**

**■ Consecuencias de los dineros políticamente contaminados**

La utilización indebida de dineros públicos puede generar diferentes tipos delictuales.

En primer lugar, una mención especial merecen los abusos de privilegios por parte de políticos en el ejercicio de un cargo público, una cuestión más inmoral que ilegal. En este caso, lo que se cuestiona es la necesidad y oportunidad del gasto, el derroche y la ligereza con la que se hacen esas erogaciones. El margen de ilegalidad en algunos casos es muy estrecho porque para esos dispendios existen partidas presupuestarias que los respaldan. En este rubro se incluyen gastos gravosos como viajes innecesarios o excesivamente ostentosos, uso de autos oficiales, adquisición de artículos de lujo, servicios, fiestas, tarjetas de crédito, vacaciones en medio de viajes oficiales, pago de comitivas excesivas y un etcétera bastante largo<sup>17</sup>. Una situación diferente se conforma con el uso de las partidas secretas para fines impropios o la adulteración de facturas para justificar un gasto o malversación. En esos casos, se trata de un hecho ilícito pleno.

En cuanto a los delitos generados por el dinero políticamente contaminado<sup>18</sup>, pueden mencionarse los siguientes: tráfico de influencias (uso de la influencia

---

17. Un famoso político español graficó muy claramente esta situación cuando un periodista le preguntó por este tipo de gasto cargado a los dineros públicos y respondió: «Precisamente, el dinero público es de todos y nosotros lo administramos».

18. Adaptado de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, <[www.unodc.org/pdf/corruption/publications\\_unodc\\_convention-s.pdf](http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf)>.

real o supuesta para obtener de una administración pública un beneficio indebido que redunde en provecho del instigador original del acto o de cualquier otra persona, lo que se conoce en la legislación estadounidense como *lobby*); abuso de funciones públicas (obtención de un beneficio indebido para sí mismo o para otra persona o entidad haciendo uso de las prerrogativas de la función pública); soborno (la promesa, ofrecimiento o entrega de algo a un funcionario público para que este actúe o deje de actuar y obtener a cambio un beneficio indebido de esa actuación); cohecho (lo inverso del soborno: el agente solicitante es el funcionario público); malversación (la utilización de fondos públicos para cualquier otro fin que no sea para el cual ha sido originalmente destinado por el órgano competente); enriquecimiento ilícito (el incremento significativo del patrimonio respecto de los ingresos legítimos que no puede ser razonablemente justificado); blanqueo del producto del delito (la conversión, ocultamiento o transferencia de bienes, a sabiendas de que esos bienes son producto del delito); obstrucción de la justicia (uso de fuerza física, amenazas o intimidación, o la promesa, el ofrecimiento o la concesión de un beneficio indebido para inducir a una persona a prestar falso testimonio o a obstaculizar la prestación de testimonio o la aportación de pruebas en procesos vinculados a la comisión de delitos); y uso de información privilegiada (utilización de información obtenida en el ejercicio de sus funciones para obtener beneficios ilegales para sí o para terceras personas).

Los impactos sobre la democracia son claros. No hay popularidad de líder alguno, por muy alta que sea, que resista la embestida de un gran escándalo originado en uno de los delitos arriba tipificados. Algunos casos incluso han desembocado en la salida de jefes de Estado, como sucedió con Carlos Andrés

**La ciudadanía, por una especie de efecto de vasos comunicantes, proyecta en la democracia la pérdida de confianza que experimenta cuando algún escándalo de esta naturaleza estalla ■**

Pérez en Venezuela, Fernando Collor de Mello en Brasil y Abdalá Bucaram en Ecuador. Pero lo grave de esas irregularidades es que la ciudadanía, por una especie de efecto de vasos comunicantes, proyecta en la democracia la pérdida de confianza que experimenta cuando algún escándalo de esta naturaleza estalla. Así, muchas veces la sociedad se siente tentada a explorar, aunque sea especulativamente, sistemas más rígidos que,

como en el pasado, restrinjan libertades pero eviten tanta ilicitud: un puente directo que quizás pueda dar cuenta de las actuales desviaciones autoritarias presentes en la región.

Pero el daño no queda aquí. La abundancia de dinero en la política convence a la ciudadanía de que no es ella quien decide, sino una minoría privilegiada. Esto potencia el desgano y desincentiva la participación, en particular en las elecciones, lo que disminuye los niveles de legitimidad de la democracia. Pero sin duda alguna, en estos casos la que se lleva la peor parte es la confianza del ciudadano en todo lo que tiene que ver con la política. Esa confianza es precisamente el eje articulador de la democracia y la razón por la que los gobernados aceptan someterse a los gobernantes y entregarles la administración de los bienes públicos: esto da una idea del impacto negativo que esta ilegalidad genera en el sistema en su conjunto.

### ■ Conclusiones

La primera y más importante conclusión es que el problema de fondo consiste en controlar el poder para evitar que sus operadores abusen obteniendo beneficios indebidos, teniendo en cuenta que persiste una enraizada tendencia a apropiarse del poder y compartir la idea de que la política y la democracia están por encima de cualquier otra consideración, inclusive de orden ético y legal. Asimismo, muchas veces los políticos consideran personales las donaciones y, por lo tanto, disponen de ellas como mejor les parece, creyéndose en capacidad de retribuir las con bienes públicos. Finalmente, a menudo creen tener derecho a una «recompensa especial» por cumplir con sus «altas responsabilidades» y decidir sobre las cuestiones públicas o asignar algún «favor» a terceros. Todo esto en un contexto particular, con Estados de derecho inmaduros, instituciones débiles, democracias en construcción, controles y jueces complacientes, hábitos de rendición de cuentas todavía incipientes, presidencialismos extraordinariamente fuertes y corporativismos preponderantes y habituados al usufructo de privilegios.

En un escenario de esta complejidad, la simplificación no es la herramienta más propicia para hacer frente a los problemas mencionados. Resulta útil, en cambio, analizar algunas herramientas prácticas.

***Fortalecimiento del Estado de derecho, especialmente el Poder Judicial.*** Como estrategia es inobjetable. De hecho, ha generado avances significativos, aunque limitados; en algunos casos los procesos de mejora se han revertido por falta de continuidad ante cambios de gobierno. Esto ha llevado a que, en la mayoría de los países de América Latina, el Estado de derecho continúe siendo débil y el Poder Judicial, inoperante. Esto se explica por el hecho de que se trata de procesos que exigen mucho tiempo, son hartamente complicados y

crean enormes resistencias en la clase política, que siempre ha querido conservar parcelas de poder en el sistema judicial. No hay que olvidar que, para impulsar estas reformas, se recurre con frecuencia al argumento de la voluntad política, cuando lo que hace falta es voluntad de cambiar la forma de hacer política, desprendiéndose de una de las mejores herramientas: la influencia en el Poder Judicial. La segunda dificultad deriva del hecho de que, en el pasado, algunos organismos multilaterales, como el Banco Mundial, financiaron los llamados «procesos de modernización» del Poder Judicial con modelos que privilegiaban la liberalización del mercado: así, el Poder Judicial debía ser más eficiente e independiente para convertirse en garante de la inversión extranjera y motor del libre mercado. Esto llevó a privilegiar la modernización tecnológica y física de los juzgados y dejó en un segundo lugar la cuestión básica de la independencia real del Poder Judicial frente al Poder Ejecutivo.

Pero, por encima de todo, sería errado considerar el problema solamente en la dimensión institucional del Poder Judicial, sin asignar la cuota de responsabilidad que corresponde a los jueces, que al final del día son los que emiten sentencias francamente antijurídicas y evidentemente inmorales. Si bien los políticos compran jueces, muchos jueces se venden al primer postor sin el menor recato. El problema no son solo los políticos, sino también, y sobre todo, los jueces.

**Fortalecimiento de controles sobre los actores políticos.** Es necesario impulsar la transparencia, la rendición de cuentas, la publicación de la declaración jurada de bienes, el acceso a la información, el control fiscal, la eliminación de partidas secretas de los gobiernos, el control de los gastos políticos, la creación de organismos ad hoc y el reforzamiento de los ministerios públicos. Todas estas acciones han producido avances ciertos e innegables. Pero, como en el caso anterior, demoran mucho tiempo y deben ser impulsadas por una voluntad política no siempre evidente. En algunos países en los que se ha avanzado en el tema se siguen produciendo casos significativos. Por lo tanto, para que estas propuestas den los resultados esperados es necesario desarrollar, en paralelo, sistemas fiscales altamente eficientes, garantizar la independencia de poderes y eliminar los paraísos bancarios y fiscales.

**Fortalecimiento ético de los actores políticos.** Ciertamente, propuestas como crear códigos de ética son útiles para evitar confusiones y conflictos que muchas veces se presentan por ignorancia y que suelen generar irregularidades. Los códigos de ética o de buen uso de los recursos oficiales sirven como



referencia. Sin embargo, muchas veces, aunque existen, no son aplicados en la práctica, porque no se acompañan de un régimen sancionatorio concreto. Como se sabe, uno de los grandes problemas de América Latina es la brecha entre las normas y su aplicación. Para lograr un fortalecimiento ético es necesario promover un cambio en la forma de hacer política, que muchas veces se estrella con viejas prácticas profundamente arraigadas. Deberá pasar mucho tiempo antes de producir resultados perceptibles.

***La implementación de best practices, indicadores y comparaciones entre países.*** Se trata de un recurso permanente contra la ilegalidad en la gestión pública. Las llamadas *best practices* y los *tools kits* han funcionado en algunos casos. Pero muchas veces han fracasado, sobre todo cuando se ha intentado institucionalizarlos, ya que a menudo no se adaptan a las realidades locales. Los indicadores de percepción, por su parte, son muy frágiles empíricamente: su utilización ha sido excesiva y ha tenido como norte el escándalo más que la oferta de propuestas novedosas. Finalmente, las comparaciones entre países sirven para llenar titulares de prensa. Pero ¿realmente han contribuido a bajar la ilegalidad? Difícilmente se puede dar una respuesta afirmativa a esta pregunta.

***La denuncia periodística y de ONG.*** Se trata de una de las herramientas que mejor han funcionado, ya que la exposición al escarnio es definitivamente temida por las personas públicas. De hecho, la mayoría de los ilícitos políticos se han conocido por esta vía. Existen, sin embargo, tres limitaciones: desde hace años, los medios de comunicación se han diversificado y han creado grandes consorcios con múltiples ramificaciones financieras en diferentes áreas. Los intereses de los dueños de los medios muchas veces definen la pauta noticiosa, la línea editorial y las investigaciones de los periódicos, canales o radios. En segundo lugar, el escándalo en que suelen terminar casi todas las investigaciones de ilícitos, sin responsables encausados, genera en la ciudadanía un sentimiento de impotencia que se dirige contra la democracia y el mismo sistema y que, al final del día, no produce los cambios esperados. Finalmente, hay que señalar que el reinado de la televisión parece estar llegando a su fin, que los medios escritos cada vez se encuentran en mayores dificultades y que la radio sigue la misma corriente. Todos pierden influencia como consecuencia de la irrupción de las nuevas tecnologías, que les han arrebatado el monopolio de la información para trasladarlo a los ciudadanos, cada vez más proclives a enviar información instantánea, permanente y sin censura. Esa mayor conectividad horizontal ciudadana es una de las grandes

promesas contra la ilicitud de los políticos. De hecho, ya se ha sistematizado un sinnúmero de experiencias muy afortunadas, entre las que se destacan numerosos documentos altamente comprometedores que han sido subidos de manera anónima a internet o distribuidos por redes sociales. No cabe la menor duda de que la participación ciudadana vía web se convertirá en una de las mejores herramientas contra los ilícitos políticos.

***Establecimiento y supervisión efectiva en los paraísos bancarios y fiscales y del ingreso de dinero políticamente contaminado en países desarrollados.*** En nuestra opinión, esta es sin duda la mejor, la más disuasiva y la más eficiente alternativa para combatir la ilicitud política. Lamentablemente, a pesar de las numerosas declaraciones públicas y acuerdos internacionales, hasta ahora se ha avanzado poco en cuanto a los dineros políticamente contaminados, a pesar de los progresos indiscutibles en materia de lavado de dinero. En efecto, sin las facilidades que ofrecen los paraísos bancarios y fiscales y las autoridades financieras de los países desarrollados, ¿qué seguridad tendría un político de que podrá utilizar a su antojo ese dinero? ¿Cómo hacer abultadas donaciones ilícitas sin contar con bancas *offshore*? ¿Para qué «ahorrar» tanto dinero si no existe posibilidad de invertirlo? La sofisticación del conocimiento y las herramientas tecnológicas de que disponen los países desarrollados los convierten en los únicos con capacidad para actuar eficientemente en esta materia.

Para finalizar, entonces, digamos que la ambigua relación entre los políticos y el dinero es la misma de los políticos con el poder, de los ciudadanos con la democracia, de los ciudadanos con los políticos y del poder con el control. Una relación necesaria pero incómoda, plagada de abusos, satisfacciones y enormes decepciones, pero indispensable. Enfrentar esta ilegalidad es una lucha que, como la construcción de la democracia, debe ser encarada todos los días. ☒

## La política se fue de fiesta

*Estrategias electorales, clientelismo político y organización informal de los partidos en el nivel local en Ecuador*

**FLAVIA FREIDENBERG**

Para comprender la dinámica política, es necesario prestar atención no solo a las reglas formales sino a las estrategias informales desarrolladas por los candidatos y dirigentes. A partir del estudio de una elección en una pequeña ciudad de Ecuador, el artículo analiza las estrategias utilizadas por los partidos para movilizar votos, poniendo énfasis en los mecanismos, los procedimientos y las reglas no escritas, que se sustentan en recursos y redes personales, vínculos clientelares y de patronazgo. Estas estrategias, lejos de constituir una anomalía, son el corazón de muchos partidos latinoamericanos: observarlas es fundamental para comprender lo que ocurre en la práctica con el trabajo partidario.

### ■ Introducción

Hay ciudadanos que se relacionan con la política solo en el nivel local. El contacto con un alcalde o un concejal, su participación en el mitin de un partido, la recepción del beneficio de un programa social o la posibilidad de quejarse por la ineficiencia de un servicio público ocurren en su barrio o en su ciudad. Son los medios de comunicación de masas los que acercan la política nacional a esos ciudadanos, aun cuando, en la práctica, estos se vinculen fundamentalmente con instituciones, grupos políticos o redes sociales en el nivel local. A pesar de ello, en América Latina se ha tendido a estudiar los partidos y sistemas

---

**Flavia Freidenberg:** doctora en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca. Actualmente es subdirectora del Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca y profesora de Ciencia Política de la misma Universidad.

**Palabras claves:** política, partidos, elecciones, clientelismo político, patronazgo, Ecuador.

de partidos, las instituciones, los actores sociales e incluso el rendimiento de la democracia básicamente en el nivel nacional, bajo el supuesto de que en este ámbito se refleja fielmente lo local o regional e ignorando las posibles interacciones que supone introducir el análisis de la política subnacional para comprender el funcionamiento de la democracia<sup>1</sup>.

Tanto en el nivel nacional como en el local, los políticos quieren ganar elecciones y, para ello, toman decisiones, realizan todo tipo de actividades y desarrollan estrategias de movilización electoral<sup>2</sup>. Como cualquier individuo, el político hace evaluaciones para maximizar sus beneficios personales o partidarios, que están condicionadas por instituciones que restringen las opciones en las que esos individuos se mueven, así como por las estrategias que otros actores tomen<sup>3</sup>. Para ser elegidos, los candidatos y sus partidos necesitan convencer al mayor número de electores de que apoyen su propuesta, y para ello actúan como empresarios que *ofrecen* política (información, ideas, proyectos) a cambio de votos. En ese sentido, los partidos formulan políticas (y estrategias) para ganar esas elecciones<sup>4</sup>.

El estudio de las actividades que realiza un político permite conocer no solo sus decisiones sino también la manera en que una organización política busca conquistar el voto. Cuando los políticos toman decisiones y desarrollan actividades que están previstas en los estatutos e impulsadas por los órganos partidarios,

---

1. Alertan sobre la necesidad de estudiar el nivel subnacional trabajos como los de Samuel Amaral y Susan Stockes: *Democracia local. Clientelismo, capital social e innovación política en la Argentina*, Eduntref, Buenos Aires, 2005, o el de Edward Gibson y Julieta Suárez Cao: «Competition and Power in Federalized Party Systems», *CHHS Working Paper* N° 1, 2007.

2. Los partidos son grupos políticos que buscan cuotas de poder y que utilizan las elecciones como un mecanismo a partir del cual maximizar sus preferencias. Esta visión puede encontrarse en textos como los de Max Weber: *Economía y sociedad* [1922], Fondo de Cultura Económica, México, DF, 1992; Elmer E. Schattschneider: *Party Government*, Holt, Rinehart and Winston, Nueva York, 1941; John Aldrich: *Why Parties? The Origin and Transformation of Political Parties in America*, The University of Chicago Press, Chicago-Londres, 1995; Anthony Downs: «Teoría económica de la acción política» [1957], en Albert Battle (ed.): *Diez textos básicos de Ciencia Política*, Ariel, Barcelona, 1992; Giovanni Sartori: *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza, Madrid, 1976; entre muchos otros. En esa tarea, los partidos desarrollan «estrategias», esto es, el conjunto de decisiones y actividades que se emplean para alcanzar un objetivo. V. sobre esta definición Gunnar Sjöblom: *Party Strategies in the Multiparty System*, Studen-literatur, Lund, 1968.

3. Guy Peters: *El nuevo institucionalismo*, Gedisa, Barcelona, 1999.

4. La noción de que los políticos se preocupan más por conseguir cargos que por defender los programas que proclaman cruza el debate sobre las motivaciones de los políticos. Anthony Downs sostiene: «En una democracia los partidos formulan su política estrictamente como medio para obtener votos. No pretenden conseguir sus cargos para realizar determinadas políticas preconcebidas o servir a los intereses de cualquier grupo particular, sino que ejecutan políticas y sirven a grupos de intereses para conservar sus puestos. Por lo tanto, su función social (esto es, elaborar y realizar políticas mientras se encuentran en el poder) es un subproducto de sus motivaciones privadas (obtener la renta, el poder y el prestigio que supone gobernar)». En «Teoría económica de la acción política» [1957] en A. Battle (ed.): ob. cit., p. 96.

se está ante una organización predominantemente formal: las decisiones son tomadas a través de los canales establecidos, de acuerdo con los lineamientos

**En algunos contextos, a los políticos no les basta con desarrollar actividades basadas en propuestas programáticas para ganar elecciones, ni les alcanza con seguir al pie de la letra lo que establecen los estatutos. Al contrario, se apoyan en otros tipos de estrategias ■**

previstos en documentos y manifiestos y reconocidas como oficiales. La organización formal incluye la sede central, las burocracias, las oficinas locales y las células<sup>5</sup>.

Ahora bien, en algunos contextos, a los políticos no les basta con desarrollar actividades basadas en propuestas programáticas para ganar elecciones, ni les alcanza con seguir al pie de la letra lo que establecen los estatutos. Al contrario, se apoyan en otros tipos de estrategias para desarrollar esas tareas.

Cuando los partidos las emplean, sus decisiones y la manera en que estas se adoptan no dependen de los órganos partidarios, sino de liderazgos personalistas y caciques regionales. En estos casos, las carreras de sus miembros están determinadas por los contactos personales y las redes clientelares. Las organizaciones locales no funcionan como sucursales de una organización nacional: los militantes y dirigentes hacen el trabajo del partido desde su casa o sus lugares de trabajo y el financiamiento se consigue a partir de donaciones, recursos estatales o redes de patronazgo. En estos escenarios, los partidos se organizan fundamentalmente de manera informal.

Cuando esto ocurre, los partidos suelen utilizar estrategias clientelares de movilización electoral. En algunos barrios suburbanos, pueblos o ciudades pequeñas de América Latina, esta manera de relacionarse entre electores y políticos contribuye al trabajo desarrollado por los partidos, particularmente cuando el político se comporta como el proveedor de servicios, bienes materiales o protección, que ofrece a los electores a cambio de su lealtad, solidaridad, apoyo político, trabajo o votos. Este tipo de relaciones clientelares de carácter vertical, jerárquico y utilitarista supone un intercambio dual, material o simbólico, entre actores con poder y estatus desigual, sobre la base de la reciprocidad y cierta instrumentalización paternalista y particularista del vínculo<sup>6</sup>.

---

5. El desarrollo teórico original sobre organizaciones informales de partidos se puede encontrar en Flavia Freidenberg y Steve Levitsky: «Organización informal de partidos en América Latina» en *Desarrollo Económico* vol. 46 N° 184, 2007, pp. 539-568.

6. V. la definición de clientelismo de Amparo Menéndez Carrión: «Clientelismo electoral y barriadas: perspectivas de análisis», Documento de Trabajo N° 5, Instituto de Estudios Peruanos, 1985, pp. 3-36.

Este trabajo analiza la interacción entre las estrategias electorales, el clientelismo político y la organización informal de partidos, como una manera de conocer mejor el modo en que los partidos se organizan en el nivel local. Si bien se trata de aspectos conectados entre sí, no todos los trabajos los vinculan. En este estudio se exploran las estrategias desarrolladas por los políticos en el nivel local sobre la base de dos aproximaciones analíticas. Por una parte, se describen las estrategias de movilización electoral, teniendo en cuenta las actividades que fijan los estatutos, así como también aquellos mecanismos, procedimientos y reglas que se sustentan en recursos y redes personales –de carácter autónomo– no contemplados estatutariamente. Por otra parte, se estudia el modo en que esas estrategias se articulan con las redes clientelares y de patronazgo. Estos vínculos suelen darse fundamentalmente en aquellos contextos donde hay grupos de individuos (*clusters*) que requieren de una estrategia alternativa a las que las instituciones formales brindan para satisfacer sus necesidades básicas<sup>7</sup>.

Los datos aquí presentados son resultado de la observación directa de diversos procesos electorales locales realizados en Ecuador, un excelente escenario para conocer el modo en que funcionan los partidos en sistemas de débil institucionalización. Aun cuando es posible estudiar este tipo de procesos en el nivel nacional, en la práctica resulta más sencillo describirlos y analizarlos en contextos micro. El texto se estructura a partir de la descripción del día previo a una elección en una ciudad ecuatoriana. Dicha descripción no agota todos los elementos existentes, pero permite encontrar algunos patrones que pueden contribuir a una reflexión más general sobre las relaciones entre electores y políticos en las ciudades pequeñas, la interacción entre los partidos en el nivel nacional y sus dirigentes locales y, en particular, el modo en que candidatos y partidos se organizan para cumplir algunas funciones básicas de la competencia democrática. El trabajo concluye con una discusión teórica sobre algunos de los elementos más significativos de esa interacción entre organización informal de partidos, clientelismo político y patronazgo en el nivel local.

