

## Capítulo 8

# Clientelismo, poderes ilegales y financiamiento de la política en América Latina

Carlos Meléndez

El clientelismo -la distribución condicionada de bienes públicos o privados a cambio de respaldo político- es una práctica regular y corriente en las democracias. A pesar de que en algunos países existen normativas para su prohibición, generalmente se entiende como una actividad aceptada tanto por los partidos y organizaciones que la ejercen, por los sectores de la ciudadanía que se involucran y por la opinión pública en general. Esta suerte de “normalización” del clientelismo, ha evitado que se ponga el foco en la relación entre los recursos que se distribuyen y el origen de los mismos. Cuando los poderes informales e ilegales son cada vez más influyentes en la financiación de la política latinoamericana, es necesario vincular los recursos que estos poderes proveen para la movilización clientelar, debido a que por la naturaleza de esta última -a nivel microsociedad y de relación directa con clientelas políticas- resulta conveniente para el lavado de los fondos irregulares. El clientelismo, así, resulta en una práctica ventajosa para el financiamiento irregular de la política en América Latina. El objetivo de este capítulo es poner la atención en que las regulaciones sobre financiamiento de la política -en contextos de penetración de poderes ilegales- tiene que considerar, a la vez, no solo la verificación del origen de los fondos sino también el destino que se le dan a los mismos. El clientelismo termina siendo una de las modalidades preferidas para insertar dinero irregular a la política.

### 1. Modalidades de clientelismo

El clientelismo es un tipo de vínculo político no programático que se establece entre partidos políticos y ciudadanos basado en una suerte de contrato tácito, de intercambio entre el reparto de bienes o favores personalizados y, de manera arbitraria, a cambio de apoyo político (González-Ocantos & Oliveros 2019). Si bien es cierto se ha enfatizado que este tipo de prácticas suelen llevarse

a cabo especialmente con sectores de pobreza y de extrema pobreza (Nichter 2010), existe evidencia suficiente como para señalar que el clientelismo puede incluso ser practicado de manera efectiva en sectores sociales de clase media y alta, como indican algunos estudios en países de ingreso bajo como Nicaragua (González-Ocantos et al 2012) e incluso de ingreso medio como Chile (Luna 2014). El clientelismo se ha asentado como una práctica regular y cotidiana en América Latina, que transita toda la estructura social de estos países (Hilgers 2012).

Como se sabe, existen diferentes modalidades de clientelismo, tanto en contextos no electorales como electorales. Entre los primeros, podemos describir el patronazgo y el pork-barrel. El primero es la distribución de empleo público -a través de la asignación de puestos en administraciones subnacionales o nacionales- a seguidores políticos, ya sean miembros de los partidos incumbentes o simplemente allegados (Oliveros 2021). Se trata de una manera de establecer vínculos estrechos entre seguidores y partidarios con acceso a los recursos estatales (Berenschot & Aspinall 2020). Desde el acceso a este tipo de recursos también se puede hacer distribución arbitraria y condicionada de políticas públicas (o simplemente obras) que benefician a colectividades caracterizadas por, en general, dar apoyo político a las autoridades elegidas. La construcción de una posta de salud a un barrio que generalmente se moviliza, electoralmente o no, a favor del partido de la autoridad correspondiente es un ejemplo de esta segunda modalidad (Carroll & Lyne 2007). Estas dos primeras modalidades se caracterizan porque parten de la premisa del acceso a los recursos públicos para la distribución de los favores políticos.