### ■ Un día de campaña en una elección local: la *fiesta de la política*

La calle estaba vacía. Eran las tres y media de la tarde del jueves 3 de agosto de 2000. No había gente trabajando, las tarimas no estaban instaladas, ni siquiera había transeúntes paseando por una de las principales avenidas de la

---

7. Una discusión sobre la naturaleza de los vínculos puede verse en Herbert Kitschelt y Steven I. Wilkinson (eds.): *Patrons, Clients and Policies: Patterns of Democratic Accountability*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.

ciudad capital de esta pequeña provincia ecuatoriana. Se respiraba una cierta sensación de «calma chicha». En general, se notaba desinterés y apatía ante la convocatoria a las urnas para elegir al prefecto provincial y a diversos alcaldes de los cantones de la provincia<sup>8</sup>. La convocatoria era excepcional. La elección general había sido unos meses antes pero, tras las denuncias de fraude realizadas por los dirigentes del Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE)<sup>9</sup> contra los miembros del Tribunal Provincial Electoral y, fundamentalmente, contra su eterno rival, el Partido Social Cristiano (PSC), el Tribunal Supremo Electoral ordenó repetir los comicios, que habían sido ganados por el PSC.

Una hora y media después, las plataformas de los camiones que servirían de tarima para el cierre de la campaña impedían el paso a los automóviles en la avenida principal. Un empleado del municipio (o de la empresa privada del alcalde roldosista de ese momento) barría la calle mientras otros trabajadores colgaban banderas con lemas del partido. Dos automóviles particulares, sin más publicidad que una calcomanía rectangular con la inscripción «Déjelo volver» sobre los colores amarillo, rojo y negro, perifoneaban convocando

**A pesar de que los estatutos señalan que los candidatos deben ser definidos por las asambleas provinciales y cantonales, en la práctica el candidato a prefecto siempre es el cacique provincial ■**

insistentemente al baile de cierre de campaña del candidato a prefecto, Juan García<sup>10</sup>, en el que actuaría un grupo musical local y al que se esperaba que llegara la dirigencia nacional del partido proveniente de Guayaquil.

Antes de esta elección no se habían realizado comicios internos para seleccionar a los candidatos a prefecto y alcaldes. No era una novedad: a pesar de

que los estatutos señalan que los candidatos deben ser definidos por las asambleas provinciales y cantonales, en la práctica el candidato a prefecto siempre es el cacique provincial, que cuenta con los recursos mediáticos, financieros o

---

8. Los alcaldes son el Poder Ejecutivo de los cantones (municipios) del país y son elegidos de manera directa por los ciudadanos.

9. El Movimiento Roldosista Ecuatoriano fue creado el 5 de febrero de 1982 en la ciudad de Guayaquil por un grupo de 47 amigos, bajo el liderazgo de Abdalá Bucaram Ortiz, tras la muerte de Jaime Roldós Aguilera y el descenso electoral de la histórica agrupación de carácter populista Concentración de Fuerzas Populares (CFP). La base de apoyo del partido está en los sectores pobres marginados y en grupos de nuevos empresarios (a menudo de ascendencia libanesa) que se han encontrado excluidos de los círculos de la oligarquía costera tradicional.

10. Se ha decidido alterar los nombres de los protagonistas y del municipio observado para preservar la identidad de los participantes.

políticos necesarios para hacer frente a un costoso proceso electoral. Se trata, en general, de aquella persona que tiene acceso directo a los recursos públicos (en el caso de que ostente un cargo de representación popular), aunque también puede aprovechar sus propios recursos financieros y humanos, normalmente asociados a negocios privados y apoyado por empresarios amigos locales. Esta manera de definir candidatos se encuentra bastante alejada de los procesos que garantizan la democracia interna del partido. Sin embargo, es el modo en que se suele definir la selección de candidatos en aquellas fuerzas políticas en las que el peso de la organización descansa fundamentalmente en el cacique local<sup>11</sup>.

El mitin de esa noche era una «fiesta» con varios significados. Si para un observador ocasional era solo baile, *show* y espectáculo, para los roldosistas era el momento en que se remarcaba la identidad colectiva y se estrechaban los vínculos con su líder, Abdalá Bucaram Ortiz, quien, tras ejercer la Presidencia de Ecuador durante seis meses, había abandonado el poder en febrero de 1997, luego de una fuerte movilización popular, por denuncias de corrupción e incapacidad para el ejercicio del poder y, hasta ese momento, no había podido regresar al país. Los roldosistas entendían que el vínculo con el líder era único y que esos mítines funcionaban como ejercicios simbólicos, donde se apelaba a la figura de Jaime Roldós Aguilera y Martha Bucaram Ortiz, al sentimiento de exclusión social, a la dicotomía «amigo-enemigo» y a la redención que este tipo de liderazgo daba a los seguidores. A pesar de estar exiliado, Bucaram continuaba siendo el líder del partido, la única fuente de cohesión para una serie heterogénea de jefes locales y provinciales, sobre la base de la creencia en sus cualidades extraordinarias. De ahí que muchos dirigentes se sintieran «abdalacistas» más que roldosistas.

La concentración tenía la intención de demostrarle al líder que esta pequeña ciudad le era fiel. Estos encuentros otorgan dignidad simbólica a quienes participan en ellos, ya que los seguidores se reconocen en la figura de su líder y proyectan sus demandas y aspiraciones en sus capacidades para resolver los problemas. Los mítines son el espacio en que Bucaram Ortiz renueva la relación con sus seguidores y, a través de ese ritual, reordena la identidad colectiva. Por un momento se pasa a formar parte de un colectivo que integra a los que actúan en él, que permite cuestionar y transgredir el orden social

---

11. «El PRE básicamente tiene una conformación populista. Porque realmente los comandos provinciales no entienden de elecciones internas (...), se hacen, se hacen pero les importa un carajo. Siempre es el director, el líder de la provincia, el que va disponiendo los nombres, el que tiene mayor peso [en la designación de los cargos internos y en los candidatos].» Entrevista de la autora a Abdalá Bucaram Ortiz, Ciudad de Panamá, 16 de agosto de 2000.

pero sin llegar a una postura radical antisistema<sup>12</sup>. El propio Bucaram define el modo en que cree que funcionan esos mítines y la manera en que es entendida su presencia:

El pueblo quiere ver a Abdalá, porque para ellos Abdalá es un espectáculo, es un chou [show], yo qué sé. Ellos ríen, lloran, sus pasiones las descubren en Abdalá cuando está en una tarima. En estos términos sí creo que soy el grito de agonía, como dicen, del populismo ecuatoriano, pero ahí está Abdalá, ahí está el espectáculo, ahí está lo que quieran, pero ahí está, (...) yo creo ser el pueblo, yo creo ser el indio, el cholo, el negro. Yo los conozco; yo me compenetro con ellos.<sup>13</sup>

Como en cualquier organización populista con un liderazgo de corte carismático, el referente es un salvador; quien toma todas las decisiones estratégicas y

**Como en cualquier  
organización populista  
con un liderazgo de  
corte carismático, el  
referente es un salvador;  
quien toma todas las  
decisiones estratégicas  
y da contenido  
al universo simbólico ■**

da contenido al universo simbólico. Gracias a él se consiguen los recursos públicos, se solucionan los problemas cotidianos, se forma parte de una comunidad de miembros. Nada se resuelve sin que el líder lo sepa: de ahí el carácter jerárquico y vertical de los vínculos.

Bucaram es un líder populista (...) en la campaña y baila con el pobrecito que está ahí pero comiendo con las manos y limpiándose con la ropa. Nuestra gente es así, lamentablemente. Hay mucha gente a la que le gusta eso, el folklorismo, el ofrecimiento, el chupe, les llevan trago, y les marean. Este es mi candidato, que Bucaram

habla malas palabras en las plataformas, en los mítines políticos y eso le gusta a la gente de la Costa (...) Vos no les vas a comparar al abogado [Jaime Nebot] en ningún momento con el loco Bucaram (...) El Partido Roldosista Ecuatoriano se creó no para un tratamiento hacia la parte social de la gente pobre. Es simple (...) eso le gusta a la gente, es demagogia. ¿Qué es demagogia? Es ofrecer lo que nunca vas a dar.<sup>14</sup>

El momento de la fiesta se acercaba. Las camionetas de los dirigentes locales del partido, identificadas por una gran calcomanía en el vidrio delantero, se

---

12. Carlos de la Torre muestra que la realización de mítines es una característica más de los populistas clásicos, que entonces debe ser considerada como una continuidad de un estilo de hacer política si se compara a los nuevos populistas con los anteriores. «El canto y el baile (...) reivindicaban la sexualidad popular que es despreciada y reprimida por la gente bien (...) Abdalá recorrió el país dando discursos y espectáculos en los que se transgredían las relaciones de poder y de dominación entre los pobres y 'esa gente'.» Ver C. de la Torre: «Los usos políticos de las categorías pueblo y democracia» en *Ecuador Debate* N° 41, 8/1997, p. 68.

13. «Bucaram: Soy el grito de agonía del populismo» en *El País*, Madrid, 8/2/1988, p. 4.

14. Entrevistas con un dirigente nacional del psc, en Guayaquil, realizadas por la autora en julio y agosto de 1999.

movían de un lado a otro, pero con cuidado de no toparse en una de las esquinas con la «Caravana de la 6», del PSC, que se encontraba recorriendo las calles de la ciudad para luego dirigirse a los municipios más cercanos. Unos días antes, los autos se habían cruzado y había habido tiroteos entre unos y otros. No podía volver a ocurrir. Por eso, García cerraba la campaña en su ciudad natal mientras que el candidato socialcristiano realizaba su acto final en otro cantón de la provincia. La intención era evitar que se encontraran nuevamente, en especial luego de los tragos y la fiesta.

Entre todas las camionetas que circulaban en la ciudad se destacaban dos: la del dos veces alcalde y la de su hermano, el diputado provincial, amigos de García desde la infancia, roldosistas, compadres y, al mismo tiempo, improvisados directores de campaña. Los tres pertenecían a familias de origen libanés que, como la de Bucaram, habían tenido que hacer esfuerzos para progresar y conseguir que algunos de sus hijos se transformaran en profesionales y comerciantes prósperos, según señalan una y otra vez sus colaboradores. Habían ingresado al partido en 1986, tras problemas internos en el Partido Demócrata. Eran ellos (y no el partido nacional) quienes se encargaban del trabajo electoral, así como también de sostener la sede del partido, ubicada en un local de la empresa familiar. Eran ellos quienes pagaban los anuncios y financiaban el transporte de activistas, fichaban a grupos para pintar *graffitis*, ofrecían comida y música en directo en los mítines, mantenían vivos los certámenes de fútbol y conseguían los premios que se entregaban a los triunfadores. Eran ellos quienes se hacían cargo de todas las actividades del partido en el nivel local y, por lo tanto, los que tomaban las decisiones organizativas en ese distrito.

Ese día no era un día cualquiera. El diputado recordaba a los distraídos transeúntes que a las siete de la tarde iba a comenzar la fiesta. Quizás sin darse cuenta, invitaba directamente al baile y no al cierre de campaña de su amigo, el candidato a prefecto. Daba por sentado que todos entendían el mensaje: esperaba verlos allí, apoyando la lista 10. A cambio, habría helados, funditas, tragos, baile gratis y otros regalos (camisetas, calendarios, calcomanías, gorras, banderas). En tiempos de crisis, esas eran cosas que no se despreciaban. Algunos de los caminantes se acercaban a la camioneta a pedir dinero para unos tragos. El diputado accedía a cada uno de los pedidos. No era cuestión de perder votos, justificaba. Pero el diputado también sabía que estas cosas no definían la elección. El PRE y, sobre todo, su hermano desde la alcaldía y él desde la diputación, habían trabajado mucho por esa ciudad en los últimos años. Habían conseguido obras importantes. Y la gente valoraba eso. Y eso se iba a ver en el resultado de la elección.

Entre tanto, frente al edificio municipal, continuaban los preparativos para el gran baile. Un grupo de empleados de la empresa del diputado, que no eran militantes roldosistas, regalaba calcomanías. Los estatutos de la organización no tenían criterios muy rígidos (ni claros) para elegir a sus miembros. Es más: el partido ni siquiera contaba con un registro de militantes. Ser miembro del PRE, como en otros tantos partidos populistas, era en buena medida una cuestión de autodeclaración. No sorprende que esos colaboradores estuvieran conectados fundamentalmente al liderazgo del diputado o el alcalde, ya sea por vínculos de familia, de negocios o de deporte. Su trabajo consistía en hacer todo lo que el dirigente (el patrón) les indicara, ya sea en la empresa familiar, en la organización de actividades sociales (como el campeonato de fútbol) o en el partido.

En esos momentos, el candidato a prefecto iniciaba la caravana que finalizaría cerca de las 10:30 de la noche frente a la tarima, donde el conjunto musical local entretenía a los que se habían acercado. Entre los asistentes se mezclaban grupos de seguidores locales con otros recién llegados desde Guayaquil, por gentileza de un dirigente nacional, también en ese momento presidente de un importante club de fútbol. En la caja de la camioneta principal, de pie, saludando a los transeúntes, se veía a mucha gente. Entre ellos se destacaba la dirigencia nacional del partido, que estaba allí para apoyar a García pero también para dejar claro quiénes eran los que controlaban la organización cuando Bucaram estaba fuera del país. Algunos de los guardaespaldas, que además de trabajadores de las empresas de los dirigentes roldosistas, eran asesores con contrato en el Congreso Nacional o en la alcaldía, corrían al lado de la camioneta. Muchos estaban armados, temerosos de que gente «de la 6» (o en nombre de ella) generara incidentes.

**En las camionetas se iban mencionando los nombres de los que tenían que salir de su casa, a la acera, a manifestar su apoyo. Unos y otros reconocían la importancia de ser vistos ■**

La caravana recorrió las calles más importantes de la ciudad. Mientras avanzaba, los ciudadanos salían a aclamar a los candidatos. En las camionetas se iban mencionando los nombres de los

que tenían que salir de su casa, a la acera, a manifestar su apoyo. Unos y otros reconocían la importancia de ser vistos. «Estar en la calle» era una inversión a futuro, pues probablemente se necesitara en algún momento la ayuda concreta de los políticos, y era importante que ellos recordaran que el día de la campaña habían estado disponibles, apoyando desde la puerta o en el acto de cierre. En

ciudades pequeñas, «ser visto» es un recurso fundamental, sobre todo cuando luego se solicitan favores para solucionar problemas concretos. Es la manera de demostrar solidaridad y lealtad hacia los políticos cuando el Estado resulta una fuente ineficiente de resolución de demandas y no hay muchas alternativas para satisfacer las necesidades básicas. En este esquema, los políticos resuelven los problemas o gestionan soluciones con sus contactos en el municipio.

El cierre de campaña estuvo a cargo de los dirigentes nacionales, del candidato y del propio Bucaram, quien desde Panamá dio un discurso vía telefónica, tras las palabras de su hermano y del director nacional del partido. Con ese acto, se cerraba legalmente la actividad proselitista. La calle estaba repleta de gente que había disfrutado hasta último momento de los diversos grupos musicales que amenizaban el mitin. Los seguidores bailaban y bebían mientras la plana mayor roldosista desaparecía apenas concluidos los discursos.

A pesar de que el cierre oficial de la campaña había sido el jueves por la noche, al día siguiente por la tarde el alcalde aprovechó para inaugurar algunas «obritas», acompañado del candidato y de los dirigentes nacionales que aún permanecían en el cantón. Lo hizo de espaldas a la prensa y sin hacer mucha publicidad. Esto era una muestra de que se podía continuar haciendo campaña, aunque oficialmente estaba prohibido. Dado que el alcalde no era candidato, utilizaba su posición en el municipio para promover sus éxitos y, de esa manera, apoyar a su amigo, el aspirante a prefecto. Los ciudadanos debían recordar quién había trabajado desde la capital por esta ciudad y quiénes eran los que proveían de recursos y obras para el futuro.

El sábado llegaron militantes desde Guayaquil con la misión de apoyar al partido en caso de que surgieran problemas con los socialcristianos. La presencia de estos grupos generó cierto malestar entre los militantes locales, ya que los llegados de Guayaquil exigían que se les diera alojamiento y comida gratis, mientras que los locales aún seguían esperando alguna compensación monetaria por todo lo que habían hecho en la campaña. Los recién llegados se quejaban de que habían sido enviados sin dinero, lo que significaba que sus gastos «corrían por cuenta» de los caciques locales. Transcurría la tarde del sábado y ningún dirigente se hacía cargo de los visitantes, lo que llevó a algunos de ellos a insultar y a enfadarse con los dirigentes locales, sobre todo en la puerta del edificio municipal. En un momento, cuando ingresaba el candidato a prefecto, los militantes lo interceptaron y consiguieron que

este les diera dinero<sup>15</sup>; así se solucionó cualquier potencial conflicto en las filas roldosistas.

En tanto, en las oficinas de la alcaldía, dos coordinadores del partido, provenientes de otra provincia, daban una charla a los representantes en las Juntas Receptoras de Voto. Les enseñaban a evitar otro posible fraude. El mensaje era uno solo: había que conseguir, fuera como fuera, la «cuarta» acta con los resultados de la mesa electoral, firmada por los miembros de la Junta Receptora, pues eso fue lo que permitió, en la elección anterior, demostrar ante el Tribunal Supremo Electoral que se había realizado fraude. El modo de obtener esas actas quedaba a consideración de cada uno de los delegados, y el partido no se hacía responsable de su modo de proceder.

A las cinco de la tarde se cerró el proceso electoral con el sonido de las sirenas del Cuerpo de Bomberos. Un periodista de Radio Guayaquil, la emisora de Bucaram, se apresuró a dar los primeros datos de una encuesta ciudadana realizada durante la jornada electoral. En realidad, la encuesta se había «inventado», siguiendo las opiniones de los dirigentes nacionales que estaban reunidos en el despacho del alcalde. Desde el sillón contiguo al escritorio del edil, celular en mano, el director nacional del partido había controlado muy de cerca cómo se iba desarrollando la jornada, y desde allí había expresado su visión de los resultados. No se habían hecho encuestas.

Las primeras tendencias transmitidas por Radio Guayaquil señalaban que el PRE ganaría la prefectura por cerca de 56% de los votos, frente a un magro 7,5% obtenido por el candidato socialcristiano, con un ausentismo de 38,5%. Pero esas estimaciones eran fruto de la imaginación de los dirigentes más que resultado de sondeos a boca de urna. Mientras tanto, en el malecón se iba reuniendo una multitud ansiosa de festejar el triunfo. La radio indicaba que la lucha con los socialcristianos era muy ajustada. El instinto del director nacional había sido acertado. Rápidamente, Bucaram se dirigió desde Panamá por radio a sus seguidores. Era su manera de estar presente y de reeditar nuevamente el vínculo con sus militantes. El éxito era de él. Nunca la derrota.

A las ocho y media, el candidato a prefecto se trasladó en una caravana motorizada desde su domicilio particular a la sede del municipio. Nuevamente, los simpatizantes salieron a la puerta de sus casas (ahora en más cantidad) para dejarse ver. Allí esperaban los que tenían mucho que festejar por la continuidad de un gobierno roldosista en la provincia. Dos horas más tarde, una multitud

---

15. Algunos dirigentes mencionaron que les dio cerca de 500 dólares y otros más pesimistas señalaban que no había pasado de 200.

emprendió una caminata hasta la sede del Tribunal Electoral Provincial para proteger los votos obtenidos en las urnas. La espera nocturna frente a la puerta lateral del organismo electoral, que prometía ser larga, se matizó con bebida y música, ambas financiadas por los dirigentes del partido. Esta era la otra fiesta, la de los votos. Cuando los resultados terminan siendo favorables, como los de esa noche, celebran todos: líder, caciques, intermediarios y seguidores. Esa es la verdadera fiesta roldosista.

### ■ La organización informal como una estrategia de supervivencia de los partidos políticos en contextos locales

El relato muestra cómo las principales decisiones de los políticos se toman de manera autónoma, por fuera de los canales y órganos establecidos en los estatutos partidarios, y las actividades electorales se realizan a través de redes informales y vínculos clientelares y de patronazgo.

Esta descripción retrata el modo en que se dan las relaciones entre candidatos locales, líderes nacionales, intermediarios y electores en una organización neopopulista. A diferencia de lo que la literatura suele sostener, en el sentido de que en este tipo de organizaciones todas las decisiones son tomadas por el liderazgo carismático, este trabajo demuestra que, además del líder, los caciques locales resultan fundamentales para decidir y llevar adelante el trabajo partidario, ya que cuentan con recursos económicos, mediáticos y clientelares propios, que les permiten gozar de cierta autonomía.

**Este trabajo demuestra que, además del líder, los caciques regionales y locales resultan fundamentales para decidir y llevar adelante el trabajo partidario ■**

Los datos describen cómo se hace campaña en un distrito-feudo, donde un partido ha conseguido históricamente un alto porcentaje de apoyos, superior a su media nacional. En aquellos sistemas en los que los apoyos electorales están muy segmentados, haciendo que algunos partidos ganen fundamentalmente en unos distritos pero sin ninguna penetración en otros, las estrategias organizativas suelen también diferenciarse<sup>16</sup>. En los distritos-feudo, la organización partidaria dominante tiene una estructura territorial más grande,

---

16. Ecuador es un ejemplo claro de esa división y del modo en que ese clivaje (*cleavage*) condiciona el comportamiento político. V. los trabajos de Simón Pachano: «El territorio de los partidos» en IDEA Internacional: *Partidos políticos en la región andina: entre la crisis y el cambio*, Ágora Democrática / IDEA, Lima, 2004; Flavia Freidenberg y Manuel Alcántara Sáez: «Cuestión regional y política en Ecuador: Partidos de vocación nacional y apoyo regional» en *América Latina Hoy* N° 27, 4/2001, pp. 123-152; y Francisco Sánchez: *¿Democracia no lograda o democracia malograda? Un análisis del sistema político del Ecuador: 1979-2002*, Flacso-Ecuador, Quito, 2008.

mayor número de actividades de socialización política, mayor cantidad de recursos para ofrecer a cambio de apoyos, además de caciques, dirigentes medios y militantes dispuestos a ser candidatos. Entre tanto, en los distritos *hostiles*, donde históricamente la media de sus apoyos no supera a la nacional, su organización merma, carece de una infraestructura permanente, no desarrolla actividades de socialización y, al momento de presentar candidatos, postula a quienes ya sabe que van a perder, apela a alianzas con otras agrupaciones o moviliza políticos de peso nacional para que organicen a la base electoral del partido<sup>17</sup>.

En los distritos-feudo, además, la organización partidaria suele contar con una fuerte organización informal, que le permite «llenar los huecos» de la debilidad organizativa de los partidos ecuatorianos. La mayor parte de los lazos se encuentran en los márgenes de la burocracia: cada cacique financia sus actividades, establece las reglas de funcionamiento (sin tomar en cuenta lo que dicen los estatutos) y moviliza a los activistas y electores mediante redes clientelares, haciendo que muchos de ellos se acerquen al partido con la esperanza de conseguir beneficios materiales (incentivos selectivos materiales y también de estatus) que los ayuden a mejorar su situación individual. Si bien todos los partidos combinan en alguna dosis los recursos programáticos y clientelares para distribuir entre su potencial electorado<sup>18</sup>, en los distritos-feudo los partidos cuentan con trayectorias que cimientan este tipo de intercambios.

La declaración de un cacique provincial de mucha relevancia en la década de 1990, que ha cambiado varias veces de partido, contribuye a retratar el modo en que funciona la relación entre dirigentes y electores en los escenarios locales: un lazo fundamentalmente personal, más allá del vínculo partidista, lo que facilita el «cambio de camiseta» y el traslado de los dirigentes de un partido a otro (aun cuando se está en esos distritos-feudo).

La gente es muy agradecida conmigo. Donde yo voy, siempre me dan una gallinita criolla, un chivito, cualquier cosa nos brindan. Es que yo permanentemente estoy con la gente: si a alguien se le muere un niño yo le compro la caja; si le falta la cinta para la madrina del barrio, yo le compro la cinta; si le falta la pelota, yo le doy la pelota; si le falta la

---

17. La evidencia empírica que sostiene esta descripción puede encontrarse en Flavia Freidenberg: *Jama, Caleta y Camello: Las estrategias de Abdalá Bucaram y el Partido Roldosista Ecuatoriano para ganar elecciones*, Corporación Editora Nacional, Quito, 2003.

18. V. el trabajo de Ernesto Calvo y María Victoria Murillo: «Selecting Clients: Partisan Networks and the Electoral Benefits of Targeted Distribution», trabajo presentado en el Comparative Politics Workshop, Universidad de Yale, 11 de noviembre de 2009.

banca en la escuela, yo le doy la banca. Por eso la corriente en Los Ríos es Llerena. Si mañana me voy al PSC, al MPD o a Pachakutik, tenga la seguridad de que yo gano una elección.<sup>19</sup>

Como se señaló, todos los partidos recurren en alguna medida a estrategias clientelares, pero es probable que, en determinados contextos, tiendan a invertir mayores esfuerzos en este tipo de prácticas que en otras más programáticas. En áreas en que importantes sectores de la población viven en condiciones marginales, en las cuales el Estado se encuentra casi ausente y ha mostrado muchas dificultades para resolver los problemas cotidianos, donde el costo de participar en la política formal es mucho mayor que las alternativas informales, muchos electores consideran a los dirigentes locales, las redes de vínculos que ellos controlan y el acceso a recursos que facilita el intercambio como una salvación. En estos contextos, es mucho más probable que los partidos cuenten con acceso a fondos provenientes del Estado; por ejemplo, para la distribución de cargos en el gobierno o recursos estatales que facilitan la compra de comida, materiales de construcción o medicamentos para la distribución con fines clientelistas<sup>20</sup>.

En estos escenarios, los políticos suelen participar activamente en la administración municipal, constituyéndose en líderes cívicos que dividen su lealtad entre el partido y la provincia. Cuando se controla el gobierno municipal es mucho más sencillo desarrollar la organización político-partidaria, ya que esta se convierte en una fuente de recursos clave para sostener las actividades electorales. Además, la autoridad local controla las relaciones y la circulación de recursos e información entre las instituciones nacionales y locales y, al

**Todos los partidos recurren en alguna medida a estrategias clientelares, pero es probable que, en determinados contextos, tiendan a invertir mayores esfuerzos en este tipo de prácticas que en otras más programáticas ■**

---

19. Declaraciones de Óscar Llerena Olvera a Cecilio Moreno Mendoza en «Llerena, el prefecto millonario», *Vistazo Internet*, 9/7/1997, <[www4.vistazo.com.ec/jul09\\_97/htm/politic2.htm](http://www4.vistazo.com.ec/jul09_97/htm/politic2.htm)>, fecha de consulta: 8/10/1999. También en la frase de Bucaram: «Tú me das tu voto yo te doy una escuela; tú me das tu voto y yo te doy libertad; tú me das tu voto yo te doy salud; tú me das tu voto yo te doy comprensión», citada en «Bucaram afirma que la elección presidencial es la lucha entre un hijo de Dios y uno del diablo» en *El País*, Madrid, 7/5/1988, p. 6.

20. Por ejemplo, el gobierno del PRE utilizó programas sociales –como «Abdalact» y «Mochila Escolar»– para recompensar a sus activistas y votantes. Durante la presidencia de Lucio Gutiérrez también se desarrollaron programas sociales focalizados. Con el gobierno de Rafael Correa, en el marco de la Revolución Ciudadana, se han desarrollado programas como el del Bono Solidario o el del Bono Vivienda, por mencionar algunos, que han manifestado intenciones similares (aunque no de carácter oficial).

mismo tiempo, los vínculos entre los órganos del partido en los niveles provincial, local y nacional. En este esquema, el dirigente se convierte en una correa de transmisión entre el aparato local y el nacional. Contar con acceso al gobierno local aumenta la capacidad de influencia de un dirigente hacia el interior del partido, así como también lo transforma en un mecenas de la organización. Esto contribuye a que asuma el papel de patrón en la dinámica política.

El patronazgo, por tanto, resulta un factor importante en la capacidad organizativa del partido, que complementa la actividad clientelar. El patronazgo alude a la distribución de recursos y favores estatales (particularmente trabajos en el sector público), mientras que el clientelismo trata de una relación personal, asimétrica, entre posiciones funcionalmente diferenciadas, que genera un intercambio dual e implica confianza entre las partes, sentimientos de reciprocidad (o al menos una expectativa vinculada a ella), cierto nivel de coacción y compromiso en pro de un favorecimiento mutuo<sup>21</sup>.

**La organización informal,  
 el clientelismo político y el  
 patronazgo forman parte  
 entonces de las estrategias  
 (no estrictamente partidarias)  
 que complementan el trabajo  
 electoral del partido ■**

Esto significa que el patronazgo contribuye al desarrollo del clientelismo.

La organización informal, el clientelismo político y el patronazgo forman parte entonces de las estrategias que complementan el trabajo electoral del partido. Aunque la organización informal no se agota ni es exclusiva de las relaciones clientelares, y aunque un partido puede organizarse informalmente sin necesidad de recurrir al clientelismo, en determinados espacios ambos aspectos van juntos. Cuando ambos están unidos, esa manera informal de movilizar el voto se sustenta en el vínculo entre el dirigente (patrón), el intermediario y los seguidores (clientes), que comienza en términos ideales como una relación de afecto o amistad pero luego se transforma en un vínculo de dependencia personal. La relación clientelar se verifica cuando patronos, mediadores y clientes existen el uno para el otro, cuando el lazo de amistad y afecto que relaciona a estos actores es sostenido de manera estable como un imaginario –un mito de asistencia– que se articula en prácticas concretas<sup>22</sup>.

21. Sobre la diferencia entre patronazgo y clientelismo, v. José Cazorla: «El clientelismo de partido en la España de hoy: Una disfunción de la democracia» en *Revista de Estudios Políticos* N° 87, 1-3/1995, pp. 35-52. La necesidad de que se dé una especie de coacción del patrón hacia el cliente no está todavía del todo clara ni hay una posición común en la literatura sobre el tema.

22. Como ha mostrado Javier Auyero: «La doble vida del clientelismo político» en *Sociedad* N° 8, 4/1996, pp. 31-56 y *Poor People's Politics: Peronist Survival Networks and the Legacy of Evita*, Duke University Press, Durham, 2000.

La condición de cacique (patrón) se basa en la capacidad de ofrecer servicios, favores o recursos (maquinarias políticas, vinculaciones con los grupos de interés, corporaciones o gremios, recursos económicos, mediáticos, entre otros) en el esquema clientelar. El cacique se convierte en *patrón* de sus seguidores, pero al mismo tiempo funciona como un eslabón de una cadena vertical que lo excede y a la que debe responder. Los liderazgos nacionales pueden afectar la capacidad de influencia de esos caciques y, al mismo tiempo, estos cuentan con recursos de poder que ponen a disposición de los líderes nacionales, de manera tal que incluso pueden llegar a ser sus clientes. La condición de patrón-cliente incide en el modo en que el cacique se relaciona tanto con sus clientes (cuando es patrón) como con su patrón (cuando es cliente). Los recursos y beneficios que puede llegar a conseguir en uno de los tramos de esa relación son empleados luego en el otro.

La relación clientelar no es solo una respuesta a las necesidades materiales de los electores, sino que involucra experiencias aprehendidas que hacen reproducir ese tipo de relación en el interior de la sociedad y en la vinculación con los actores políticos. La relación responde a diversos motivos, que incluyen tanto el intercambio material como la compensación simbólica: en este segundo aspecto, el principio generador de la relación, además de la evaluación maximizadora para obtener recursos y del cumplimiento de una norma de reciprocidad, se da por la búsqueda de sentido de identidad, pertenencia y referencia de aquellos que ejercen como clientes (o mediadores) de la relación. No solo se verifica un intercambio material entre partes; ese intercambio supone también elementos subjetivos (identitarios, experiencias aprehendidas en términos culturales) que sostienen la relación<sup>23</sup>.

Contar con estos apoyos ayuda a los dirigentes locales a ganar autoridad para impulsar las estrategias organizativas del partido. La estructura informal le permite a la organización ser más flexible respecto a los desafíos que debe enfrentar en su trabajo cotidiano y contar con mayor capacidad para adaptarse a los cambios del entorno y de la propia organización. Ahora bien, esa autonomía

---

23. Lo que se aprehende es un *habitus*, un conjunto de esquemas de pensamiento, acción y evaluación que genera por sí mismo nuevas prácticas clientelares. Ver Pierre Bourdieu: *Outline of a Theory of Practice*, Cambridge University Press, Cambridge, 1977. La relación clientelar sobreentiende diversos tipos de intercambios, entre ellos el de ciertas expectativas: la posibilidad de apoyar a un candidato está mediada por la probabilidad futura de necesitar de él y no ayudarlo hoy significa cerrarse una oportunidad de ayuda futura. Sobre el modo en que los seguidores perciben la relación clientelar, no como meros espectadores, sino como actores que utilizan las redes como mecanismos de resolución de demandas, v. el trabajo de Luciana Afín Bilbao: «El otro lado del clientelismo: 'la Casa que ayuda a tu casa'. Redes clientelares como mecanismos de resolución de conflictos en Saltillo, Coahuila, México», tesina de maestría, Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca, 2009.

es relativa, porque la ejecución siempre está subordinada a las decisiones del director supremo, que funciona como el punto de conexión entre los grupos de diferentes espacios territoriales (ciudades, cantones y provincias), entre los diferentes jefes provinciales y en las redes de intercambio clientelar, como el nodo que une a todas las partes del engranaje.

En este sentido, una cuestión que cruza el debate (y que ha sido poco explorada) es la interacción entre clientelismo y liderazgo carismático. Si bien el clientelismo puede darse en partidos que no cuentan con este tipo de liderazgos, en el caso de estudio ambas cuestiones se combinan. El líder supremo facilita con su liderazgo la agregación de las preferencias de dirigentes y grupos con intereses diversos, unidos por la creencia en sus cualidades extraordinarias así como por la necesidad de maximizar sus beneficios electorales. El clientelismo político es, por lo tanto, funcional a los objetivos del líder y sus caciques, además del aceite que facilita el vínculo material y simbólico con los electores.

## ■ Conclusiones

El PRE ha sido un actor central del sistema político ecuatoriano entre 1982 y 2005. Tras las elecciones de 2006 y 2009, los partidos tradicionales han perdido sus capacidades de movilización y han fracasado en su esfuerzo por conseguir apoyos electorales. El PRE ha visto mermada su fuerza electoral en estos años, a pesar de la solidez de sus lazos en sus distritos-feudo (Los Ríos, Guayas, Manabí, El Oro y Esmeraldas) y su capacidad de cambiar sus posiciones en función de sus intereses inmediatos. Dichas transformaciones, provocadas por la debacle de los partidos tradicionales, han supuesto a su vez cambios importantes en la configuración de la estructura de la competencia partidaria, al punto de encontrarse hoy en transición desde un sistema propartido a otro de tipo antipartido<sup>24</sup>.

A pesar de esos cambios en los actores políticos, la política ecuatoriana continúa marcada por prácticas informales, clientelares y de patronazgo. Los partidos emergentes, a pesar de su discurso de nueva política, continúan empleando ese tipo de estrategias informales para movilizar a su electorado, lo que pone de manifiesto la solidez y alta institucionalización de ese tipo de vínculos, redes y reglas no escritas. Si bien hay quienes definen la institucionalización como

---

24. V. la investigación sobre la evolución de sistema de partidos en Ecuador en los últimos 30 años de Flavia Freidenberg: «Elecciones, partidos y comportamiento electoral en treinta años de democracia en Ecuador (1978-2009)», trabajo presentado en el Seminario Internacional «30 años de democracia en América Latina», organizado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Ecuador, Quito, 18 y 19 de noviembre de 2009.

«procesos por los cuales las reglas y procedimientos son conocidos, aceptados y practicados por los miembros», asociándola usualmente a lo formal<sup>25</sup>, las redes informales que facilitan estas estrategias gozan también de altos niveles de institucionalización, siendo partes fundamentales de la organización e incluso del modo en que se hace política cotidianamente: sin ellas, los partidos no conseguirían funcionar ni podrían cumplir con muchas de sus tareas.

Un interrogante que surge al observar estas transformaciones tiene que ver con la forma en que esas redes, que se encuentran institucionalizadas, se trasladan de un partido a otro, en particular en momentos en que los actores tradicionales van perdiendo fuerza en los distritos donde solían tener sus «feudos». Aun

cuando parece teóricamente difícil que los partidos pierdan a sus electores, en la práctica ocurre así. La competencia en la oferta de recursos clientelares (en este caso por parte del Partido Renovador Institucional Acción Nacional [PRIAN], del PSP e incluso de Alianza PAIS), la cooptación de caciques provinciales por parte de otras formaciones partidarias y las dificultades de acceso a los recursos para distribuir (cuando no se tienen los beneficios del patronazgo) minimizan las oportunidades de los políticos de distribuir incentivos de participación selectivos.

A los caciques les interesa controlar directamente los recursos para preservar su posición dentro de la organización, así como también a sus clientelas, que son las que harán posible el éxito electoral y, con ello, el respeto de los demás dirigentes, un atributo que en organizaciones neopopulistas resulta fundamental para sobrevivir a los cambios electorales, los cismas internos, los cambios de humor del líder y los vaivenes de la política local y nacional. La evidencia muestra que, además del intercambio material, hay una dimensión subjetiva que sustenta la relación. La cuestión está en que resulta necesario el intercambio material para que la dimensión subjetiva se dé. Y los roldosistas se fueron quedando sin fuentes de patronazgo frente a otros competidores,

**Los partidos emergentes, a pesar de su discurso de nueva política, continúan empleando ese tipo de estrategias informales para movilizar a su electorado, lo que pone de manifiesto la solidez y alta institucionalización de ese tipo de vínculos, redes y reglas no escritas ■**

25. Ver Scott Mainwaring y Timothy R. Scully: «Introduction: Party Systems in Latin America» en S. Mainwaring y T.R. Scully (eds.): *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford University Press, Stanford, 1995.

como el PRIAN, que contaba con recursos propios para poder cooptar a las viejas redes clientelares roldosistas o del PCS, que retiene aún el control de la Alcaldía de Guayaquil y puede, por lo tanto, acceder a diversos tipos de recursos económicos para distribuir entre sus redes.

El hecho de que las estructuras informales se basen en relaciones clientelares tiende a debilitar la representación democrática. Donde las lealtades personales o los intercambios clientelistas predominan, los vínculos programáticos suelen ser débiles, aun cuando ambos elementos (programático y clientelar) vayan juntos y sean difíciles de separar uno del otro. Es más, es probable que la naturaleza poco transparente de la mayoría de las estructuras informales socave la rendición de cuentas del partido. Si las decisiones se toman fuera de las estructuras formales, se elimina cualquier posibilidad de democracia interna. Si los asuntos financieros no son regulados ni documentados y los verdaderos canales de poder están ocultos, la capacidad de los votantes para percibir quién y qué dirigentes o partidos los representan se debilita. Dichos partidos tienen más posibilidades de ser controlados por intereses privados o ilícitos.

Pero algunos aspectos de la organización informal contribuyen a dotar de flexibilidad organizativa a los partidos, favoreciendo el cumplimiento de sus metas en contextos de débil institucionalización formal. La organización informal puede ayudar a la supervivencia de la agrupación o a la movilización de grupos tradicionalmente oprimidos o excluidos del sistema partidario. Esa manera de funcionar y ese acceso a recursos que no se circunscriben a lo que pautan las reglas escritas mejoran la capacidad adaptativa del partido frente a los desafíos y los cambios del entorno, de sus competidores y de sus actores internos. En la práctica, sin estas actividades y estrategias sería difícil que muchos partidos pudieran sobrevivir.

Estas estrategias y redes de funcionamiento no son exclusivas de los partidos ecuatorianos. Constituyen el *corazón* de muchos partidos políticos latinoamericanos en la medida en que facilitan una serie de tareas claves: reclutan a los militantes, seleccionan candidatos, consiguen dinero, son un vínculo con diversos sectores de la sociedad y, lo más importante, generan votos. Los análisis que ignoren estas estructuras pierden de vista gran parte de lo que realmente ocurre dentro de las organizaciones partidarias y fortalecen a quienes argumentan que los partidos no hacen nada, o son actores débiles en la región. Quienes defienden estas ideas posiblemente lo hagan porque solo miran lo que dicen las reglas escritas, desconociendo el entramado de vínculos, redes y estrategias que, aunque se encuentran detrás de lo formal, resultan fundamentales para explicar y entender el funcionamiento de los partidos en la región. ☐

## Clientelismo en democracia: lecciones del caso argentino

Este artículo analiza la consolidación del clientelismo político, definido como el intercambio de bienes particulares, como planes sociales y empleo público, a cambio de apoyo político, en las nuevas democracias. Contra lo que planteaban las primeras investigaciones sobre la transición democrática, el clientelismo no ha desaparecido. Por el contrario, se ha consolidado. A través de un trabajo de campo exhaustivo en municipalidades argentinas, el texto demuestra la existencia de una lógica de incentivos perversos que premia con promociones políticas a los candidatos que utilizan estrategias clientelares para movilizar a los votantes.

**MARIELA L. SZWARCBERG**

### ■ Introducción

Una semana antes de un acto político que tendría lugar en un municipio del Gran Buenos Aires<sup>1</sup>, Mario pasó a visitar a Laura. Mario es un representante político local que vive y trabaja en el mismo barrio que Laura, una madre

---

**Mariela L. Szwarcberg:** doctora en Ciencia Política por la Universidad de Chicago, especialista en temas de política comparada y clientelismo en América Latina. Ha sido becaria de la Fundación Fulbright y la Universidad de Yale. En la actualidad es profesora visitante en el Kellogg Institute for International Studies de la Universidad de Notre Dame, Estados Unidos.

**Palabras claves:** política, democracia, clientelismo, municipalidad, Argentina.

**Nota:** la investigación en la que se basa este artículo ha sido financiada por el Social Science Research Council y la Mellon Foundation.

1. El Gran Buenos Aires es el nombre que se le da al grupo de municipalidades de la provincia de Buenos Aires que rodea la Capital Federal. Estas municipalidades concentran un cuarto de la población del país (8.684.437 habitantes) en 1,2% del territorio. Algunas municipalidades tienen más votantes que varias provincias argentinas sumadas. Por ejemplo, La Matanza tiene un padrón electoral que iguala el de seis provincias juntas: Tierra del Fuego, Santa Cruz, La Rioja, Catamarca, San Luis y La Pampa. La municipalidad de José C. Paz, mencionada en este artículo, tiene más del doble de votantes que la provincia de Formosa.

soltera a cargo de dos niños y un bebé. Después de conversar por un largo tiempo acerca de los problemas del barrio y los vecinos, Mario le informó a Laura acerca del acto político que tendría lugar la semana entrante. «Acordate de que hay mucha gente esperando recibir el programa social que vos tenés gracias a mí», le dijo. El mensaje no daba lugar a confusión: si Laura quería seguir recibiendo el beneficio, tenía que asistir al acto.

Laura se puso de acuerdo con una vecina adolescente para que cuidara a sus hijos a cambio del bolsón de alimentos que iba a recibir por asistir al evento. Ese día, junto con otros vecinos del barrio, Laura participó en un acto de apoyo al intendente. Al regresar a su casa, le entregó el bolsón a su vecina. Pensaba acostar a sus hijos cuando se dio cuenta de que algo le pasaba al bebé. El niño no lloraba y parecía no responder a los estímulos. Aterrorizada, fue corriendo a casa de Mario junto con sus tres hijos.