En contextos electorales, podemos encontrar algunas modalidades de distribución de bienes y favores más directos y personalizados. La compra de votos es el reparto de dinero o de prebendas, a una clientela a cambio de favorecer al partido o político distribuidor en las urnas. La efectividad de esta modalidad depende de varios factores como por ejemplo: del nivel de penetración social, del conocimiento de la población objetivo y nivel de monitoreo que tienen las máquinas clientelares en la población a la cual movilizan, del nivel de reciprocidad de la población movilizada, entre otros (González-Ocantos et al 2012). En algunos casos, la compra de votos no está dirigida a partidos específicos sino a la mera participación electoral cuando los procesos electorales son de baja legitimidad y requieren de altas tasas de participación. En este caso, nos referimos a compra de legitimidad,

como lo sucedido en Honduras en el contexto posterior a la caída de Manuel Zelaya (González-Ocantos et al 2015). Finalmente, existen modalidades de movilización electoral que combinan el clientelismo con la coerción. En sectores sociales marginales y de baja densidad estatal, partidos y operadores políticos coaccionan con violencia a electores para que sean favorecidos en los comicios; mientras que a otros sectores más protegidos por el Estado de derecho son sujetos de prácticas clientelas. Estos portafolios de movilización electoral -violencia para los desprotegidos, clientelismo para el promedio- es una práctica que asoma con frecuencia en algunos países como Guatemala (González-Ocantos et al 2020). Existen otras modalidades clientelares como la compra de persuasión (la distribución del bien o favor magnificado a través de su impacto indirecto en las redes sociales reales del beneficiario) (Schaffer & Bajer 2015) o la compra de audiencias (en contextos donde difícilmente se puede asegurar la reciprocidad del clientelismo, al menos se compra la atención de las audiencias) que empiezan a tener mayor atención por la literatura especializada (Muñoz 2014). En la tabla 8.1, sintetizo, las de mayor recurrencia hasta el momento.

**Tabla 8.1. Modalidades de clientelismo**

Contexto	Modalidad	Descripción
No-electoral	Patronazgo	Condicionalidad política en la asignación de puestos públicos
	Pork-barrel	Condicionalidad política en la distribución de bienes semi-públicos
Electoral	Compra de votos	Dinero/Regalos a cambio de votos
	Compra de Legitimidad	Dinero/Regalos a cambio de participación electoral
	Coerción	Amenazas como movilizador electoral

**Fuente:** autores varios. Elaboración propia.

Para entender el funcionamiento de estas modalidades clientelares, es menester considerar cuál es el tipo de actor que realiza la oferta. Los partidos políticos pueden variar por sus niveles de organización y de penetración social. Están aquellos fuertes, es decir de organización

sólida, autónoma, con maquinaria en funcionamiento tanto en contextos electorales como en no-electorales, que cuentan con una infraestructura (comités, locales partidarios) y una burocracia (desde afiliados hasta operadores políticos) con capacidad de funcionamiento autónomo del acceso a recursos estatales. El Partido Justicialista en Argentina es uno de los casos más emblemáticos de este tipo de partido, según su fortaleza organizacional. Por otro lado, tenemos partidos extremadamente débiles, con una organización que en muchos casos se reemplaza por sustitutos (organizaciones creadas con otras finalidades que terminan cumpliendo el rol de intermediadores) o incluso estableciendo organizaciones temporales en base a la renta de maquinarias a operadores políticos independientes. La mayoría de partidos políticos guatemaltecos y peruanos caen en esta última categoría, al igual que el partido oficialista salvadoreño Nuevas Ideas antes de tomar el poder central. Es interesante anotar que no es un requisito la fortaleza organizacional para la práctica del clientelismo pues a través de la “terciarización” de la actividad clientelar (contratos con operadores políticos locales), se delegan a estos la movilización de los votos, con una autonomía tal que incluso éstos últimos pueden ejercer prácticas coercitivas (amenazas de violencia a cambio de votos) para la movilización, como se ha reportado en Guatemala (González-Ocantos et al 2021).