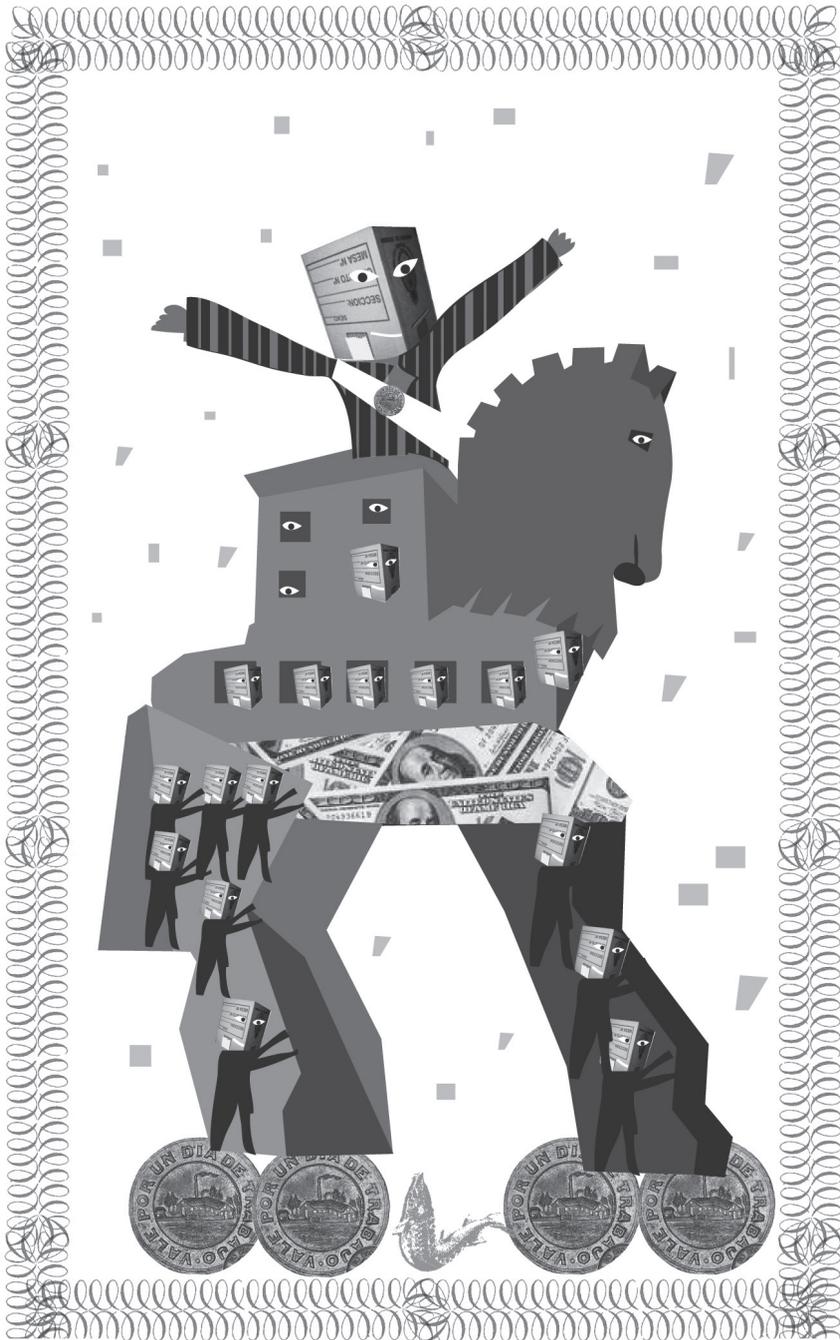
Puesto que en el barrio no hay una salita de emergencia y los remises, por cuestiones de seguridad, no acceden, Mario llevó a Laura hasta el hospital del municipio y se quedó junto a ella y sus hijos a esperar el diagnóstico médico. En la madrugada, los doctores le informaron a Laura que su hijo había sufrido un fuerte traumatismo y que ya nunca sería el mismo. Años más tarde, se enteraría de que el bebé se había caído de la cama mientras sus hermanos jugaban y que su vecina, asustada o inexperimentada, volvió a dejarlo en la cuna, lo que agudizó daños que, de haber sido tratados en forma inmediata, podrían haberse evitado. Hoy, Juancito, el hijo menor de Laura, vive en una institución estatal para niños discapacitados que Mario ayudó a conseguir.

La historia de Laura ilustra la compleja relación entre representantes políticos y votantes. Por un lado, si Mario no hubiese forzado a Laura a asistir al acto, ella podría haberse quedado cuidando a sus hijos. Por otro, si Mario no la hubiese acompañado al hospital y ayudado a conseguir una pensión en una institución estatal para niños discapacitados, su situación podría ser aún más dramática.

En este artículo analizo los mecanismos que explican la consolidación del clientelismo y sus efectos en la calidad democrática, a partir del análisis de las relaciones entre votantes y representantes. El uso de estrategias clientelares implica el intercambio de bienes particulares, como planes sociales y empleo público, a cambio de apoyo político<sup>2</sup>. Analizando el rol de los representantes

---

2. En este artículo no tengo en cuenta beneficios que los candidatos o partidos políticos distribuyen a grupos de votantes o a ciertos territorios, como barrios o municipios, a cambio de votos.



políticos locales, mi investigación demuestra la existencia de una *lógica de incentivos perversos* que induce a los concejales a intercambiar favores por votos para movilizar a votantes pobres como Laura.

Los concejales son representantes políticos municipales que conocen las necesidades y preferencias políticas de los votantes y que pueden controlar su asistencia a actos políticos y elecciones, así como tener una idea, imprecisa, de su voto. Los concejales ocupan una posición central en el tejido político y social puesto que son ellos los que representan las demandas de los votantes. En este artículo estudio la relación entre el intendente y los concejales, y entre estos y los votantes, para explicar los mecanismos que inducen y facilitan el uso de estrategias clientelares. Si bien los concejales dependen del intendente para acceder a recursos y favores que les permitan resolver los problemas de los votantes, también tienen autonomía en la decisión de cómo distribuir esos recursos. Las preguntas que respondo en este artículo son: ¿por qué algunos concejales deciden usar estrategias clientelares? ¿Por qué algunos tienen éxito y otros no?

La investigación está basada en un estudio comparado de política local en distintas municipalidades argentinas<sup>3</sup>. El país comparte las características de las llamadas «nuevas democracias»: debilidad institucional e inestabilidad política<sup>4</sup> con un sistema de partidos institucionalizado<sup>5</sup>, que permiten estudiar la lógica de incentivos perversos que induce a la utilización de estrategias clientelares para movilizar a los votantes. Desde 1983, Argentina ha experimentado un proceso democrático competitivo que ha combinado la alternancia presidencial con considerables niveles de competencia partidaria en los niveles provincial y municipal, donde las maquinarias políticas se encuentran ancladas. Este artículo se basa en información recolectada por la autora durante dos elecciones nacionales (octubre de 2005 y 2009) y una elección interna (2006) en las provincias de Buenos Aires, Córdoba y San Luis.

### ■ Literatura e hipótesis

Los trabajos acerca del clientelismo y las maquinarias políticas han despertado un inusitado interés en los últimos años. Tres décadas atrás, politólogos,

---

3. Para una versión completa del estudio, ver M. Szwarberg: «Making Local Democracy: Machine Politics, Clientelism, and Social Networks in Argentina», disertación doctoral, Department of Political Science, University of Chicago, 2009.

4. Steven Levitsky y María Victoria Murillo: *Argentine Democracy: The Politics of Institutional Weakness*, Pennsylvania State University Press, University Park, 2005.

5. Scott Mainwaring y Timothy R. Scully (eds.): *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford University Press, Stanford, 1995.

antropólogos, historiadores y sociólogos debatían los efectos que la combinación de desarrollo económico y democracia tendría en las relaciones y la estructura social<sup>6</sup>. El consenso indicaba que los cambios económicos y políticos llevarían a la desaparición de las relaciones clientelares. Sin embargo, el clientelismo no solo ha logrado persistir, sino que se ha consolidado en las nuevas democracias. Haciéndose eco de este fenómeno, la agenda de investigación contemporánea muestra un renovado interés en comprender el clientelismo en América Latina, Asia y África<sup>7</sup>.

Más allá de sus invaluable contribuciones, estos trabajos ignoran la lógica de incentivos perversos que induce a los representantes políticos a utilizar estrategias clientelares para movilizar a los votantes. Los estudios en ciencia política no han prestado atención al rol político de los concejales a pesar de su centralidad a la hora de entender la relación entre votantes y políticos en el nivel local<sup>8</sup>. Por su parte, la sociología y la antropología, aunque han notado la importancia de los representantes municipales, han focalizado su atención en el significado de esta relación para los votantes, descuidando la relación entre el intendente y los concejales<sup>9</sup>. Este artículo examina esta última relación para mostrar cómo los intendentes crean un sistema de incentivos que induce a los concejales a recurrir a estrategias clientelares.

Si bien los concejales pueden rechazar las estrategias clientelares para movilizar a los votantes, mi investigación muestra cómo el mecanismo que emplean

**Tres décadas atrás, el consenso indicaba que los cambios económicos y políticos llevarían a la desaparición de las relaciones clientelares. Sin embargo, el clientelismo no solo ha logrado persistir, sino que se ha consolidado en las nuevas democracias ■**

---

6. Steffan W. Schmidt, Laura Guasti, Karl H. Landé y James C. Scott (eds.): *Friends, Followers and Factions: A Reader in Political Clientelism*, University of California Press, Berkeley, 1977.

7. V. como ejemplo Herbert Kitschelt y Steven Wilkinson: *Patrons, Clients, and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*, Cambridge University Press, Cambridge-Nueva York, 2007; y Frederic Charles Schaffer: *Elections for Sale: The Causes and Consequences of Vote Buying*, Lynne Rienner, Boulder, 2007.

8. Constituyen excepciones excelentes trabajos de periodismo de investigación como María O'Donnell: *El aparato. Los intendentes del conurbano y las cajas negras de la política*, Aguilar, Buenos Aires, 2005; Daniel Otero: *El entorno: La trama íntima del aparato duhaldista y sus punteros*, Nuevo Hacer, Buenos Aires, 1997; y Hernán Vaca Narvaja: *El candidato. Biografía no autorizada de José Manuel de la Sota*, Sudamericana, Buenos Aires, 2001.

9. Para un excelente ejemplo de este campo de estudios, v. Javier Auyero (ed.): *¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político contemporáneo*, Losada, Buenos Aires, 1997 y *Poor People's Politics*, Duke University Press, Durham, 2000.

los intendentes para distribuir promociones políticas motiva a los concejales interesados en su reelección a intercambiar favores por votos. Los concejales son elegidos a través de un sistema proporcional que utiliza una lista (sábana) cerrada, que otorga a los intendentes un control absoluto sobre las posiciones de los candidatos en la boleta. Al definir la posición de un candidato en la lista, el intendente tiene el poder de definir su futuro político, permitiéndole ser reelegido para el cargo e incluso promocionándolo a una candidatura provincial o nacional. Para poder ser reelegidos, los concejales deben demostrarle al intendente que mantienen –o, mejor, que han acrecentado– su capacidad de movilizar votantes. Mi argumento sostiene que los intendentes incentivan

**Las explicaciones existentes asumen que los partidos políticos siempre utilizan estrategias clientelares para movilizar a votantes con pocos recursos. Sin embargo, los concejales pueden decidir no intercambiar beneficios a cambio de votos ■**

la utilización de estrategias clientelares cuando deciden distribuir posiciones en las listas solo según el número de votantes que cada concejal logra movilizar.

Las explicaciones existentes asumen que los partidos políticos siempre utilizan estrategias clientelares para movilizar a votantes con pocos recursos. Sin embargo, los concejales pueden decidir no intercambiar beneficios a cambio de votos. En otras palabras, la decisión de cada concejal de recurrir o no a estrategias clientelares debe ser explicada en lugar de ser

asumida. En particular, esta investigación demuestra y compara cómo concejales que representan al mismo partido político, en la misma jurisdicción, toman decisiones puestas acerca de cómo movilizar a los votantes.

Mi argumento sostiene que la combinación de: a) el acceso a recursos, b) la capacidad para distribuir esos recursos entre los votantes, y c) la voluntad para intercambiar recursos a cambio de votos explica la variación en la decisión política de utilizar estrategias clientelares. Solo los concejales que tienen acceso a bienes sociales, que poseen una red de militantes políticos dispuestos a distribuir estos beneficios entre los votantes y que son capaces de controlar su participación tienen la posibilidad de utilizar estrategias clientelares.

### ■ Incentivos perversos: clientelismo y corrupción

Desde los inicios de su carrera política, los concejales aprenden los beneficios de utilizar estrategias clientelares para movilizar votantes. Convocados por el

intendente, dada su popularidad en la comunidad, o invitados por un concejal cuando van en busca de soluciones para los problemas de sus vecinos y su comunidad, los militantes políticos y líderes comunitarios que aceptan representar al partido en su barrio se transforman en *referentes políticos*. Los referentes políticos trabajan en forma diaria buscando soluciones para los votantes. Cuando la política pasa a ser su principal ocupación, suelen conseguir un cargo en la municipalidad que les permite dedicarse tiempo completo a ella.

La mayoría de los referentes que trabajan en sus barrios pero tienen un nombramiento en la municipalidad son llamados «ñoquis». La denominación alude a la tradición argentina de comer ñoquis el día 29 de cada mes: son los empleados estatales que solo aparecen a fin de mes para cobrar un salario sin desempeñar un trabajo comprobable. El problema del nombramiento político de referentes locales es de corrupción, puesto que el uso de recursos municipales con fines partidarios es ilegal. Cuando los referentes reciben un salario público por su actividad política, el Estado financia a representantes que no han sido democráticamente elegidos. Los votantes no tienen forma de controlar a estos referentes, que deciden, por ejemplo, sus posibilidades de acceder a una vivienda pública.

La capacidad de los referentes de solucionar los problemas de los votantes hace que muchas veces estos últimos participen en política, más allá de que estén o no de acuerdo con el partido de su referente. La ausencia de transparencia en la distribución de los recursos permite a los referentes distribuir beneficios a los votantes según su comportamiento político.

Solo aquellos referentes que han demostrado su capacidad de movilizar votantes en actos políticos y elecciones consiguen ser nominados como candidatos para una posición en el Concejo Deliberante. Como consecuencia, existe un número importante de concejales que no tienen formación ni experiencia y, en muchos casos, tampoco interés en legislar. Cuando la elección de los candidatos a concejales se basa en la capacidad de movilizar votantes en lugar de las calificaciones que les permiten ser buenos legisladores, los cargos electivos pasan a ser ocupados por «políticos profesionales que son legisladores *amateurs*»<sup>10</sup>.

---

10. «Legisladores *amateurs*, políticos profesionales» es el título de la investigación llevada adelante por Mark Jones, Sebastián Saiegh, Pablo Spiller y Mariano Tommasi acerca de las consecuencias de las reglas electorales en un sistema federal como el de Argentina. V. «Amateur Legislators-Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in a Federal System» en *American Journal of Political Science* vol. 46 N° 3, julio de 2002, pp. 656-669.

Una vez que son elegidos, los concejales deben continuar movilizando votantes para conseguir su reelección. Solo algunos de ellos logran ser elegidos como diputados o senadores provinciales, ya que muy excepcionalmente un concejal consigue ocupar un cargo provincial o nacional. La promoción política de un candidato depende casi en forma exclusiva de su capacidad de movilizar votantes a actos políticos y elecciones<sup>11</sup>. Los intendentes evalúan esta capacidad y distribuyen las candidaturas de acuerdo con el número de seguidores que cada uno ha logrado movilizar. La decisión política de pre-

**El argumento acerca de la lógica de incentivos perversos hace hincapié en la ausencia de castigo por parte de la dirigencia política a aquellos candidatos que utilizan estrategias clientelares. Los concejales aprenden que aquellos que utilizan estas estrategias desarrollan carreras más exitosas que quienes eligen no hacerlo ■**

miar o castigar a los candidatos solo según el número de votos que estos son capaces de aportar al partido, independientemente de las estrategias que utilicen para maximizar el número de votantes, incentiva el uso de estrategias clientelares.

Mi argumento acerca de la lógica de incentivos perversos hace hincapié en la ausencia de castigo por parte de la dirigencia política a aquellos candidatos que utilizan estrategias clientelares. Por experiencia, los concejales aprenden que aquellos que utilizan estas estrategias desarrollan carreras más exitosas que quienes eligen no hacerlo. La combinación del aprendi-

zaje político de los candidatos acerca de la eficacia de estrategias clientelares y la ausencia de castigo por parte de la dirigencia política a quienes las utilizan induce a los candidatos a recurrir a ellas. Más aún cuando los candidatos compiten por votantes con otros candidatos que utilizan estas estrategias: no utilizarlas pasa a ser un acto de suicidio político.

De todas formas, no todos los concejales solucionan problemas a cambio de apoyo político. Mi teoría permite distinguir entre los representantes que, teniendo la capacidad de utilizar estrategias clientelares, eligen no hacerlo, y aquellos que directamente no pueden utilizarlas pues pertenecen a partidos

---

11. Las figuras deportivas, los actores, las actrices y otro tipo de celebridades pueden ser candidatos políticos sin necesidad de movilizar votantes. Lo mismo es cierto en el caso de algunas candidatas que ingresan a las listas, e incluso son elegidas, para cumplir con el cupo femenino requerido por ley.

políticos que no tienen acceso a recursos o porque carecen de una red de militantes políticos. Las explicaciones existentes asumen que todo candidato o partido capaz de utilizar estrategias clientelares recurrirá a ellas, sin considerar las decisiones individuales de los candidatos. Sin embargo, considerar la decisión de los candidatos es vital para explicar la persistencia o la desaparición del clientelismo. A su vez, nos permite pensar críticamente los incentivos que enfrentan los candidatos a la hora de elegir cómo movilizar a los votantes.

### ■ Metodología: casos y datos

Este artículo se basa en datos originales recolectados por la autora durante 2005, 2006 y 2009 en las municipalidades de José C. Paz, San Miguel y Bahía Blanca (en la provincia de Buenos Aires), Río Cuarto, Villa María, Colonia Caroya y Capital (en Córdoba), y Villa Mercedes y Capital (en San Luis). Si bien no se trata de una muestra aleatoria, las características de estos distritos en cuanto a población, número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas, número de beneficiarios de planes sociales y patrones de competencia política son representativas de la mayoría de las municipalidades del país.

La información utilizada en este artículo comprende 40 historias de vida y más de 80 entrevistas en profundidad a concejales e intendentes acerca de su carrera política y las decisiones sobre cómo movilizar votantes. El trabajo también se basa en observaciones participantes en actos políticos durante dos elecciones nacionales (octubre de 2005 en Buenos Aires y octubre de 2009 en Buenos Aires y San Luis) y una elección interna de la Unión Cívica Radical (UCR) (en 2006 en Córdoba). A su vez, se han observado sesiones de los concejos deliberantes y actividades en unidades básicas peronistas, comités radicales, sociedades de fomento y comedores escolares en las municipalidades mencionadas.

### ■ Variables

El *éxito* de un candidato se mide por su capacidad de avanzar en su carrera política. Como la posibilidad de ser promocionado depende casi en forma exclusiva del número de votos que puede aportar al partido, el representante que consigue construir y mantener una estructura política tiene mayores posibilidades de ascender que aquel que no logra consolidar una base de apoyo. Los concejales constantemente se refieren a su valor en términos de la cantidad de votos que pueden aportar al partido.

Esto es muy simple, vos valés cuanto gente tenés.  
*Concejal en José C. Paz (provincia de Buenos Aires)*

Te están midiendo todo el tiempo. ¿Cuál es el termómetro? Cuánta gente podés llevar a un acto político y a votar a una elección.  
*Concejal en San Luis*

En la jerga se usa: «¿qué poncho tiene?». Qué cobertura.  
*Concejal en Villa María (provincia de Córdoba)*

Y en nuestra agrupación tendremos 300 y pico; 400 personas. Tenemos referentes políticos en cada barrio, tratamos de ocupar todos los barrios, porque no solamente nos sirve a nosotros como agrupación, sino, hoy por hoy, a nuestro intendente. Para las elecciones que vienen le va a servir tener a gente ubicada en todos los barrios. Digamos, nosotros ya tenemos eso, ubicada gente en todos los barrios, tratamos de ayudarlos a los referentes con mercadería para que le den a la gente en los barrios, comedores que están en los barrios, tratamos de ayudarlos. Tenemos cooperativas de trabajo, de vivienda, cooperativas de agua, y todo eso lo fuimos completando con gente de nuestra agrupación.  
*Concejal de José C. Paz*

**Cuanto mayor es el número de votantes que un candidato puede aportar al partido, mayores son sus posibilidades de ser promocionado ■**

Cuanto mayor es el número de votantes que un candidato puede aportar al partido, mayores son sus posibilidades de ser promocionado. En el caso de militantes políticos y líderes comunitarios, la promoción es pasar a ser referentes políticos; en el caso de los referentes, ser candidatos a concejales; en el de los concejales, ser reelegidos. Un candidato que logra ser reelegido es más exitoso que otro que se ve forzado a abandonar la función pública, y un concejal que pasa a ser intendente es más exitoso que otro que consigue ser reelegido.

Como ya señalé, mi argumento sostiene que el éxito político de los candidatos depende de su capacidad de resolver los problemas de sus votantes asegurándose a cambio la participación de estos en actos políticos y elecciones. La capacidad de los candidatos de resolver problemas varía según su acceso a recursos, tales como sillas de ruedas, chapas, colchones, materiales de construcción, planes sociales y empleo en la municipalidad.

Además de los recursos materiales, los políticos tienen acceso a contactos que les permiten resolver ciertos problemas, por ejemplo consiguiendo turnos

en hospitales públicos y empleos temporarios. Un concejal de San Miguel hacía referencia a las ventajas que su cargo le otorgaba para conseguir información y recursos: «Vos podés hacer que, si se necesita gente para trabajar en otro distrito, por ahí te enterás primero, por esas prebendas, y le decís a un amigo: 'Mirá, andá que necesitan un oficial de tránsito'. Tratar de conseguir un turno antes en un hospital, esto es terrible lo que te digo, soy consciente».

Si bien todos los concejales tienen acceso a nombramientos de asesores y secretarios, la disparidad en el acceso a recursos entre los candidatos de la oposición y el oficialismo afecta su capacidad para resolver problemas y movilizar votantes.

Yo, por ejemplo, no tengo nombramientos políticos, tengo los nombramientos que me provee el Concejo Deliberante para tener mi secretario y nada más. Aparte de ahí no tengo ningún nombramiento político más. Y estoy en diferencia con concejales que tienen 10 o 15 nombramientos más. Entonces ellos arman una estructura política, ¿está bien? Ya tienen su movimiento pago político. Yo no.

*Concejal en Villa María (provincia de Córdoba)*

Los candidatos opositores cuyos partidos no tienen representantes en los niveles provincial y nacional cuentan con menos recursos para resolver problemas. Por lo tanto, su capacidad de utilizar estrategias clientelares es menor.

Yo tampoco tengo a nadie. O sea, yo tengo mucho conocimiento de la gente porque voy, hablo, camino. Pero yo no tengo a nadie porque no tengo la *caja* para mover. Lamentablemente la gente... la gente común te escucha, le interesa, pero no se está movilizándolo a través de la política (la gente que labura, que vive de su familia). Y lamentablemente la gente que está en la política, que es la que te moviliza, la que te arma toda la historia... se mueve por plata. Entonces si no tenés plata no están con vos. Están con el que tiene plata. No importa quién sea.

*Concejal en San Miguel (provincia de Buenos Aires)*

La desilusión de este concejal revela que su enojo responde a su imposibilidad de utilizar estrategias clientelares. El problema no es que otros concejales apelen a estas estrategias, sino la competencia desleal derivada del hecho de que no todos los candidatos puedan acceder a la misma cantidad de recursos. Pero también existen casos de concejales que pueden recurrir al clientelismo y, sin embargo, deciden no hacerlo, lo que nos permite tener certeza del compromiso con otro tipo de movilización política.

Además de tener la capacidad de resolver problemas, los políticos requieren *redes sociales* que les permitan conocer las necesidades de los votantes y

controlar su participación en actos y elecciones. Un concejal que pertenece a un partido político sin penetración en el tejido social es incapaz de utilizar estrategias clientelares incluso si tiene acceso a recursos. La distinción es importante para diferenciar a candidatos que eligen no hacer uso del clientelismo por cuestiones ideológicas de aquellos que simplemente carecen de una estructura partidaria que les permita hacer uso de esa estrategia.

**En Argentina, los dos partidos mayoritarios, la UCR y el PJ, son los únicos que cuentan con estructuras territoriales y «electorados de pertenencia» que les permiten distribuir bienes a sus votantes a través de sus militantes ■**

telismo por cuestiones ideológicas de aquellos que simplemente carecen de una estructura partidaria que les permita hacer uso de esa estrategia.

En Argentina, los dos partidos mayoritarios, la UCR y el Partido Justicialista (PJ), son los únicos que cuentan con estructuras territoriales y «electorados de pertenencia»<sup>12</sup> que les permiten distribuir bienes a sus votantes a través de sus militantes. En una lúcida lectura, Juan Carlos Torre señala que la combinación de una identidad partidaria construida a partir de una historia en común, lo que Wellhofer llamó «comunidades de destino»<sup>13</sup>, junto con la distribución de beneficios a los votantes que comparten esa identidad, le permite al PJ sostener su dominio territorial<sup>14</sup>. El dominio electoral y político de la UCR en la provincia de Córdoba, ilustrado en el hecho de que la Casa Radical tenga su sede en una de las principales intersecciones de la capital provincial, provee a este partido de una red de militantes políticos con inserción territorial capaces de distribuir beneficios y controlar la participación de los votantes en actos y elecciones<sup>15</sup>.

Además de la habilidad para resolver problemas y distribuir recursos entre los votantes, los candidatos deben elegir resolver problemas a cambio de votos. Algunos candidatos oficialistas, aunque en minoría, señalaban su decisión de

Además de la habilidad para resolver problemas y distribuir recursos entre los votantes, los candidatos deben elegir resolver problemas a cambio de votos. Algunos candidatos oficialistas, aunque en minoría, señalaban su decisión de

---

12. Angelo Panebianco: *Political Parties: Organization and Power*, Cambridge University Press, Cambridge, 1988, p. 267.

13. E. Spencer Wellhofer: «Strategies for Party Organization and Voter Mobilization: Britain, Norway, and Argentina» en *Comparative Political Studies* vol. 12 N° 2, 1979, p. 171.

14. J.C. Torre: «Citizens versus Political Class: The Crisis of Partisan Representation» en Steven Levitsky y María Victoria Murillo (eds.): ob. cit., p. 178.

15. Paula Alonso: *Entre la revolución y las urnas: los orígenes de la Unión Cívica Radical y la política argentina en los años noventa*, Sudamericana / Universidad de San Andrés, Buenos Aires, 2000; Efraín U. Bischoff: *Historia de Córdoba*, Troquel, Buenos Aires, 1995; Horacio Cabezas: *Villa María y su radicalismo*, edición del autor, 1997; Rafael M. Capellupo: *Mestre, su vida, su causa*, Fundación Ramón Bautista Mestre, Córdoba, 2003; Oscar E. Frávega: *Historia de la Unión Cívica Radical de Córdoba, 1890-2000*, Brujas, Córdoba, 2006.

no recurrir a estrategias clientelares aun cuando esto implicara el fin de su carrera política. Un concejal del Gran Buenos Aires con el cual tuve que encontrarme fuera de su ámbito político para que pudiera hablar en libertad se emocionó sorprendentemente cuando me explicó su negativa a amenazar a los votantes para apoyar al candidato del intendente: «Yo sé que puede sonar estúpido, pero aún tengo mis convicciones». Otros sostenían que sabían que no serían reelegidos debido a su negativa a utilizar el clientelismo, mientras que sus rivales no tenían «ningún tipo de problema moral en amenazar a la gente». Un importante concejal de Córdoba capital reconocía que era «relativamente fácil» comprar el apoyo político de los votantes, pero consideraba que las consecuencias de esas acciones no eran óptimas para la democracia: «Yo, con el voto de un chico que vive todo el día drogado, borracho, y yo te lo agarro y hago que vote, yo estoy en contra porque hace ganar a cualquier infeliz».

Esta investigación muestra las consecuencias nefastas de un sistema de incentivos que premia a los candidatos que eligen utilizar estrategias clientelares y castiga a aquellos que las rechazan.

## ■ Resultados

Los actos políticos son el escenario ideal para que los concejales muestren al intendente su capacidad de movilización. A diferencia de las elecciones, donde el voto es obligatorio y secreto, los actos permiten a los intendentes saber con certeza cuántos votantes ha movilizado cada concejal. A su vez, los concejales pueden comparar su capacidad de movilización con la de otros candidatos y controlar la obediencia de sus seguidores.

Si bien no todos los asistentes son movilizados por los concejales, es posible distinguir fácilmente a los que participan por cuestiones ideológicas de aquellos que reciben algo a cambio. Puesto que los actos tienen como propósito mostrar la capacidad de movilización de los concejales, estos suelen distribuir gorros, remeras y pancartas a sus seguidores para permitir su identificación. Al escuchar la descripción de los votantes de los mecanismos que emplean los políticos para movilizarlos, queda de manifiesto el uso de estrategias clientelares, así como la complicidad de intendentes y gobernadores.

Nos pasan a buscar con el micro por casa. La primer parada es en San Justo. Te bajan en el local de la agrupación a la cual responde el puntero que te anotó y, después de pasar lista, te dan un paquete de cigarrillos, un sándwich y una caja de vino. Al

regreso del acto te dan los artículos. Esto lo saben en la gobernación. Duhalde se hace el ciego porque le conviene. Pierri también conoce todo lo que pasa. En La Matanza no se mueve una mosca sin que Pierri lo sepa.<sup>16</sup>

Esta lógica, descripta hace 13 años, sigue vigente en los actos políticos a los que asistí durante mi trabajo de campo. Los concejales no solo compran la asistencia de los votantes distribuyendo bienes, sino que amenazan a aquellos que reciben beneficios con la posibilidad de perderlos si no participan en actos y elecciones. Los concejales también son capaces de movilizar votantes sin distribuir recursos, mediante promesas futuras. De hecho, mi investigación muestra que muchos votantes participan por más de seis meses en actividades políticas sin recibir nada a cambio.

Los representantes también suelen contratar los servicios de grupos organizados como sindicalistas, piqueteros y barras bravas<sup>17</sup> que movilizan a sus miembros a cambio de favores, que en la mayoría de los casos incluyen dinero en efectivo para los dirigentes de estos grupos. El efecto de estas estrategias queda de manifiesto en la combinación de asistentes a los actos políticos.

La mayoría era gente muy joven, pibes de 15, 16 o 17 años, 18 a lo sumo. No tenían pinta de militantes. Te digo la verdad: tenían una pinta de mafia terrible. El ambiente era extraño, muy loco. Yo vi gente en el césped con bebés de meses rodeada de los clásicos grupos de la esquina del barrio: remera negra, torsos desnudos y mucho tatuaje. Había tipos «calzados» [armados]. Estaban tumbados por el alcohol y descontrolados por la merca [cocaína] y, junto a ellos, una familia, que para mí estaba allí por la caja de comida.<sup>18</sup>

El clientelismo afecta la experiencia democrática de los votantes que viven sus efectos en forma diaria. Nada ilustra mejor el mecanismo y los efectos de las estrategias clientelares que una de mis experiencias en la provincia de Buenos Aires. Antes de la elección legislativa de octubre de 2005, presencié cómo muchos candidatos preferían ignorar el hecho de que uno de los concejales de su partido distribuyera planes sociales a cambio de favores sexuales. El hecho de que yo estuviera al tanto de los abusos solo demuestra la complicidad de sus compañeros y del intendente, que permitía esta

---

16. Citado en D. Otero: ob. cit., p. 36.

17. Grupos de fanáticos de un equipo de fútbol que suelen actuar con violencia.

18. Esta descripción de un participante en un acto político en la provincia de Buenos Aires en 1996 confirma las observaciones que yo hice diez años después. Citado en D. Otero: ob. cit., p. 57.

situación porque el concejal en cuestión era capaz de movilizar una cantidad importante de votos<sup>19</sup>.

La complicidad de la dirigencia política con los candidatos que utilizan estrategias clientelares sería públicamente reconocida por el lúcido y verborágico ministro del Interior de entonces, Aníbal Fernández, en una entrevista por Radio Mitre. Después de escuchar testimonios de votantes que describían cómo habían sido amenazados para participar en un acto político al cual había asistido el presidente, el periodista le preguntó si no le parecía contradictorio llamar a construir una nueva política junto a candidatos que hacían uso del clientelismo. La respuesta del ministro fue contundente: «Mire, uno hace política con los que hacen política, no con los que a mí me gustaría que hagan política».

En su declaración, Fernández resume los efectos de la lógica de incentivos perversos analizada en este artículo. El ministro asegura que él preferiría «hacer política» con candidatos que no utilicen estrategias clientelares, pero agrega que esos políticos no son los que «hacen política». Mi teoría y la evidencia empírica demuestran que es la estructura de incentivos existente la que hace que estos nunca sean reelegidos. Como consecuencia, los candidatos que se consolidan en el poder son aquellos que hacen uso de estrategias clientelares.

## ■ Conclusiones

La lógica de incentivos perversos que motiva a los representantes políticos a recurrir a estrategias clientelares tiene importantes consecuencias para la calidad y estabilidad democrática. En primer lugar, esta lógica hace que las diferencias de ingreso de los votantes se transformen en diferentes tipos de representación democráticas. Cuando los votantes participan en actos políticos y apoyan a candidatos en los que no necesariamente creen, el sistema representativo se ve privado de información acerca de sus necesidades, demandas y preferencias<sup>20</sup>.

**La lógica de incentivos perversos que motiva a los representantes políticos a recurrir a estrategias clientelares tiene importantes consecuencias para la calidad y estabilidad democráticas ■**

---

19. En una conversación acerca de las acciones de este concejal, otro concejal de su mismo partido me dijo: «Para estar en política uno tiene que estar dispuesto a hacer la vista gorda; en casos como este uno tiene que tener estómago».

20. Para una discusión acerca del tema v. Susan Stokes: «Is Vote Buying Undemocratic?» en Frederic C. Schaffer (ed.): ob. cit.

Cuando solo los candidatos dispuestos a recurrir a estrategias clientelares son elegidos y reelegidos a través del tiempo, el sistema político se estabiliza. Las dificultades que encuentra la oposición para desafiar a un gobierno local monopólico, cuya influencia es superior no solo en recursos sino en contactos y acceso a la ley, hacen que la maquinaria política se consolide a través de la obtención de mayorías legislativas y ejecutivas.

Si bien algunos especialistas señalan las ventajas del clientelismo en proveer soluciones a los votantes que de otra forma no serían accesibles<sup>21</sup>, así como también en reducir las posibilidades de quiebre de partidos y crisis sociales<sup>22</sup>, mi investigación muestra el alto precio que las maquinarias clientelares y las reglas informales implican para los votantes pobres. La historia de Laura narrada al comienzo de este artículo sugiere las ventajas y desventajas de la consolidación del clientelismo en democracia. Si bien Mario ayuda a Laura a resolver la emergencia y a encontrar una solución a largo plazo mediante una pensión para su hijo, sin la presión de Mario para asistir al acto Laura tal vez hubiera podido evitar la desgracia. En ese sentido, vale la pena pensar hasta qué punto el clientelismo permite resolver problemas que son generados por la propia ausencia de reglas universales en la distribución de políticas públicas.

El clientelismo contribuye a consolidar un círculo de pobreza, poder y dominación, en el cual la participación política de los votantes en actos y elecciones refuerza el poder de los candidatos que se valen de estas estrategias para avanzar en su carrera política. Los votantes que viven en un contexto de privaciones y solo pueden encontrar soluciones a través de su participación política no tienen otra opción que vender su voto. Solo cuando los votantes tienen alternativas y pueden elegir las sin temer represalias, el clientelismo puede desaparecer. No obstante, mi investigación muestra por qué estas dos condiciones son difíciles de encontrar.

En primer lugar, la idea de que los votantes pueden elegir con libertad a qué actos asistir y a qué candidato votar, sin temor a represalias, supone la existencia de alternativas políticas viables. Sin embargo, la aparición de partidos

---

21. Robert Gay: «The Even More Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Brazil», Center for Migration and Development, Princeton University, Nueva Jersey, 2001; Herbert Kitschelt: «Linkages between Citizens and Politicians in Democratic Polities» en *Comparative Political Studies* vol. 33 N° 6-7, 2000.

22. S. Mainwaring y T.R. Scully (eds.): ob. cit.; Steven Levitsky: *Transforming Labor-Based Parties in Latin America: Argentine Peronism in Comparative Perspective*, Cambridge University Press, Nueva York, 2003.

opositores en el nivel local con posibilidades electorales es más una excepción, que muchas veces responde a cambios electorales en los niveles nacional o provincial, que una regla<sup>23</sup>. En segundo lugar, incluso si los votantes tienen alternativas electorales, deben superar el problema de acción colectiva<sup>24</sup>. La democracia provee a los votantes pobres de una victoria pírrica: al apoyar a los candidatos que utilizan estrategias clientelares para movilizarlos, contribuyen en la elección democrática de representantes que los oprimen. ☐

---

23. Este es el caso del Partido Nuevo en Córdoba y de Nuevo Morón en Morón.

24. Para una excelente discusión acerca del problema de acción colectiva en clientelismo, v. Luis Fernando Medina: *A Unified Theory of Collective Action and Social Change*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 2007.

## La influencia de los poderes ilegales en la política colombiana

La definición mínima de democracia pone el eje en la realización de elecciones libres, competitivas y periódicas. La financiación es parte esencial de los procesos electorales. Sin embargo, a través del dinero volcado a la política se producen distorsiones e inequidades. Esto es especialmente cierto en países como Colombia, donde las organizaciones guerrilleras y los paramilitares desempeñan un rol político fundamental, en particular en los niveles local y regional. El artículo analiza la influencia de los poderes ilegales en la política colombiana y asegura que, para consolidar la democracia, es necesario resolver el problema del narcotráfico, pero también avanzar en los derechos sociales de la población.

**ALEJO VARGAS VELÁSQUEZ**

La concepción mínima de democracia remite exclusivamente a la llamada «democracia política», que se expresa de manera relevante en los procesos electorales. Para el gran filósofo político Norberto Bobbio, una definición mínima de democracia implica:

---

**Alejo Vargas Velásquez:** profesor titular de la Universidad Nacional de Colombia y director del Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa.

**Palabras claves:** política, financiación, narcotráfico, guerrilla, paramilitares, Colombia.

**Nota:** el enfoque de este artículo está basado en Alejo Vargas Velásquez (ed.): *El papel de las Fuerzas Armadas en la política antidrogas colombiana 1985-2006*, Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2008.

un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos (...) Por lo que respecta a los sujetos llamados a tomar (o a colaborar en la toma de) decisiones colectivas, un régimen democrático se caracteriza por la atribución de ese poder (que en cuanto autorizado por la ley fundamental se vuelve un derecho) a un número muy elevado de miembros del grupo (...) Por lo que respecta a la modalidad de la decisión, la regla fundamental de la democracia es la regla de la mayoría, o sea, la regla con base en la cual se consideran decisiones colectivas y, por tanto, obligatorias para todo el grupo, las decisiones aprobadas al menos por la mayoría de quienes deben de tomar la decisión (...) Es necesaria una tercera condición: es indispensable que aquellos que están llamados a decidir o a elegir a quienes deberán decidir, se planteen alternativas reales y estén en condiciones de seleccionar entre una u otra.<sup>1</sup>

Por ello, las elecciones, en cualquier sociedad, son la expresión más clara de la democracia política: son el momento en el cual los miembros de dicha sociedad toman decisiones. Una elección es una toma de decisión en la medida en que implica escoger, entre dos o más alternativas, quién debe gobernar en el próximo periodo, los programas de gobierno o el partido político que expresa mejor los proyectos futuros de la sociedad.

Pero la elección implica la existencia de varios elementos condicionantes: primero, el derecho a la organización y participación política, que no siempre se verifica; segundo, la libertad para escoger a los participantes en el proceso (si se actúa condicionado, por cualquier factor, la elección está desfigurada); tercero, presupone que todos los candidatos tengan la misma posibilidad de dar a conocer sus propuestas a los potenciales electores, para que estos puedan elegir la que más les convenga o los convenza; en una palabra, condiciones sensiblemente iguales para los aspirantes a ser elegidos.

La democracia no alude solo a la elección de los gobernantes de manera periódica dentro de un contexto pluralista de opciones, sino también a la existencia de canales de representación de los más diversos intereses sociales, territoriales y sectoriales, de modo tal que sean tenidos en cuenta por los gobernantes a la hora de tomar las decisiones. En algunas democracias, estos canales clásicos de representación se suman a otros mecanismos de participación ciudadana, para garantizar que las demandas, los problemas y las necesidades sean respondidos adecuadamente. Es la combinación de democracia representativa con democracia participativa que buscan casi todas las sociedades contemporáneas.

---

1. *El futuro de la democracia*, 1<sup>ra</sup> reimpresión en español, Fondo de Cultura Económica, Santafé de Bogotá, 1992.

**La democracia colombiana tiene grandes imperfecciones: en muchas regiones, la posibilidad de ejercer el derecho de organización y expresión no existe ■**

La democracia colombiana tiene grandes imperfecciones: en muchas regiones, la posibilidad de ejercer el derecho de organización y expresión no existe, pues diversos grupos armados se lo impiden a quienes no comparten sus tesis. No todos los candidatos, en época electoral, se encuentran en igualdad de oportunidades para dar a conocer sus propuestas: los factores económicos o el acceso privi-

legiado a los medios de comunicación colocan a algunos en una posición de ventaja frente al resto. Del mismo modo, no existe la suficiente libertad en los electores para decidir su voto, ya que operan condicionantes tales como amarras clientelistas o económicos, que alteran la decisión del votante. En la política colombiana, el mecanismo predominante de reproducción política, en los últimos tiempos, es el clientelismo, que implica una lógica de reciprocidades y pago de favores, en el sector público pero también en el privado, y que por lo tanto altera el comportamiento libre del elector (también tienen gran peso en la toma de decisiones políticas de los electores los condicionantes asociados al empleo, tanto en el sector público como en el privado).

Todo esto se encuentra íntimamente asociado al hecho de que los canales de representación de intereses no funcionan adecuadamente: los partidos políticos, que deberían ser las vías de representación de los diversos intereses sociales, no representan casi a nadie. Ni siquiera a sus electores. Hay en Colombia una clara ruptura entre los intereses de los partidos políticos, enredados casi siempre en politiquería pequeña, y los problemas de los distintos sectores sociales, que requieren decisiones de política pública serias y consistentes.

■ **La financiación de la política**

La relación del dinero con la política ha sido un tema de análisis desde diversas perspectivas y en distintos momentos. En particular, es muy rico el debate de autores anglosajones, más específicamente el que se centra en la relación entre democracia, mercado y desarrollo. Para los efectos de este trabajo, es importante destacar el debate acerca de en qué medida el dinero puede distorsionar el funcionamiento de la democracia. Esto ha derivado en la discusión acerca del tipo de financiamiento deseable de la actividad política, desde quienes proponen una financiación totalmente estatal a quienes predicán una

totalmente privada, pasando por los modelos de financiamiento mixto, presentes en gran cantidad de países, acompañado de mecanismos de regulación por parte del Estado.

En Colombia existe un sistema mixto de financiación de la política: el Estado sostiene el funcionamiento de los partidos políticos legalmente reconocidos y de las campañas electorales. Pero la legislación colombiana también acepta la financiación de los particulares, regulando el porcentaje en que estos pueden aportar legalmente. Para cada campaña, el Consejo Nacional Electoral define los topes.

Pero es justamente a través de la financiación como se introducen grandes alteraciones en el funcionamiento de la competencia política, distorsionando la democracia, no solo como resultado de los recursos económicos ilegales sino también de aquellos que, aunque de tipo legal, de todos modos buscan retribuciones posteriores.

En las sociedades en las que existen o han existido grupos ilegales con recursos de poder –especialmente económico, como los grupos mafiosos o ciertos carteles–, estos tratan de influir –o, aún peor, de capturar– los poderes institucionales, de modo de lograr que se coloquen al servicio de sus intereses.

Una de las modalidades más recurrentes es la financiación de las campañas, especialmente porque los costos de estas –la publicidad, los especialistas en manejo de imagen y la pantalla del televisor como el principal escenario de la política– se han incrementado exponencialmente. Esto aumenta la vulnerabilidad de los dirigentes o aspirantes a representantes políticos frente a quienes tienen la capacidad financiera necesaria para apoyar sus aspiraciones.

### ■ El narcotráfico y los paramilitares en la política

La sociedad colombiana y su democracia se encuentran afectadas por los efectos perversos del narcotráfico y sus actividades relacionadas. El problema de la droga tiene como antecedente fundamental, en el caso colombiano, una estructura de ilegalidad preexistente. Todos los estudios indican que las primeras infraestructuras de tráfico de marihuana y cocaína se construyeron a partir de las experiencias acumuladas por organizaciones de contrabandistas durante el siglo XIX y comienzos del XX. Por supuesto, la debilidad histórica del Estado colombiano ha desempeñado un papel fundamental.

El narcotráfico es una actividad productiva y mercantil, de carácter internacional y al margen de la legalidad, desarrollada por individuos y organizaciones interesados fundamentalmente en el lucro personal. Esto revela las tres grandes características de esta actividad: su ilegalidad, su proyección internacional y sus altos rendimientos.

Como actividad económica, el narcotráfico involucra labores agrícolas, desarrolladas en general por pequeños productores campesinos en zonas de colonización reciente y con presencia de organizaciones guerrilleras que, de una u otra manera, comienzan a verse involucradas en la regulación de la actividad, mediante el cobro de «impuestos» bajo la modalidad del «gramaje». Este es el origen de la «narcoguerrilla» colombiana. Así se articula una cadena que incluye también el procesamiento, basado en precursores químicos y tecnología originados en la gran industria química de los países del capitalismo desarrollado, el tráfico o proceso de comercialización y las cadenas de distribución detallista, con los consumidores de los países centrales como prioridad.

Esta actividad económica va generando un proceso impresionante de acumulación de capital (sobre todo en los agentes comercializadores y distribuidores detallistas) que requiere ser invertido. Pero también genera nuevos sectores sociales que puján por tener expresión social y política y crear ciertas parcelas de legitimidad social para esta nueva actividad y sus sectores más expresivos. Es así como estos nuevos sectores sociales buscan una inserción política –surgen los «narcopolíticos»–, lo cual produce choques con los sectores tradicionalmente dominantes y algunos grupos subordinados de la sociedad, fundamentalmente por los reparos éticos contra estos «advenedizos».

Al mismo tiempo, se registra un proceso de inserción económica de los nuevos capitales, proceso que, en principio, genera escaso rechazo. Uno de los sectores en los que se inicia esta inserción es el sector agrario, mediante la compra de tierras. Es allí donde este nuevo capital se entrecruza con los conflictos derivados de la lucha guerrillera y contra guerrillera, tomando partido inicialmente por la segunda, lo que genera alianzas regionales con las elites tradicionales de propietarios de la tierra y con sectores militares. Emergen así los «narcomilitares» y los «narcoterratenientes»<sup>2</sup>. El punto de confluencia es la creación y consolidación de los denominados «grupos de autodefensa» orientados a luchar contra lo que se considera los desmanes de las guerrillas.