Finalmente, tenemos que considerar también que partidos, ya sean fuertes o débiles, cuando acceden al gobierno tienen la capacidad de acceder a recursos públicos para expandir y potenciar actividades clientelares, ya sea a través de compra de votos y/o patronazgo (como el Partido Nacional en Honduras) o incluso a través del uso clientelar de políticas sociales. En este último caso, es necesario precisar que políticas sociales de alivio a la pobreza -como la distribución de bonos sociales- no deberían ser considerados como clientelares en el sentido que presento en el texto si es que se llevan a cabo siguiendo patrones técnicos. Pero cuando intervienen criterios políticos, estas políticas universalistas pierden su carácter tecnocrático. La distribución de bonos sociales condicionadas a la re-elección de autoridades que empleó el MAS en Bolivia durante los gobiernos de Evo Morales o el Partido Nacional durante las gestiones del Partido Nacional en Honduras durante las gestiones de Juan Orlando Hernández son ejemplos de esto último. En la tabla a continuación, se

resume la diversidad de modalidades de clientelismo según el tipo de partido descrito (ver tabla 8.2).

**Tabla 8.2. Modalidades de clientelismo según el tipo de partido político**

Tipo de Partido	Compra de Votos	Compra de Legitimidad	Programas sociales condicionados	Coerción
Partidos fuertes	PJ (Argentina)	Honduras 2009		
Partidos en el gobierno	Partido Nacional (Honduras)		MAS (Bolivia) Partido Nacional (Honduras)	
Partidos débiles				Varios (Guatemala) Nuevas Ideas (El Salvador)

**Fuente:** autores varios. Elaboración propia.

La inclusión de la fortaleza organizativa en la discusión de las prácticas clientelares nos permitirá vincular las descripciones de la práctica de un tipo de vínculo político con la dimensión del financiamiento de la política. Gran parte de los gastos en campañas electorales se disponen para la movilización de votantes, y en esta actividad, el clientelismo es el principal ejercicio político en que caen los candidatos (incluso más que la persuasión programática). Como veremos a continuación, poner el foco en las características organizativas de los partidos y sus prácticas clientelares, nos permitirá tener mejor idea del tipo de fuentes de los recursos económicos que emplean en el proselitismo.

## 2. Fuentes del financiamiento del clientelismo

La actividad política partidaria resulta onerosa. Mantener una burocracia partidaria que pueda dedicarse al oficio de la política implica remuneraciones, así como una infraestructura orgánica -desde el mantenimiento de sedes partidarias- resulta costosa. El objetivo de este texto es poner la atención sobre el financiamiento de una actividad

proselitista: el clientelismo. Si bien es cierto las campañas electorales consideran otros tipos de gastos -propaganda, asesorías especializadas, capacitación de veedores electorales, etc.-, el clientelismo como actividad proselitista puede ser financiado tanto de fuentes público como privadas, formales e informales. Pero consideramos que por su propia naturaleza de vinculación directa y personalizada es, de las actividades partidarias en general y de las actividades proselitistas en particular, la más permeable al financiamiento proveniente de fuentes ilegales.

El financiamiento público de los partidos políticos -establecido en las regulaciones de algunos países- normalmente no está (ni debería estar) dirigido a costear actividades clientelares. Este tipo de recursos provenientes de fuentes estatales suelen estar pensados para actividades de formación de capital humano partidario o para el mantenimiento de una burocracia partidaria. Además, como se trata de recursos estatales suelen ser monitoreados por las autoridades respectivas con mayor recelo. Ello no significa, sin embargo, que no se pueda modificar y desviar el empleo de estos fondos para actividades clientelares. Actividades de formación de cuadros pueden encubrir distribución de prebendas. Aunque son más supervisados, los fondos públicos -formales y establecidos legalmente- de manera modificada y adulterada pueden ser también empleados para el clientelismo, aunque de ser así debería ser sancionado.

El clientelismo -especialmente de aquellos partidos que tienen acceso a administraciones estatales, nacionales o subnacionales- puede ser financiado irregularmente en base a fondos públicos concebidos inicialmente para fines de políticas públicas. Cuando recursos estatales se corrompen y terminan desviados para favorecer causas políticas, pueden destinarse a la movilización clientelar. Sueldos a funcionarios públicos que en realidad cumplen funciones de operadores políticos o la distribución de bienes adquiridos por el estado de manera arbitraria a seguidores políticos, son dos ejemplos de prácticas corruptas en los que los fondos públicos son fraguados para financiar clientelismo político.