---

2. Posteriormente se generan cruces regionales con grupos guerrilleros de diversa naturaleza, en unos casos de enfrentamiento, en otros de alianza o cooperación.

Rápidamente, los «grupos de autodefensa», patrocinados por los sectores vinculados al negocio de la droga, evolucionan a lo que se conoce como «paramilitares», más profesionalizados y entrenados, que empiezan a ser utilizados como vanguardia de una campaña de exterminio y amedrentamiento social, inicialmente en las zonas donde los nuevos capitales ubican sus inversiones, intentando limpiarlas de guerrilleros, auxiliares, comunistas y todos aquellos que reivindicuen las demandas sociales de los sectores subordinados de la sociedad. Posteriormente, esta campaña se eleva al nivel nacional: los paramilitares se transforman en verdaderas organizaciones de profesionales de la muerte, la vanguardia de lo que algunos llegaron a denominar un «proyecto narcofascista» de sociedad.

En la historia de Colombia hubo al menos tres momentos en los cuales el narcotráfico ha intentado controlar o influir en la política. En un comienzo, esto se dio mediante la elección de algunos de los jefes de los carteles como representantes políticos: Pablo Escobar, el jefe del Cartel de Medellín, fue elegido a comienzos de los 80 como representante suplente a la Cámara de Representantes, y Carlos Lehder, también del Cartel de Medellín, fue elegido diputado a la Asamblea del Quindío. Posteriormente, a mediados de los 90, en lo que se conoció como el «Proceso 8000», se difundió la financiación del Cartel de Cali a la campaña presidencial de Ernesto Samper, junto con una serie de congresistas elegidos en ese momento. Más recientemente, el proceso conocido como «parapolítica» reveló las alianzas de grupos de narcotraficantes y paramilitares con dirigentes políticos de diverso nivel: alcaldes locales, gobernadores regionales y congresistas.

El último número de la *Revista Criminalidad*, editada por la Policía Nacional, describe de manera contundente el impacto del narcotráfico en la democracia:

En la actualidad, el narcotráfico es la mayor amenaza para la institucionalidad y gobernabilidad del Estado, a partir de la capacidad de corrupción que ha desarrollado, producto de sus finanzas y la vinculación de los grupos armados ilegales. Así, se ha constituido en el principal factor de atención para al Gobierno Colombiano, y

**En la historia de Colombia hubo al menos tres momentos en los cuales el narcotráfico ha intentado controlar o influir en la política. En un comienzo, esto se dio mediante la elección de algunos de los jefes de los carteles como representantes políticos ■**

especialmente para la Policía Nacional, como institución que lidera la lucha contra el narcotráfico en el país.<sup>3</sup>

## ■ La influencia de guerrillas y paramilitares

El conflicto armado colombiano surge en el contexto de la Guerra Fría, aunque incluye una serie de peculiaridades de orden interno que no permiten afirmar que sea un simple reflejo de la confrontación Este-Oeste. La naturaleza del conflicto armado ha cambiado de manera acelerada, desde una clásica guerra de resistencia campesina con rasgos de liberación nacional, a una «guerra de la coca». Probablemente esta tenga elementos comunes con otras guerras de cultivos, pero también elementos novedosos que expresan los rezagos de un problema agrario no resuelto, con todo lo que esto significa, y las complejidades de una actividad económica ilegal globalizada, dentro de un orden planetario en el cual la debilidad del Estado desempeña un papel fundamental.

El colombiano es un conflicto asimétrico de larga duración entre, por un lado, un Estado que cuenta con legalidad y legitimidad y, por otro, grupos alzados en armas que, si bien reclaman una intencionalidad política, llevan adelante prácticas degradadas y gozan de precarios niveles de legitimidad, además de

**Las organizaciones guerrilleras nunca han tenido posibilidades reales de triunfo, a pesar de que por momentos se haya magnificado su supuesta capacidad desestabilizadora, especialmente de las FARC, para justificar determinadas políticas ■**

grupos paramilitares que se autoproclaman como defensores de un orden que el Estado ha sido incapaz de mantener en el conjunto del territorio. Los principales actores ilegales son los grupos guerrilleros –las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN)– y los paramilitares.

Las organizaciones guerrilleras nunca han tenido posibilidades reales de triunfo, a pesar de que por momentos se haya magnificado su supuesta capaci-

dad desestabilizadora, especialmente de las FARC, para justificar determinadas políticas. Las organizaciones armadas nunca llegaron a tener chances serias de

---

3. Policía Nacional de Colombia, Grupo de Análisis de Narcotráfico, área de Producción de Inteligencia: «Comportamiento estratégico del narcotráfico, 1998-2008» en *Revista Criminalidad* vol. 51 N° 1, 6/2009.

controlar el Estado central, aunque este haya sido siempre su referente discursivo. Pero sí han logrado ejercer controles, no solo actuando como una especie de poder paralelo, sino tratando de influir en el manejo de los recursos provenientes de las actividades ilegales –y, eventualmente, de beneficiarse de ellos–. Esto se ha dado sobre municipios y gobernaciones en las áreas de mayor presencia guerrillera.

Pero no solo las organizaciones guerrilleras juegan un papel central. También los paramilitares, que Gustavo Duncan caracteriza como

aqueellos grupos armados al servicio de un hombre fuerte, que está interesado en la toma del Estado local, para desde allí acumular riquezas de origen criminal (narco-tráfico, corrupción pública, etc.), inmune al control del Estado nacional. A diferencia de las guerrillas, los paramilitares no están interesados en la toma absoluta del poder nacional, su objetivo es construir una forma de autoridad subnacional en la periferia, para, desde allí, negociar su ascendiente sobre el poder del país con las elites sociales, económicas y políticas.<sup>4</sup>

Hasta el momento, la gran diferencia es que se ha logrado documentar –e incluso judicializar– las relaciones entre grupos de narcoparamilitares con dirigentes políticos y, de esta forma, evidenciar esa criminal relación. En el caso de la guerrilla, si bien se ha insinuado un vínculo similar, no se han difundido pruebas contundentes.

El surgimiento de poderes mafiosos ha dado origen al fenómeno conocido como «parapolítica»<sup>5</sup>. Algunas experiencias en Italia presentan rasgos similares, no solo conceptuales sino también fácticos. Hay que entender a la mafia y los fenómenos asociados no simplemente como una actividad de delincuencia organizada, que desde luego lo es, sino como algo mucho más complejo, con profundas raíces culturales. En el caso italiano,

la mafia siciliana, por la complejidad de los procesos culturales que la han generado y alimentado en el tiempo y por las peculiaridades específicas de su larga historia, no es, y nunca ha sido, circunscrible a la simplificadora dimensión de un fenómeno

---

4. «Potenciales riesgos de las próximas elecciones» en Misión de Observación Electoral: *Retos electorales, riesgos y recomendaciones. Elecciones Colombia – Octubre 28 de 2007*, Fundación Konrad Adenauer, Bogotá, 2007.

5. La parapolítica hace referencia al proceso de enjuiciamiento de congresistas –actualmente están llamados por la Corte Suprema de Justicia o la Fiscalía cerca de medio centenar de parlamentarios– y otros funcionarios públicos –se encuentran detenidos dos gobernadores y otros tantos llamados a rendir explicaciones ante las autoridades judiciales–, además de otros funcionarios del Estado; en todos los casos, por presuntas complicidades con grupos paramilitares.

criminal (...) Nos encontramos ante un fenómeno complejo que es parte integrante de un sistema de poder, y asume un relieve central la exigencia de entender cómo un sistema de este tipo pudo formarse y reproducirse en la historia.<sup>6</sup>

En este sentido, el ex-ministro de Defensa colombiano Rafael Pardo Rueda sostiene que se ha venido dando un proceso de transformación del paramilitarismo en modalidades de crimen organizado:

La expansión de unos jefes paramilitares de unas regiones a otras no tiene propósito distinto que el control de recursos públicos. El miedo a la extradición ha llevado a que se salgan algunos jefes importantes del negocio de drogas y de la protección de cultivos de coca; esa parte del negocio la han asumido los nuevos paramilitares, llamados de tercera generación. Por eso, para los viejos paramilitares, el control de gobiernos locales es ahora la prioridad. Para ello no requieren de miles de hombres en armas, que desmovilizaron, sino de unos pocos que estén en disposición a amenazar con el uso de violencia. Esto es lo que se llama crimen organizado, que es uña y mugre con el clientelismo. Es el control de negocios legales con medios ilegales, en especial con violencia.<sup>7</sup>

El reconocido analista del fenómeno paramilitar Gustavo Duncan advierte sobre las transformaciones experimentadas por estos grupos:

Una organización narcotraficante tiene mayores posibilidades de éxito en el negocio si es capaz de construir un aparato armado superior y está en capacidad de expropiar a sus competidores o imponer condiciones desventajosas a otras organizaciones con las que realiza transacciones. Se necesita también influencia sobre el aparato estatal para evitar la persecución de las autoridades contra los procesos de producción, distribución y lavado, y para lograr que su acción se concentre en los demás competidores. La corrupción de las instituciones públicas y las amenazas, e incluso la violencia, contra los funcionarios honestos que no se dejen cooptar o que hayan sido cooptados por algún contrincante, se convierten en recursos indispensables para la prosperidad del negocio, y más importante aún, para la supervivencia como empresa criminal. Al igual que los grupos encargados de la producción y el tráfico de drogas, las organizaciones encargadas de prestar los «servicios de coerción y protección» tienen estructuras bastante diversas que evolucionan según cambia el entorno donde operan y según cambia la estructura misma de los empresarios del negocio.<sup>8</sup>

En cuanto al control de los gobiernos locales y regionales, Duncan agrega:

---

6. Giuseppe Carlo Marino: *Historia de la mafia. Un poder en la sombra*, Ediciones B, Buenos Aires, 2005.

7. *Fin del paramilitarismo. ¿Es posible su desmonte?*, Ediciones B, Bogotá, 2007.

8. *Los señores de la guerra. De paramilitares, mafiosos y autodefensas en Colombia*, Planeta, Bogotá, 2006.

Es más que evidente que el dominio de las autodefensas se ha traducido en su apoderamiento del Estado local. Son ellos quienes regulan y extraen tributos a las transacciones económicas, amenazan y protegen a las comunidades, moldean la justicia y el orden político de acuerdo a su conveniencia, y poseen el control, y por consiguiente las mayores ganancias, del tráfico de drogas. En suma, son ellos quienes determinan el orden social de las comunidades. Se trata de un orden social que, aunque sangriento y casi primitivo, es absolutamente sólido y coherente, y es por esto que se han constituido en una amenaza para la democracia. Han logrado someter a la clase política local mediante la lógica del dinero y las balas. Imponen a los alcaldes, diputados y concejales, y al grueso de la burocracia pública.<sup>9</sup>

Una cuestión que adquiere importancia es la responsabilidad del Estado, por omisión o acción. Para el analista y director de la Corporación Nuevo Arco Iris, León Valencia, «la parapolítica vino a demostrar que el Estado no era ninguna víctima. Resultó que una parte importante de las elites regionales y nacionales con una presencia decisiva en el Estado se coaligaron con paramilitares y narcotraficantes para consolidar su predominio y alterar la competencia política»<sup>10</sup>.

El fenómeno de la parapolítica es el ejemplo más aberrante de colusión entre grupos de crimen organizado o narcoparamilitares y dirigentes políticos, tanto del orden regional como nacional. Sin embargo, hay que señalar también que la institucionalidad colombiana ha dado muestras de capacidad de respuesta, al lograr el enjuiciamiento de muchos de ellos. En este sentido, la Corporación Nuevo Arco Iris señala que 34 de los 102 senadores electos en 2006 (33%) están siendo investigados por vínculos con el narcoparamilitarismo, así como 25 de los 169 representantes a la Cámara (15%). Esas cifras ponen de presente que el narcoparamilitarismo superó con creces la capacidad de infiltración que previamente había tenido el narcotráfico.

Cuando Pablo Escobar se hizo elegir a la Cámara de Representantes en 1982, su voto y los de su fórmula equivalían a menos del 1% de la votación de Senado. Cuando se

**El dominio de las autodefensas se ha traducido en su apoderamiento del Estado local. Son ellos quienes regulan y extraen tributos a las transacciones económicas, amenazan y protegen a las comunidades, moldean la justicia y poseen el control del tráfico de drogas ■**

9. *Ibíd.*

10. L. Valencia (ed.): *Parapolítica, la ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*, Corporación Nuevo Arco Iris, Bogotá, 2007.

descubrió que el cartel de Cali infiltró masivamente la campaña en 1994, los condenados representaron el equivalente al 8% de la votación de Senado. Los investigados por narcoparamilitarismo equivalen al 35% de las curules y al 25% de la votación de Senado en 2006.<sup>11</sup>

**Todos los partidos políticos,  
con la sola excepción del  
Polo Democrático Alternativo  
y el partido de origen religioso  
MIRA, tienen congresistas  
o ex-congresistas procesados  
o condenados ■**

Todos los partidos políticos, con la sola excepción del Polo Democrático Alternativo y el partido de origen religioso Movimiento Independiente de Renovación Absoluta (MIRA), tienen congresistas o ex-congresistas procesados o condenados por este tema. En este contexto, debemos caracterizar la situación más como una crisis política que como una crisis

institucional (aunque puede llegar a afectar a las instituciones). Es necesario señalar también que la crisis se ha evidenciado por el proceso de desmovilización de un sector relevante del paramilitarismo, un aspecto positivo que debe ser tenido en cuenta. Y también es resultado de la decisión de la Corte Suprema de Justicia de impulsar las investigaciones penales. Por supuesto, es muy grave que un grupo tan amplio de dirigentes políticos –en su mayoría congresistas– esté siendo investigado por sus relaciones con grupos armados ilegales, y es cierto que esto puede haber comenzado a afectar a la institución del Congreso y su funcionamiento. Sin embargo, hay que reconocer también que las instituciones de justicia han funcionado adecuadamente.

Asimismo, es necesario reflexionar acerca de las respuestas a este problema. Si, como señalan algunos analistas, el origen de la crisis radica en las estructuras de poder mafioso que han logrado consolidarse en diversas regiones y localidades del país y que controlan rentas legales e ilegales e influyen en la configuración de poderes políticos regionales, entonces la respuesta debe ser distinta a si se considera como único problema el de los congresistas investigados por la Corte: una cosa es el juicio y la sanción de conductas delictivas del pasado y otra, muy distinta, es prevenir esas mismas conductas en el futuro.

Hay que prevenir contra una vieja tendencia latinoamericana –y colombiana– que supone que el remedio a todos los males se encuentra en las reformas constitucionales: la creencia de que cambiando la norma se modifica la

---

11. Claudia López y Oscar Sevillano: «Balance político de la parapolítica» en *Revista Arcanos* 2008. En *qué está la guerra*, Bogotá, 12/2008.

realidad. Es probable, desde luego, que sea necesario implementar algunas reformas legales –y eventualmente constitucionales–. Sin embargo, lo que se requiere es, antes que nada, precisar el carácter del problema.

Y no hay duda de que el problema de fondo sigue siendo el narcotráfico. Los grupos paramilitares se volvieron poderosas máquinas de guerra tras convertirse en apéndices o controladores del negocio del tráfico de drogas ilícitas. La parapolítica no es otra cosa que la relación de políticos de distintos niveles con grupos de paramilitares y de narcotráfico para acceder a ciertos cargos. El conflicto interno armado se alimenta y expande nutriéndose de las rentas del narcotráfico. Si retrocedemos en la historia de Colombia, hay que recordar que la crisis de fines de los 80, que llevó al proceso constituyente de 1991, en buena medida estuvo asociada a los «bombazos» del narcotráfico para tratar de incidir en la política de extradición. Del mismo modo, la crisis política de mediados de los 90 –conocida como «Proceso 8000»– se asocia a los «billetazos» del narcotráfico para financiar campañas políticas.

Pese a todo esto, el narcotráfico sigue ahí, posicionado en la sociedad colombiana. Pareciera que, a raíz de la narcotización de las relaciones colombianas durante el gobierno de Ernesto Samper, la salida fue no volver a hablar del tema, como si, al ignorarlo, se lo pudiera solucionar. Pero la realidad es tozuda. Los cultivos de uso ilícito gozan de buena salud a pesar de los esfuerzos de erradicación. En octubre de 2009, según cifras del Ministerio de Defensa, existían 81.000 hectáreas, que si bien implican una gran reducción frente a las 163.289 existentes en 2000, superan por mucho las 50.900 sembradas en 1995<sup>12</sup>. Adicionalmente, cerca de 200.000 familias campesinas están asociadas a esta actividad productiva. En cuanto a las otras fases del proceso, siguen muy activas, tal como revelan diversos indicadores de incautación de coca o pasta de coca y del volumen de cocaína que llega al mercado estadounidense. Frente a ello, la única política sostenida llevada adelante en los últimos decenios –la erradicación forzosa a través de la fumigación, ya que la erradicación voluntaria y manual ha sido marginal– ha mostrado su rotundo fracaso. Resultados más alentadores parece haber dado la interdicción.

Todo esto hace necesario plantearse si no es hora de situar el tema del narcotráfico en el centro del debate nacional y comenzar a hablar, en voz alta, de

---

12. «Logros de la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática – PCSD», Bogotá, octubre de 2009.

soluciones posibles y viables, asumiendo además que hay una corresponsabilidad de los países consumidores. Esto es especialmente oportuno en un momento como el actual, en que el gobierno de Barack Obama propone crear una comisión bipartidista que haga un análisis a fondo de los resultados de estas políticas públicas. Difícilmente pueda encontrarse una solución real al conflicto armado y a los grupos paramilitares si no se buscan soluciones eficaces al problema del narcotráfico.

### ■ ¿Continúa la influencia de grupos ilegales en la política?

En Colombia existe un intenso debate acerca de si las modalidades criminales asociadas al narcoparamilitarismo desaparecieron con la desmovilización de más

**La impresión mayoritaria es que existen nuevas generaciones de grupos armados ilegales, producto de antiguos paramilitares no desmovilizados o de aquellos que, si bien se desmovilizaron, luego retornaron a sus actividades criminales ■**

de 30.000 miembros de los grupos de auto-defensa. La impresión mayoritaria es que existen nuevas generaciones de grupos armados ilegales, producto de antiguos paramilitares no desmovilizados o de aquellos que, si bien se desmovilizaron, luego retornaron a sus actividades criminales. Más allá de la discusión acerca de cómo denominarlos, si «neoparamilitares»<sup>13</sup>, como proponen algunos, «paramilitares de tercera generación», como los denominan otros, o «bandas criminales», como prefiere llamarlos el gobierno, lo central es que se encuentran activos. El Ministerio de Defensa

reporta la neutralización –capturados y abatidos– de 2.763 miembros de estos grupos en 2007, 2.462 en 2008 y 2.466 hasta octubre de 2009<sup>14</sup>.

Pero ¿ha disminuido el riesgo sobre la política electoral colombiana de los factores que la han afectado negativamente en el pasado? Por el momento no existen evidencias empíricas contundentes. Es interesante mirar el pasado reciente y ver en qué medida la situación se ha modificado. En 2007, la Misión de Observación Electoral señaló que «570 municipios tuvieron irregularidades electorales

---

13. Al respecto hay una gran discusión, porque todo indica que la esencia de la denominación paramilitar hace referencia a miembros de un proyecto contrainsurgente, más allá de las alianzas que pudieran desarrollar. Lo que se evidencia en los actuales grupos armados ilegales es menor énfasis en actividades contrainsurgentes y mayor ligazón con las actividades del narcotráfico; alrededor de esto han adelantado en algunas regiones alianzas operativas con grupos guerrilleros.

14. Ob. cit.

descubiertas y demandadas por la Procuraduría General de la Nación en las elecciones del Senado de 2006. Guaviare, Putumayo, Meta, Cundinamarca, Magdalena, Cesar, Chocó, Tolima, Risaralda, Guajira, Bolívar, Sucre, Arauca, Valle del Cauca y Córdoba son los departamentos con mayor número de municipios con irregularidades denunciadas»<sup>15</sup>. Y de igual forma, esta organización veedora de la sociedad civil señalaba que «576 municipios presentan niveles de riesgo preocupantes por variables de violencia»<sup>16</sup>.

Todo indica que la situación en el nivel regional no ha mejorado sustancialmente y, más allá del debate acerca de las cifras, lo cierto es que la política de «Seguridad Democrática» del actual gobierno, si bien ha dado algunos golpes contundentes, está lejos de haber logrado resolver el tema. En este sentido, el Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos de la Universidad Javeriana afirma: «Los grupos armados emergentes son un fenómeno persistente y creciente en el país. Su neutralización y control constituye, sin lugar a dudas, uno de los grandes retos para la seguridad nacional de Colombia»<sup>17</sup>.

Las guerrillas han tratado de acomodarse a la nueva dinámica del conflicto armado con nuevas formas de operación militar: pequeños grupos, francotiradores para producir bajas, tácticas de sabotaje y, de manera creciente, campos minados, lo que plantea la necesidad de revisar los indicadores de la intensidad del conflicto. Pero lo único que garantizan estas nuevas prácticas es una estrategia de resistencia, no una posibilidad cierta de triunfo militar, ni en el corto ni en el mediano plazo. Hoy no les resulta fácil a los grupos armados realizar operaciones militares de gran envergadura, en la medida en que la nueva estrategia de las Fuerzas Armadas ha mostrado ser eficaz para responder a estos intentos. Esto no significa que la guerrilla esté cerca de una derrota estratégica, pues parece mantener cierto nivel de operatividad a pesar de los golpes que ha venido asestándole el Estado.

En cuanto a los neo-paramilitares, la situación es parecida. Sin embargo, hay que tener en cuenta que, como afirman Mauricio Romero y Angélica Arias,

su objetivo principal no ha sido el enfrentamiento al Estado, sino el control por la fuerza de territorios, población y flujos de mercancías, de los cuales puedan derivar una extracción de rentas económicas, políticas y militares. Por esta razón, sus acciones

---

15. Misión De Observación Electoral: ob. cit.

16. *Ibíd.*

17. Jorge A. Restrepo y David Aponte (eds.): *Guerra y violencias en Colombia. Herramientas e interpretaciones*, Cerac, Bogotá, 2009.

tienden a ser clasificadas como «unilaterales», ya que no buscan establecer una relación de combate con los agentes estatales, y como su objetivo central es la población no armada sin capacidad de respuesta, la dimensión de estas actividades tiende a ser subregistrada por ausencia de denuncias, ante el temor de represalias.<sup>18</sup>

Más allá de la discusión acerca de la denominación de estos nuevos grupos armados y de los golpes que ha recibido la guerrilla, ambos continúan teniendo una capacidad de perturbación y daño importante. La actividad política —especial el debate electoral de 2010— está cruzada por el accionar de estas organizaciones. Esto es particularmente cierto en el caso de los neoparamilitares.