Proselitismo político -en general- y clientelismo -en particular- también puede ser financiado por el sector privado a través de donaciones de acuerdo con la ley o sin atenerse a ella. Aunque en algunos países, la regulación electoral ha limitado los aportes de empresas privada a la política, ésta

se mantiene generalmente a través de canales transparentes que pueden ser de escrutinio público. Sin embargo, cabe indicar que gran parte de los recursos de campaña no pasan por los filtros correspondientes y así grupos económicos formales terminan siendo muy influyentes en términos de aportes económicos para campañas de determinados partidos o políticos. Dentro de la ley o por debajo de ella, el sector privado es una de las fuentes principales para actividades de clientelismo partidario.

El problema mayor se suscita cuando las fuentes para el financiamiento partidario, en general, y para el clientelismo, en particular, provienen de fuentes privadas asociadas directa o indirectamente a poderes ilegales. Como se sabe, en la mayoría de países latinoamericanos, actores ilegales -desde el narcotráfico hasta el crimen organizado- ostentan un poder económico e influencia en la política, ya sea subnacional o nacional. En muchos países, investigaciones periodísticas y judiciales han establecido vínculos estrechos entre narcotraficantes y partidos políticos, a través del financiamiento de campañas. Los recursos provenientes de fuentes ilegales, cumplen una doble función. Por un lado, permite costear actividades partidarias -especialmente proselitistas- por fuera de los límites permitidos por las autoridades. Por otro, es una vía empleada usualmente para “lavar el dinero” e ingresarlo a los flujos económicos formales sin ser interceptados por las autoridades.

El clientelismo -en tanto reparto de bienes directo y personalizado- es ideal para el empleo de los fondos ilegales. Dada que es una práctica censurada en la mayoría de legislaciones, tiene que practicarse de manera informal, es decir, sin rendir cuentas de estos gastos a las autoridades correspondientes. Por lo tanto, los fondos que cubren el clientelismo no deben provenir de fuentes formales, porque estarían delatando las faltas. En este sentido, el origen oscuro de los capitales puestos a disposición de los partidos encuentra en las actividades clientelares el flujo más adecuado para no ser detectados por las autoridades correspondientes. Se trata de dinero ilegal que financia prácticas clientelares prohibidas, pero cumpliendo el impacto deseado: creando fidelidades y apoyos a los partidos que despliegan este circuito.

**Tabla 8.3. Tipos de financiamiento del clientelismo según fuentes**

Fuentes	Formal	Informal
Pública	Financiamiento estatal (modificado)	Corrupción
Privada	Sector privado	Poderes ilegales: narcotráfico, crimen organizado

Fuente: Elaboración propia.

En las sociedades latinoamericanas, los sectores informales de la economía abarcan la mayoría de la dinámica económica. Si tomamos como aproximación de “informalidad económica”, la tasa de fuerza laboral que se ubica en el sector informal, podemos identificar países como Bolivia y Perú, donde la tasa respectiva de informalidad sobrepasa el 75%. Es decir, en estos casos, tres de cada cuatro trabajadores laboran en el sector informal de la economía. En otras sociedades, como Paraguay y Colombia, la tasa de informalidad bordea el 66% (es decir, dos de cada tres trabajadores se ubican en este campo). Son excepcionales los casos donde la informalidad no llega siquiera al tercio de la fuerza laboral, como Chile: (ver gráfico 8.1).

**Gráfico 8.1. Tasa de informalidad laboral en Bolivia, Colombia, Brasil, Chile, Paraguay y Perú, 2010-2021**



Fuente: Organización Internacional del Trabajo. Elaboración 50+1.

Abordamos la informalidad como contexto en el que se desarrollan no solo actividades económicas sino políticas, pues la informalidad constituye una zona gris bastante porosa donde se filtran prácticas ilegales, ya sean en forma de negocios u organizaciones criminales. Es en este escenario de informalidad expansiva, donde los recursos económicos provenientes de actores económicos ilegales se filtran hacia la política, financiando muchas de sus actividades, sobre todo aquellas relacionadas con el proselitismo y el clientelismo. Por ello, sugiero una aproximación más sociológica (no solo normativa) al financiamiento de la política, porque más allá de regulaciones y sanciones, es necesario dejar en claro que las actividades partidarias se llevan a cabo en un contexto altamente influenciado y penetrable por actores ilegales.

Es importante la definición del contexto, pues las principales políticas para monitorear el financiamiento de partidos políticos están pensadas para las áreas formales de la sociedad. El financiamiento estatal de los partidos suele supervisarse por parte de las autoridades electorales y cualquier incumplimiento se sanciona con penas previstas normativamente. Con respecto al financiamiento privado formal, las regulaciones normalmente establecen límites y topes para evitar una competencia desigual. Cualquier tipo de excesos, es procesado y sancionado. De hecho, en los últimos años, denuncias periodísticas han gatillado procesos judiciales y encontramos en América Latina un patrón de partidos y candidaturas que no reportan a las autoridades electorales los fondos formales que han recibido en campaña, a pesar del origen legal de los mismos. Gran parte de las recomendaciones y políticas diseñadas de parte de equipos técnicos, buscan fortalecer la supervisión del financiamiento público y del financiamiento privado formal. La pregunta más relevante -y la que quiero subrayar especialmente-: ¿Cómo se supervisa el financiamiento de los poderes ilegales? ¿Cómo se monitorea la filtración de recursos económicos de fuentes ilegales que aprovechando la debilidad estatal y el contexto de informalidad costean la actividad partidaria, en general, y clientelar en particular?

### 3. El financiamiento ilegal de la política

Cuando se estudia el financiamiento de la política y se plantean normativas y estrategias al respecto, predomina una preocupación por el monitoreo del financiamiento formal y la supervisión de topes del financiamiento privado formal, en todo caso aquel que es declarado por los partidos ante las autoridades correspondientes. Evidentemente resulta necesario abordar ambas dimensiones del financiamiento de la política, pues la idea es que el primero -el financiamiento público- sea invertido saludablemente en favor de la democracia partidaria y que el segundo -el financiamiento privado- no genere desequilibrios en la competencia interpartidaria. En este texto, queremos enfocarnos en otra dimensión del financiamiento de la política, aquel que proviene de fuentes ilegales. Considero que, sobre este punto, hay un vacío mucho más grande tanto en entendimiento y análisis, como en propuestas.

Existe suficiente evidencia -tanto a nivel periodístico como académico- para notar que gran parte de la actividad política se financia con dineros provenientes de actividades ilícitas. Para empezar, no se trata de un fenómeno nuevo porque hace más de una década que se viene reportando la penetración del crimen organizado en la política brasilera, la coexistencia de narcotráfico y grupos armados en la política colombiana, y el rol del crimen organizado en proselitismo electoral en México (Casas-Zamora 2013). Pero en los últimos años, se ha aportado más evidencia de la relación entre financiamiento de la política proveniente precisamente de este tipo de fuentes. Por ejemplo, en Guatemala el crimen organizado usa los vacíos legales del financiamiento partidario para filtrar dinero sucio en política (Sanz-Levia & Jiménez-Sánchez 2020). En México, la abundancia de normas para el monitorio del financiamiento partidario (sin capacidad efectiva de sanción), permite que la compra de votos que se realiza en elecciones subnacionales provenga de mafias locales (Serra 2016). O simplemente, como a lo largo de la región, podemos encontrar casos de redes ilegales que penetran administraciones estatales, conviviendo lo criminal con lo estatal (Briscoe & Kalkman 2016).