La inclinación de estas fuerzas ilegales al control social y político las hace tremendamente útiles para las fuerzas conservadoras y autoritarias, que han sabido instrumentalizar en su beneficio la violencia de estos grupos ilegales, juego en el que han caído repetidamente las fuerzas estatales, en perjuicio de sectores de oposición, coaliciones renovadoras, organizaciones y liderazgos sociales, y campesinos despojados de su tierra. Ese dispositivo de control y presión ilegal y violenta de los neoparamilitares se ha convertido en moneda para ofrecer a cambio de cierta tolerancia para sus actividades ilegales, incluido el narcotráfico.<sup>19</sup>

Mientras no se avance sustancialmente en un conjunto de medidas que afecten el carácter multidimensional del narcotráfico, quizás puedan lograrse algunas mejoras transitorias. Sin embargo, es igualmente probable que las diversas dimensiones a través de las cuales se expresa el narcotráfico reemerjan y afecten gravemente el funcionamiento de la democracia. Por eso, para que Colombia avance hacia una democracia consolidada, es necesario concretar dos transiciones que se encuentran pendientes: la transición de la guerra a la paz y la transición del modelo basado en las recomendaciones del Consenso de Washington a uno que estimule políticas de desarrollo en función del beneficio de las grandes mayorías nacionales; una democracia que, además de contar con un transparente sistema electoral, garantice los derechos sociales y económicos de los ciudadanos. ☐

---

18. «Sobre paramilitares, neoparamilitares y afines: crecen sus acciones criminales, ¿qué dice el gobierno?» en *El declive de la seguridad democrática?*, Informe Especial, Corporación Nuevo Arco Iris, noviembre de 2009.

19. *Ibíd.*

## Corrupción en el Senado brasileño: síntoma de una crisis de larga duración

La crisis del Senado brasileño, iniciada con las acusaciones de corrupción contra su presidente, se propagó al Poder Legislativo e incluso al Ejecutivo. El artículo sostiene que se trata del reflejo de una crisis general de los partidos políticos y de los parlamentos modernos, resultado de las presiones combinadas del decisionismo gubernamental y la espontaneidad social, que limitan la capacidad de acción del Legislativo. En el fondo, esto es una consecuencia de una situación de malestar institucional más amplia, una crisis de subjetividad política, en la que los sistemas políticos se vuelven incapaces de interactuar con la cultura y la sociedad producidas por los nuevos términos de la vida globalizada.

**MARCO AURÉLIO NOGUEIRA**

A un cuando todo haya terminado en un armisticio, un análisis frío de la crisis que tocó la médula del Senado brasileño y se diseminó por el Planalto<sup>1</sup> sugiere que esta se encuentra solo momentáneamente suspendida; que,

---

**Marco Aurélio Nogueira:** profesor titular de Teoría Política de la Universidad Estadual Paulista (Unesp), sede Araraquara, San Pablo.

**Palabras claves:** Parlamento, corrupción, globalización, República, Brasil.

**Nota:** una primera versión del presente texto ha sido publicada en la revista *Estudos Avançados* N° 67, Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de San Pablo (USP), 2010. Traducción de Sara Daïtch. La versión original de este artículo en portugués puede consultarse en <[www.nuso.org](http://www.nuso.org)>.

1. En 2009, el presidente del Senado, José Sarney, recibió varias acusaciones de corrupción, malversación y fraude, que incluyeron una supuesta cuenta oculta del senador en el exterior, desvíos de fondos a una fundación controlada por él, etc. Estas acusaciones involucraron también a otros miembros del Poder Legislativo y generaron una parálisis del Senado durante meses. El gobierno defendió a Sarney y bloqueó los intentos de la oposición de desplazarlo del cargo, ya que el Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), que integra Sarney, es uno de los principales aliados del Partido de los Trabajadores (PT).

lejos de resolverse, está adormecida. Sus términos y sus protagonistas, así como los diversos factores institucionales que le dieron impulso, continúan iguales, y no hay indicios que indiquen que en un futuro próximo pueda sobrevenir una fase virtuosa, cualitativamente distinta de la que dio origen a la crisis.

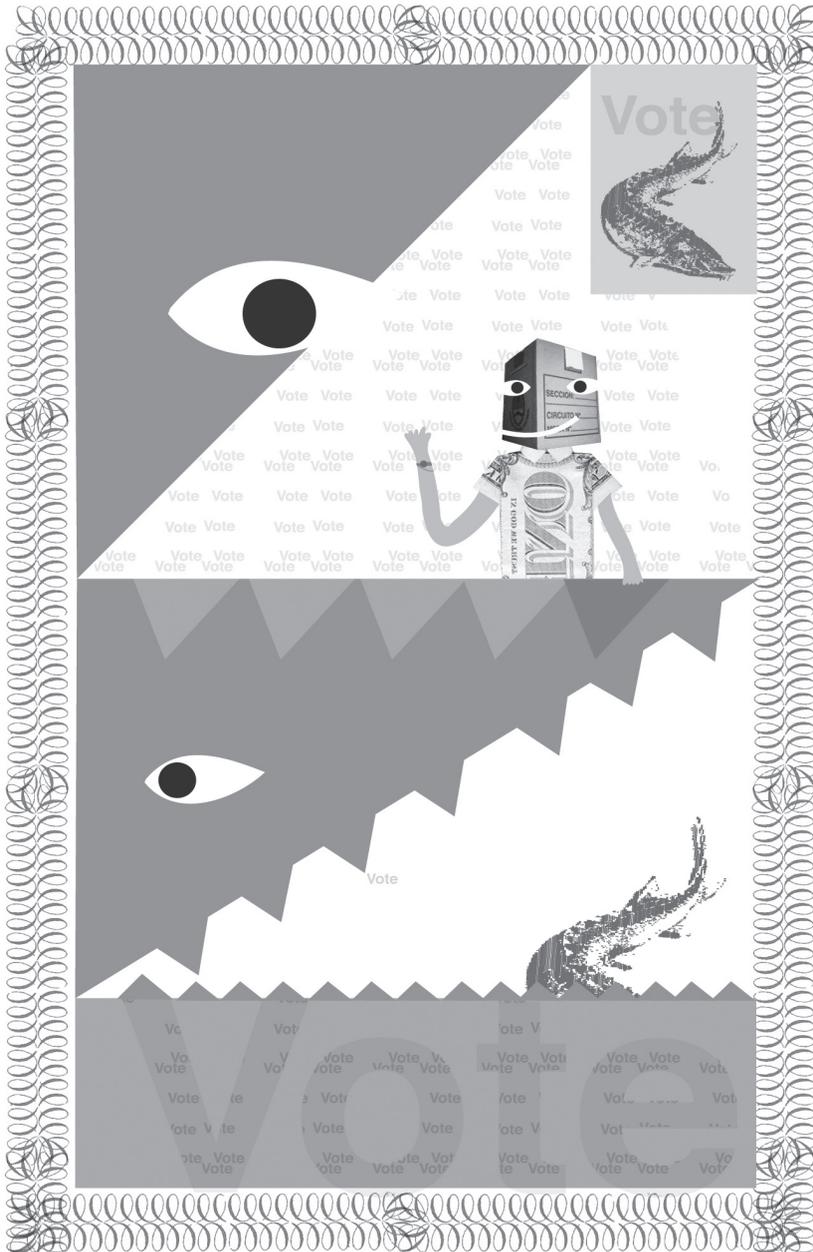
La situación es paradójica.

Al menos en el corto plazo, parece difícil que surja una solución con potencia suficiente para expulsar completamente las toxinas que contaminan el sistema político brasileño, algunas de las cuales se consolidaron a lo largo del tiempo y, por lo tanto, se encuentran enraizadas en lo más profundo de la experiencia social y de las prácticas políticas. Ni siquiera parece haber espacio para que un eventual «grupo parlamentario del bien» –cuya existencia, además, todavía se debe explicar– imponga un resurgimiento ético, político e institucional en el corto plazo.

Pero, por otra parte, el desgaste del Senado –y por extensión del Legislativo, el Ejecutivo, los parlamentarios y los partidos– mostró ser tan profundo y llegó tan cerca del hueso que terminó saturando y creando un punto de inflexión. Aunque no se disponga de todas las evidencias, es posible que surja una nueva agenda de entre los escombros acumulados.

Como se sabe, muchas veces las sociedades necesitan llegar al borde del precipicio para juntar fuerzas, curar sus heridas y reconstruir el futuro. La historia brasileña reciente es bastante elocuente al respecto. Por ejemplo, fue necesario que la dictadura de 1964 llegara a los extremos salvajes y arbitrarios de 1975 para que se comenzara a hablar de apertura y para que la redemocratización fuera contagiando poco a poco a la sociedad. Fue preciso alcanzar el 230% de inflación anual en 1985 para que se iniciara, con el Plan Cruzado, un esfuerzo técnico y político orientado a estabilizar la moneda, que finalmente alcanzaría el éxito algunos años más tarde. Y fue preciso que el barro de la corrupción, los negociados y las camarillas se escurriera por las grietas del Planalto para que se allanara el camino del *impeachment* al presidente de la República en 1992, punto de partida para la inauguración de un nuevo ciclo político en el país.

Reconocer estos antecedentes no implica postular la existencia de una ley férrea, objetiva y que se manifestaría de manera inflexible. Se trata solamente de admitir una tendencia inscrita en la lógica de los hechos, una probabilidad. Como ya sabemos, hubo algunos momentos muy graves de la historia reciente que no dieron paso a una instancia de superación. Por ejemplo, la crisis del



© Nueva Sociedad / Ariana Jenik 2010

**Ariana Jenik** (Buenos Aires, 1971) es diseñadora gráfica por la Universidad de Buenos Aires y realizó un posgrado en la Parsons New School for Design, Nueva York. Ha publicado ilustraciones en libros de diversas editoriales. Actualmente diseña e ilustra libros en forma independiente y ha participado en varias muestras colectivas de ilustración. Página web: <[www.arijenik.com](http://www.arijenik.com)>.

«mensalão»<sup>2</sup> de 2005, aunque hizo temblar las estructuras del sistema político, no impidió que Luiz Inácio Lula da Silva fuera reelegido en 2006 ni posibilitó la eliminación de los malos hábitos que impregnan las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. Pero tampoco se salió con las manos limpias: cierta magia se deshizo y el PT tuvo que dirigirse por un camino más arduo y desgastante para intentar reencontrarse con su propia historia.

En el futuro seguramente veremos el 2009 como un año pródigo en la reiteración de tendencias anteriores. Lula ofreció una continuidad ampliada del estilo que le garantizó altos índices de aprobación popular, que a inicios de año alcanzaron un impresionante 84%. Su estrategia de dirigirse de manera directa a las masas, su preocupación por crear puentes entre el gobierno federal y los gobiernos subnacionales (tanto para posibilitar políticas públicas consideradas estratégicas como para allanar el terreno para la sucesión presidencial), junto con el lenguaje seductor y paternal y la sagacidad política, se volvieron una marca registrada de sus dos mandatos. Aunque el estilo no estuvo desprovisto de un cierto sabor populista, no dejó de generar vida institucional y rutinas gubernamentales, elementos vitales en un país tan carente de articulaciones y de instrumentos de coordinación como Brasil. En buena medida, la forma de hacer política de Lula tiene la cara de Brasil: retrata y reproduce un patrón de conducta política bastante arraigado en la experiencia histórico-social del país. Como suele mencionar el cientista político Luiz Werneck Vianna, se trata de una especie de actualización del elemento de «cordialidad» que tanta importancia tuvo y tiene en la construcción del Estado nacional en Brasil<sup>3</sup>.

En el transcurso de 2009, la oposición (básicamente, el Partido de la Social Democracia Brasileña [PSDB] y el Partido Político de los Demócratas [DEM]) intentó cercar y denunciar todo aquello que consideró un anticipo de la campaña electoral de 2010. Eligió estos temas como eje de su actuación, pero fue inexperta e ineficiente, reiterando así su desgracia: en efecto, exigir que un gobernante deje de hacer política y de intentar sacar ventaja electoral de sus actos tiene poco sentido. La denuncia fue solo una demostración adicional del miedo y la preocupación por los movimientos de Lula y, quién sabe, un reflejo de la necesidad de los opositores de ganar tiempo para poner su propia casa en orden.

---

2. El *mensalão* consistió en el pago de sobornos mensuales a legisladores a cambio de su apoyo a las leyes impulsadas por el Ejecutivo. Destapado en 2005, el escándalo involucró a importantes funcionarios del gobierno y dirigentes del PT y forzó a Lula a cambiar todo su gabinete.

3. «Corações partidos», entrevista publicada en *O Estado de S. Paulo*, sección Aliás, 23/8/2009.

Tanto el estilo Lula como la fragilidad de la oposición revelan la dificultad que enfrenta la sociedad brasileña para ingresar en un ciclo virtuoso de vida democrática, reformismo y reorganización social. La mala imagen pública del Congreso y sus funciones es el reflejo de un proceso impulsado por el esfuerzo compulsivo de políticos y partidos de maximizar sus intereses de corto plazo. La popularización de la Presidencia gana fuerza en la figura carismática de Lula. Y el hecho de que no surjan nuevos liderazgos revela la ausencia de una oposición democrática suficientemente lúcida, unida y con coraje para ceder ganancias inmediatas y presentarse como una opción ante la sociedad.

**Tanto el estilo Lula como la fragilidad de la oposición revelan la dificultad que enfrenta la sociedad brasileña para ingresar en un ciclo virtuoso de vida democrática, reformismo y reorganización social ■**

No sería una exageración afirmar que Brasil vive actualmente una situación compleja, cruzada por dilemas, paradojas e interrogantes, en la que no existe ningún príncipe (un estadista) al estilo de Maquiavelo y en la que se han debilitado los príncipes modernos de los cuales hablaba Antonio Gramsci, los partidos políticos, dedicados a organizar ideas e intereses en torno de un proyecto de sociedad. La crisis del Senado es tan solo una expresión de esta situación: un detalle, ciertamente importante y emblemático, pero un detalle.

### ■ El realismo en cuestión

Un rasgo sobresaliente de la crisis actual es la pasividad con la cual los políticos brasileños la están enfrentando. Por momentos indiferentes a sus efectos, por momentos sordos a las expectativas de la población, actúan como si hubieran sido contaminados por una especie de corporativismo parlamentario. En los márgenes del cuadro hay algunos espasmos sueltos de indignación y vehemencia, pero no mucho más.

¿Cómo se puede entender que el Senado, que se considera la llave de oro del sistema político brasileño, sobreviva «a baño maría», sangrando a cielo abierto, librado a su propia suerte? ¿Habría perdido el Senado su importancia a punto tal que las turbulencias que lo afectan ni siquiera alteran la rutina política y gubernamental? ¿Por dónde andará la autoestima de los senadores, a quienes parece no importarles la pérdida de prestigio de la institución y, consecuentemente, de sus propios lugares?

La crisis del Senado es visible pero no se limita solo a él. Debemos calibrar rigurosamente su amplitud para no forzar demasiado la palabra «crisis». No estamos frente a una situación terminal ni, mucho menos, en la antesala de una bancarrota política. Tampoco estamos en presencia de una «crisis orgánica», que afectaría al Estado en su conjunto, o de una «crisis de hegemonía», a

partir de la cual no habría preponderancia de ninguna orientación o concepción moral.

**Se justifica hablar de crisis porque las instituciones no están respondiendo a lo que la sociedad espera de ellas, a tal punto que comienzan a convertirse en una caricatura de sí mismas ■**

Sin embargo, se justifica hablar de crisis porque las instituciones no están respondiendo a lo que la sociedad espera de ellas, a tal punto que comienzan a convertirse en una caricatura de sí mismas. No se trata de un problema del senador Sarney, de tal o cual partido,

ni siquiera del Poder Legislativo. El Poder Judicial también busca desde hace tiempo su reforma. Y ni siquiera la Presidencia funciona satisfactoriamente.

Si deseamos evitar el peso negativo de la palabra «crisis», tal vez podamos decir que lo que existe actualmente es un grave malestar político e institucional. Esto ocurre no solo porque el presidente del Senado se enredó en una trampa que dilapida el patrimonio político que había acumulado a lo largo de décadas de trabajo. No se trata ni siquiera de un problema limitado a la corrupción, la malversación de fondos públicos o el nepotismo, aun cuando todo eso ayuda a componer el cuadro de situación. La disolución de la autoridad moral de la presidencia del Senado arrastra a la totalidad de la Cámara y salpica a las demás instituciones políticas, desde el Legislativo hasta el Ejecutivo.

La crisis, que en una primera impresión parece estancada, se revela de cuerpo entero, impregnando la estructura institucional y los cuadros políticos. De no ser así, el sistema habría reaccionado y no estaría, como está, contemplando pasivamente su propio debilitamiento. El escenario es preocupante: si el sistema político no reacciona, ¿no será que el país ya no lo necesita y no se reconoce en él? Es decir, para que las cosas no continúen como están, en esa parálisis irritante, sería necesario que las instituciones funcionaran bien. No caemos en el precipicio pero tampoco avanzamos. ¿No se habrán convertido las instituciones en algo irritablemente «funcional», inofensivo hasta para mantener el sistema político en acción?

El Senado cumple una función importante en la ingeniería institucional brasileña. Se le atribuye el papel de amortiguar eventuales fallas o «arrebatos» de la Cámara de Diputados, equilibrar la representación y engrandecer la República. No ha hecho ni una cosa ni la otra. Y si no funciona, o funciona mal, la institucionalidad queda manca y agrava sus ya de por sí abundantes deficiencias. Al fallar la institucionalidad, emergen la mediocridad y el vacío.

En este contexto, un interrogante pende sobre la cabeza del Poder Ejecutivo y del PT, el principal partido de apoyo del presidente: ¿por qué se decidió blindar al presidente del Senado y minimizar la crisis? La respuesta fácil, fiel al realismo político que se ha intentado atribuir a las acciones de la Presidencia, es que era necesario hacerlo para mantener la alianza con el PMDB y evitar que la oposición se apoderara de la conducción del Senado. Pero esta respuesta prolonga el sufrimiento del Senado e inyecta turbulencias en la vida política nacional. No tranquiliza, no mejora la situación, no soluciona ninguno de los problemas políticos del país. No ayuda al gobierno ni mejora la posición de su candidata para las elecciones de 2010.

El realismo es un bien precioso en la política. En ese universo no todo lo que brilla es oro, y no siempre las cosas correctas se hacen a través de las mejores personas, ni el mal deriva del mal. Max Weber dijo esto en su famoso ensayo sobre la política como vocación. Y todos saben que en política las evidencias no corresponden necesariamente a los hechos. Es obvio que, detrás de la carga contra Sarney, estaban las ambiciones de la oposición. Que la oposición se terminaría beneficiando con su eventual alejamiento era algo igualmente esperado, dado el pacto de sangre que la Presidencia selló con el senador y su partido. Pero un poco de oposición es todo lo que un gobierno democrático necesita para no sentirse excesivamente cómodo o para no pensar que manda solo. ¿La oposición quiere usar la crisis del Senado para crecer electoralmente y mejorar su desempeño en 2010? Y si lo hace, ¿cuál es el problema? Lo que no se puede aceptar es que el gobierno crea que saldrá ileso del blindaje ofrecido al Senado.

Ningún realismo puede chocar con las tradiciones que dan carácter a los partidos y a los políticos, bajo pena de destrozarlas. Nuestra época no es muy favorable a las identidades doctrinarias, a lealtades o fidelidades. Sin embargo, los partidos y los políticos que se sienten coherentes necesitan luchar contra eso. Mínimamente, para mantener atados los hilos que los unen a su propia historia y, con ello, proporcionar cierto vigor ético a la política. Además, ningún realismo puede ir contra las expectativas de la opinión pública, el sentido

común o la voz de la calle. Claro que no debe obedecerlos de manera servil, pero no puede ignorarlos, bajo pena de dejar de ser realismo. Es, en el fondo, una cuestión de sintonía.

## ■ El cerco al Parlamento

Se puede agregar una segunda paradoja a la antes mencionada, igual de intrigante y preocupante. La democracia no puede funcionar sin un Poder Legislativo fuerte y activo, pero la fuerza del Poder Ejecutivo y el decisionismo crecen en simultáneo con el aumento de las presiones en favor de la participación, de la democracia directa y del libre movimiento social. En este momento, los

**Los Parlamentos  
parecen haber perdido  
su eje, comprimidos  
entre el decisionismo  
gubernamental y la  
espontaneidad social ■**

Parlamentos parecen haber perdido su eje, comprimidos entre el decisionismo gubernamental y la espontaneidad social<sup>4</sup>.

–globalizado, transnacional, hipercapitalista, superconectado– está conformándose tanto como un sistema que supera a los Estados nacionales (sin eliminarlos), como una sociedad mundial que no se refleja en un Estado mundial y que se combina con el surgimiento de sociedades de «alta» complejidad. Los sistemas políticos (Parlamentos, partidos, clase política, gobiernos) entran en crisis al sufrir los efectos de la globalización y de la reducción de la soberanía de los Estados nacionales. Se vuelven incapaces de interactuar de forma virtuosa con la cultura y las estructuras sociales derivadas de los nuevos términos de la vida globalizada, es decir, con sociedades plurales, fragmentadas, reflexivas, veloces y explosivas. Todos los centros tienden a perder capacidad de dirección en condiciones de alta complejidad<sup>5</sup>.

Se trata de una tendencia mundial que, sin embargo, se acentúa en los países latinoamericanos, que radicalizan su modernidad sin calmar los dolores de su condición periférica. Tales países son hipermodernos y periféricos: comparten los problemas de las dos condiciones existenciales. Al hipermodernizarse, se

---

4. M.A. Nogueira: «O Parlamento Sitiado, a Ciência e a Educação» en Maíra Baumgarten (ed.): *Conhecimentos e Redes. Sociedade, Política e Inovação*, Editora UFRGS, Porto Alegre, 2005, pp. 173-188.

5. M.A. Nogueira: *Um Estado para a Sociedade Civil. Temas Éticos e Políticos da Gestão Democrática*, Cortez, San Pablo, 2004.

cargan de tecnología, información, mercado y competencia, y se convierten en países veloces, plurales y fragmentados. Pero siguen siendo dependientes, desiguales, internamente fragmentados. Se caracterizan tanto por una ciudadanía imperfecta como por una democracia que no puede completarse y que no dispone de una cultura política democrática en todos los canales de la vida social.

Como consecuencia de ese proceso, la imagen que la opinión pública tiene del Parlamento y de los parlamentarios se vuelve predominantemente negativa. El ciudadano tiende hoy a sustituir el compromiso político (la lealtad partidaria, la legitimación de los gobiernos, la emoción electoral) por la indignación ética como una reacción a la hiperfuncionalidad del sistema político. La política como tal (instituida y sistémica) cambia su forma y deja de constituir la inversión prioritaria de las personas.

El decisionismo, al manifestarse como una reacción al exceso de demandas sociales y a la lentitud del sistema político, agrava la situación, empeorando aún más los efectos de las irracionalidades existentes en el sistema de representación (especialmente en su dimensión electoral), de la fragilidad y de la falta de preparación técnica de la clase política, de la espectacularización que vacía la política de sentido cívico. El Poder Legislativo, en tanto, se ve sometido a un complejo conjunto de presiones y desafíos provenientes del propio proceso de reorganización de la vida contemporánea y, sobre todo, de su traducción en las diferentes sociedades concretas. El Poder Legislativo se volvió también un «ambiente» cargado de demandas y envuelto en complicados problemas de organización, funcionamiento y desempeño. En términos generales, es hoy una institución cercada.

El Poder Legislativo necesita una nueva inserción en la realidad democrática y social actual. Aunque continúe cumpliendo con sus funciones fundamentales, no podrá adaptarse plenamente a los profundos cambios sociales y a las transformaciones de la democracia generadas por la globalización y la sociedad de la información. Si la modernidad dejó de ser «sólida» y se volvió «líquida» (Bauman), si los «flujos del poder» se volvieron menos importantes que el «poder de los flujos» (Castells), si la sociedad se volvió compleja y reflexiva (Giddens<sup>6</sup>), entonces no hay por qué sorprenderse con una crisis de legitimidad de las instituciones políticas, ni hay que asombrarse por su mal funcionamiento.

---

6. Anthony Giddens: *Consecuencias de la modernidad*, Alianza, Madrid, 1994.

El Poder Legislativo está acosado por las demandas provenientes de la sociedad, de la sociedad civil, del mercado y del Estado. Tiene dificultades para adaptarse y responder a las crecientes presiones, demandas y reivindicaciones. Parece infartarse cuando se enfrenta a temas polémicos y estratégicos.

**El Poder Legislativo  
está acosado por las  
demandas provenientes  
de la sociedad, de la  
sociedad civil, del mercado  
y del Estado. No deja de  
funcionar ni de cumplir  
con un papel relevante,  
pero, al hacerlo, sufre ■**

No deja de funcionar ni de cumplir con un papel relevante, pero, al hacerlo, sufre. El desgaste y el malestar del Legislativo derivan tanto de los profundos cambios sociales, que incrementan las diferencias sociales y exacerban los intereses de cada sector, como de las transformaciones de la democracia contemporánea. De una democracia representativa clásica, basada en partidos y vínculos de lealtad, transitamos a un nuevo tipo de democracia representativa, en la cual el «público» es el protagonista<sup>7</sup>: la centralidad del individuo es reemplazada por la centralidad de la «multitud». Los representantes (los parlamentarios) están condicionados por mecanismos participativos, por presiones corporativas y por los medios de comunicación. A su vez, los electores están más informados, son más inestables, cambian de opinión rápidamente: son menos *leales* a los políticos. El Poder Legislativo tiende a distanciarse de la sociedad y no siempre puede operar en sintonía con ella.

¿Cómo hacer, entonces, para reducir la distancia entre la imagen pública negativa del Parlamento y de los parlamentarios y la función positiva de las instituciones legislativas? ¿Cómo jerarquizar la función política positiva del Parlamento?

La democracia no puede dejar de considerar las condiciones en las cuales se realiza el trabajo legislativo, sea en términos de procedimientos típicos (relación con el Ejecutivo, formas de organización interna, procedimientos reglamentarios, etc.), sea en términos de calificación de sus recursos humanos. Es necesario que la propia figura del parlamentario, así como la de sus asesores, sea concebida de otra manera: ellos también necesitan reeducarse. Así, es posible pensar en dos medidas generales fundamentales para cualquier reforma institucional que se quiera pensar.

---

7. Bernard Manin: *Principes du gouvernement représentatif*, Flammarion, París, 1996.

La primera es ampliar y acelerar la calificación técnica, intelectual y ético-política de los cuadros legislativos, tanto parlamentarios como asesores. Esto permitiría no solo actualizar los conocimientos necesarios del trabajo legislativo, sino también organizar mejor las informaciones y los propios recursos humanos. Al final, para que el Legislativo desempeñe correctamente sus funciones, son tan necesarios una buena y competente «clase política» como un consistente y bien preparado conjunto de profesionales dedicados a suministrar el correspondiente soporte técnico y administrativo para el trabajo parlamentario. Esto implica calificar la función de los partidos como mecanismos de selección de cuadros.

En segundo lugar, la plena recuperación del Poder Legislativo depende de cómo se conciba y de cuánto avance la reforma del sistema político. Cuanto más democrática y juiciosa sea esa reforma, cuanto más se abra a la sociedad civil y a los intereses de la mayoría, el Legislativo será más valorado y se repositionará activamente en la vida política. La recuperación de una estrategia consistente de reforma del Estado –no solo del aparato del Estado– seguramente jugará un papel importante. Porque al final no es solo un problema del Legislativo: involucra al Estado como un todo.

Un buen Parlamento depende de buena información y de buenos conocimientos, es decir, de producción y organización de datos tanto como de análisis y diagnósticos a partir de los cuales deliberar. Necesita operaciones técnicas e intelectuales que promuevan la autocomprensión de las sociedades y garanticen la información de los ciudadanos. Y esto puede obtenerse mediante una mayor incorporación de pensamiento crítico a los sistemas políticos, a través de una mayor claridad en términos de reforma institucional y de avances en términos de programas educativos para el Parlamento.

### ■ El vacío de los partidos

Los problemas que afectan al Poder Legislativo brasileño –y eventualmente al Parlamento moderno– encuentran una clara correspondencia en los partidos políticos. En marzo de 2009, cuando la crisis del Senado comenzaba a insinuarse, el Tribunal Superior Electoral (TSE) divulgó los datos de una encuesta sobre los partidos brasileños que merece atención. En enero de 2008, 90% del electorado brasileño no mantenía ningún vínculo formal con partido alguno. Un año después ese índice se había elevado a 91,6% (cerca de 119,7 millones de personas). La comparación llama aún más la atención si se observa que el padrón creció cerca de 2,9 millones en este periodo.

La tendencia es consistente: afecta a todos los partidos y todas las unidades de la federación. La única excepción fue el Partido Republicano Brasileño (PRB), próximo a la Iglesia Universal del Reino de Dios, que consiguió pasar de los 121.000 a 157.000 afiliados. Solo el PMDB, el mayor partido del país, perdió 14% de sus adherentes (cerca de 300.000), un porcentaje próximo a los del PSDB, el DEM y el PT. Incluso micropartidos ideológicos, como el Partido Socialista de los Trabajadores Unificado (PSTU) y el Partido de la Causa Obrera (PCO), retrocedieron cerca de 3%.

¿Cómo se explica este fenómeno? ¿Estarán los partidos decepcionando a los electores, o estos encontraron otra manera de plantear sus reivindicaciones? ¿El problema es institucional, puede resolverse con una legislación más justa y adecuada? ¿Será el problema de orden moral, derivado del «exceso de corrupción» y de los «altos sueldos» que desgastarían la imagen de los políticos entre la población, como alega una complicada corriente de opinión que va desde la derecha ultraconservadora a la extrema izquierda? ¿O necesitamos una buena teoría social crítica para alcanzar la comprensión total de esta tendencia?

**El debilitamiento  
de la relación entre  
partidos y electores  
es un indicio del  
debilitamiento de los  
lazos entre la sociedad  
y el sistema político ■**

No existen respuestas cabales. El debilitamiento de la relación entre partidos y electores es un indicio del debilitamiento de los lazos entre la sociedad y el sistema político. Puede ser que a los ciudadanos ya no les importe tanto el modo en que son gobernados y que prefieran distanciarse de la

democracia representativa y de todas sus figuras. No obstante, sin los ciudadanos, la representación bosteza y termina bajo el monopolio de los partidos, que se vuelven sus únicos protagonistas, dueños de sus reglas y resultados. En este escenario, la política representativa se convierte en una actividad de profesionales, al margen de la sociedad.

La cuestión es delicada en sociedades complejas y multiétnicas como la nuestra. En un sistema democrático, el papel fundamental de operativizar la política, canalizar las reivindicaciones sociales y adoptar las decisiones de gobierno ha recaído en los partidos, que fueron inventados precisamente para eso. Los partidos organizan la llegada al gobierno o la oposición al gobierno. Se encargan de crear condiciones para impulsar los intereses parciales de una u otra clase social, para articularlos con los intereses parciales de otras clases y originar así un denominador común que represente al conjunto. Incluso las

organizaciones de izquierda, que siempre se negaron a limitar su accionar al estricto plano del Parlamento, representan a grupos sociales, les dan voz a estos y pueden actuar como constructores de hegemonía y de nuevas orientaciones culturales. Son los partidos, y la lucha entre ellos, dentro y fuera del Parlamento, los que hacen posible el procesamiento democrático de las demandas y la estructuración de una agenda de políticas.

Si los ciudadanos los ignoran se enciende una señal de alarma, cuyo sonido es más alto si aceptamos que las probabilidades de que la sociedad se autorrepresente o resuelva sus problemas exclusivamente por la vía de la «participación directa» son escasas.

Para entender mejor la cuestión, es preciso observar nuestro modo de vida. El vaciamiento de los partidos está relacionado con un cambio profundo que desgasta el orden social. Algunos sociólogos, como Zygmunt Bauman, utilizan la metáfora de la «vida líquida» para referirse a esta cuestión, y destacan un proceso de derretimiento que estaría afectando todo aquello que existe como sólido e instituido<sup>8</sup>. En consecuencia, la incertidumbre y la inseguridad tenderían a mitigar el deseo de participación política de los ciudadanos. Otros autores, como Manuel Castells, hablan de una «sociedad red» y destacan las tecnologías de la información que, al volverse una experiencia cotidiana, alteran la comunicación, el trabajo y la formación de la conciencia de los individuos<sup>9</sup>. Al mezclar los flujos de decisión en una dinámica donde lo económico se impone a lo político, la sociedad red hace que los centros (los gobiernos, los Estados, los partidos) pierdan potencia y no puedan controlar ya a los espacios y personas.

Tales configuraciones se unen con la individuación y democratización típicas de nuestra época, que sueltan a los individuos de sus grupos de referencia y los incentivan a pensar con su propia cabeza, es decir, a actuar y decidir de manera autónoma, incluso siguiendo esquemas definidos por los medios, por grupos o por el mercado. Perversas y sutiles formas de control se generalizan en un ambiente donde todo parece fuera de control. La obsesión por controlar –desde a otras personas hasta la propia vida– convive paradójicamente con el deseo ilimitado de libertad. Pero siempre se busca el control porque de hecho no se puede controlar casi nada.

---

8. Z. Bauman: *Modernidad líquida*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2002.  
9. M. Castells: *La sociedad red. La era de la información* vol. 1, Alianza, Madrid, 1996.

Las sociedades dejan de generar adhesiones y lealtades simples, automáticas, y convierten las identidades en algo tumultuoso, lo que a su vez impacta en la política. Por supuesto, no es necesario tomar estas hipótesis al pie de la letra, pues los cambios sociales son asimétricos, se diseminan a lo largo del

**O la política democrática honra su compromiso con la secularización y abandona los dioses que por ventura ya no hablan la lengua del tiempo, o se arriesga irremediabilmente a perder valor ■**

largo tiempo y tardan en ser captados por las instituciones. Pero tales explicaciones nos advierten sobre lo que ocurre en los profundos ríos que mueven a las sociedades. Nos alertan de que las instituciones necesitan cambiar, de que las prácticas no pueden permanecer atadas a las mismas rutinas, de que el lenguaje político debe ser renovado todos los días, independientemente de credos, libros o héroes.

O la política democrática honra su compromiso con la secularización y abandona a los dioses que por ventura ya no hablan la lengua del tiempo, o se arriesga irremediabilmente a perder valor.

### ■ La República en cuestión

Otro indicador de la extensión y la gravedad de la crisis política puede encontrarse en el II Pacto Republicano de Estado por un Sistema de Justicia Más Accesible, Ágil y Efectivo, firmado el 13 de marzo de 2009 por los representantes de los tres poderes de la República. Los presidentes del Supremo Tribunal Federal, de la Cámara de Diputados y del Senado, junto con el presidente Lula, se comprometieron a aunar esfuerzos para obtener la aprobación de proyectos sobre el acceso universal a la justicia, la agilidad en la prestación jurisdiccional y la protección de los derechos humanos fundamentales. Curiosamente, el tema no despertó emoción ni ingresó en la agenda política.

Un pacto es tanto una suspensión de litigios como un compromiso de defensa, algo que dos o más partes que no necesariamente piensan de la misma manera, o que no tienen los mismos intereses, se proponen hacer en nombre de una meta común y valiosa para todos que se encuentra amenazada. También exige cooperación y la resolución de mantenerse fiel a una causa, principio o institución.

Si se realiza un pacto republicano es porque se supone que la República está corriendo algún riesgo; no necesariamente riesgo de sucumbir, sino, por ejemplo,

el riesgo de no estar siendo adecuadamente valorada o de estar produciendo demasiados inconvenientes. Si tal pacto tiene en su centro el sistema de justicia es porque el actual es malo, funciona mal o no cumple con lo que le ha prometido a la sociedad. Si el compromiso es volver el sistema más accesible, ágil y efectivo es porque se supone que no está al alcance de los ciudadanos, porque es lento y genera escasos resultados.

Si, como sugiere el documento, esto es así, entonces estamos ante una crisis complicada, que afecta los fundamentos éticos y la base institucional del Estado brasileño y amenaza el corazón del sistema republicano, que late, como se sabe, al ritmo de los derechos humanos fundamentales, de la ley y de una justicia igual para todos.

La lista de puntos que los firmantes del pacto establecieron como prioritarios es grave. Por ejemplo, incluye la preocupación por la legislación penal y otorga gran atención a la investigación criminal, los recursos, la prisión procesal, la libertad provisoria y los criterios de las intervenciones de teléfonos y el uso de la informática en las investigaciones. Todo esto para evitar excesos y proteger la dignidad de las personas. Asimismo, se prevén modificaciones en el Código Penal sobre crímenes perpetrados por grupos de exterminio o milicias privadas, al igual que en la legislación sobre crimen organizado y lavado de dinero. Se destaca también la preocupación por la cuestión del abuso de autoridad y por la responsabilidad de los agentes y servidores públicos en eventuales violaciones de derechos fundamentales. Se plantea la necesidad de perfeccionar el Programa de Protección a las Víctimas y Testigos del Ministerio de Justicia, así como la legislación laboral, con el propósito de ampliar la tutela de las relaciones laborales.

Si se considera el tenor del documento, la situación es calamitosa. En este caso, el compromiso entre los tres poderes estaría refrendando la tesis del presidente del Superior Tribunal de Justicia, Gilmar Mendes, de que en Brasil existe un «Estado policíaco», que él asocia a los excesos que habría cometido la Policía Federal en operaciones como «Castillo de Arena» y «Satiagraha», y que involucraron a banqueros, empresarios, políticos y empleados públicos. Un escenario de horror.

Pactos de este tipo tienen una dimensión simbólica innegable. Se firman para sugerir o fundamentar una estrategia de acción, atraer aliados y, eventualmente, orientar un plan de acción. Hay en ellos mucho de efecto. En este caso, no sería absurdo ver el Pacto Republicano como el instrumento

para un «ajuste de cuentas» entre las instancias superiores del Estado. Por ejemplo, podría ayudar a limar las asperezas en el interior de la Policía Federal o generar mejoras en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. Se podría convertir en una trinchera para defender la supremacía de lo judicial sobre lo administrativo o lo político. Cosas que serían extrañas en una época en que conflictos, tensiones y divergencias políticas superan la esfera política para caer en el terreno del juicio espectacular, considerado riguroso e imparcial. Como se acostumbra decir, la judicialización de la política.

Otra manera de analizar el pacto es recordar que las operaciones destinadas a defender la República no pueden limitarse a los poderes. Un modo republicano de gobernar y organizar el Estado consiste en distinguir el interés público de los intereses de los particulares, donde predominan el derecho y la ley y los ciudadanos eligen libremente a sus dirigentes. Una república exige poderes atentos y legitimados, pero solo tiene sentido si cuenta con buenos políticos y está totalmente empapada de educación cívica. Poseen virtud republicana las comunidades organizadas y gobernadas por instituciones y hábitos públicos comprendidos y defendidos por los ciudadanos, que sepan valorar la reducción de los privilegios personales y de las posibilidades de que un grupo o clase se imponga sobre otros.

Los actos de corrupción, los abusos de autoridad o los defectos de la Justicia no solo pueden verse como problemas de jueces o políticos. No están asociados

**Los actos de corrupción,  
los abusos de autoridad  
o los defectos de la Justicia  
no solo pueden verse  
como problemas de jueces  
o políticos. No están  
asociados a una degradación  
de la moralidad sino  
a un patrón de eticidad ■**

a una degradación de la moralidad –en lo referente al hombre que responde por sus actos considerando su propia conciencia individual–, sino a un patrón de eticidad, referida al hombre ético, que define sus actos teniendo en cuenta a las otras personas. Está más asociada a la vida intersubjetiva y la organización social que al carácter personal o la fuerza institucional.

Y al menos hasta donde se sabe, el pacto no repercutió en ese terreno ni tuvo mayores efectos. Cargado de buenas intenciones, sirvió básicamente como termómetro del estado de la República y de la indiferencia de los ciudadanos. En un contexto como este, sería extraño que la clase política y las instituciones

representativas funcionaran bien, agradaran a la mayoría, generaran resultados y consiguieran erguir diques que las blindaran contra la corrupción.

### ■ Dilemas y desafíos

La crisis actual incluye ingredientes explosivos. El nivel de debate descendió tanto que es posible que una reacción fundada en el sentido común y en la inteligencia política se manifieste el día de mañana. Al final, el barco no está a la deriva, ni se puede decir que el país consumió todas sus reservas de iniciativa, lucidez y creatividad.

Sin embargo, no es este el factor más importante. El combustible está en otra parte. La crisis coincide con una aguda fase de desinterés social por la política tal como está organizada hoy. La sociedad está convencida de que la vida puede vivirse sin un sistema político activo. Observa el sistema actual y nota que, cuando funciona, solo lo hace para molestar y crear problemas, y que cuando no funciona no hace la más mínima diferencia. La sociedad cree que su vida podría incluso mejorar si existiera «un poco de Estado» que proveyera algunos servicios básicos de seguridad, salud y educación, especialmente para los más pobres, pero no mucho más.

Este sentimiento avanza. Peligrosamente, además, porque presiona en favor de una vida menos agradable y solidaria, más dependiente del esfuerzo y de la iniciativa de cada uno, incapaz de producir igualdad y garantizar los derechos de todos, dominada por lógicas administrativas «racionales», poco argumentativas y refractarias de lo contradictorio. Una vida donde habría gobernabilidad pero no democracia. Si la sociedad llega realmente a desengancharse de la política –es decir, si la política no hace nada para volver a dialogar de forma positiva con las personas y la opinión pública–, entonces las nubes oscurecerán los cielos del futuro.

La crisis actual coincide con una ampliación sin precedentes de la distancia entre la política y la sociedad, que amenaza con llegar al divorcio y la ruptura. Esta es la alarma, la luz roja que titila en Brasilia.

Este escenario no es razonable ni deseable. Pero así como los políticos pueden ser malos pero no queman dinero ni regalan votos, así como las personas que viven en sociedad necesitan la política y el sistema político como los cuerpos vivos necesitan oxígeno, es posible afirmar la hipótesis de un encuentro más beneficioso entre lo político y lo social.

Claro que contra esa hipótesis pesa la ausencia de protagonistas, los sujetos de esa supuesta transformación, aquellos que le pondrían el cascabel al gato. Incluso si es una cuestión de tiempo, de maduración, de condiciones objetivas, el hecho de que estos protagonistas finalmente aparezcan es también una cuestión de voluntad política, de determinación, de empeño existencial, ingredientes raros y difíciles en los tiempos actuales, líquidos y veloces, en los que vivimos. Sin embargo, tenemos a favor el hecho de que es precisamente en estos tiempos cuando pueden irrumpir en escena articulaciones y movimientos sorprendentes, como si surgieran de la nada. Al final, son también tiempos conectados, de individuos activos e informados, que necesitan alguna comunidad política, tanto para seguir sus carreras solistas como para organizar nuevos y más sonoros conjuntos. ☒

### **Bibliografía**

- Beck, Ulrich: *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Paidós, Barcelona, 1998.
- Bobbio, Norberto: *O Futuro da Democracia*, traducción de Marco Aurélio Nogueira, 7ª edición revisada y ampliada, Paz e Terra, San Pablo, 2000. [Hay edición en español: *El futuro de la democracia*, Plaza y Janés, Barcelona, 1985.]
- Falk, Richard: *La globalización depredadora. Una crítica*, Siglo Veintiuno editores, Buenos Aires, 2002.
- Nogueira, Marco Aurélio: *Em Defesa da Política*, Senac, San Pablo, 2001.

## AMÉRICA LATINA HOY Revista de Ciencias Sociales

Diciembre de 2009

Salamanca

Nº 53

LAS POLÍTICAS PETROLERAS ANDINAS FRENTE A LA CRISIS ENERGÉTICA: **Alicia Puyana**, ¿Qué pasa con el petróleo colombiano? **Ana Carolina González Espinoza**, Control ciudadano a la gestión de las regalías: ¿nuevas condiciones de gobernanza en el sector petrolero colombiano? **Marc Le Calvez**, El impacto de las políticas nacionales en los rediseños de los sistemas de gobernanza petrolera en Ecuador y Venezuela. **Jesús Mora Contreras**, Derechos de propiedad, compañías petroleras, Estado y renta en Venezuela. **Guillaume Fontaine**, Las políticas energéticas de cara al desarrollo en Perú y Ecuador. VARIA: **Fernando Chinchilla**, Extremismo, moderación y gobernanza democrática en el posconflicto: las FARC-EP y el FMLN desde una perspectiva comparada. **Luzia Helena Herrmann de Oliveira**, *Accountability* horizontal en el Legislativo brasileño: mecanismos legales y actividades políticas. NOTICIAS DE LIBROS.

**Disponibles a texto completo todos los artículos de *América Latina Hoy* en <<http://iberoame.usal.es/americalatinahoy>>.**

*América Latina Hoy. Revista de Ciencias Sociales es una publicación cuatrimestral del Instituto Interuniversitario de Iberoamérica con Ediciones Universidad de Salamanca. Correo electrónico: <[latinahoy@usal.es](mailto:latinahoy@usal.es)>.*