Sin embargo, para que este tipo de evidencia sea materia de tratamiento de los técnicos especializados en diseñar políticas de financiamiento partidario, es necesario identificar a nivel práctico precisamente la vinculación entre las fuentes ilegales y el proselitismo político. Por ello, es

que resulta relevante poner el foco en las prácticas clientelares, porque son en los espacios de micropolítica electoral donde se percibe con claridad la funcionalidad de este tipo de movilización para el lavado de dinero sucio.

#### **4. La micro-política del clientelismo**

La mayor cantidad de actividades clientelares en campañas electorales se realizan en un contexto de alta informalidad. Dado que se trata de la movilización de ciudadanos para la participación de actividades proselitistas en eventos puntuales, implica múltiples actividades de intercambio entre bases partidarias y ciudadanos, difíciles de monitorear y de poder controlar. Imagínese usted la pululación de actividades que implica “bajar a bases” para distribuir determinadas prebendas o simplemente hacer campaña electoral. No se trata pues de acciones que se realizan en contextos controlados, sino la mayor de las veces con un alto nivel de incertidumbre en los resultados (número de electores movilizados, por ejemplo).

En el año 2016, la asociación civil peruana Pro-Ética, con la colaboración de la consultora 50+1 Grupo de Análisis Político, realizó un monitoreo de las actividades proselitistas de candidatos al Congreso de la República de siete fuerzas políticas, en algunas regiones peruanas. El proyecto tenía por objetivo calcular un aproximado de recursos que se invertían en campañas electorales, en actividades que difícilmente pasan por el radar de las autoridades electorales. Estas tienen la capacidad de poder “cruzar” información entre la declarada oficialmente y los gastos realizados a empresas formales (por ejemplo, publicidad en medios de comunicación nacionales). Pero difícilmente tienen la capacidad para poder monitorear el trabajo proselitista más menudo. Así, el trabajo de Pro-Ética sería una primera aproximación al mundo del gasto partidario que suele pasar inadvertido por las autoridades competentes.

En dicho proyecto, se clasificaron actividades proselitistas de campaña que se realizaban a favor de candidaturas parlamentarias en barrios y comunidades, que a veces involucraban la participación presencial del candidato y en otras no. Se identificaron al menos cinco tipos de actividades (pasacalles, bajas a bases, recaudación de fondos, “sentadas” y mítines), cada una de ellas con una dinámica distinta, y por lo tanto con uso de recursos distintos. Mientras los pasacalles implicaban paseos públicos

de artistas contratados y seguidores del candidato por calles de barrios distribuyendo regalos de bajo importe (camisetas, cuadernos), las bajadas a bases implicaban reuniones con seguidores más leales que invertían tiempo y trabajo en la campaña del candidato, y por lo tanto, requerían no solo distribución de bienes más costosos en agradecimiento a la labor (bolsas de cemento, tejados) sino también la dotación de recursos para hacer campaña (pintas en paredes, impresión y distribución de volantes con publicidad electoral, etc.). También se identificaron actividades recreativas que servían para recaudar fondos para la campaña, una suerte de “crowdfunding” popular donde los simpatizantes de las candidaturas participaban de rifas y bingos, cuyas ganancias eran destinadas a la campaña. Adicionalmente, y con la presencia obligatoria del candidato, se realizaban “sentadas” en parques y espacios públicos locales, es decir, conversaciones con el propio candidato que explicaba sus propuestas para la comunidad, pero que también servía para la distribución de prebendas. Finalmente, se consideró los mítines como estas actividades de divulgación de propuestas a grandes públicos, pero que en su organización implicaban altos costos, desde el alquiler de estratos, equipos de sonidos, sillas, hasta incluso la contratación de grupos musicales para acompañar el evento: (ver tabla 8.4).

**Tabla 8.4. Tipos de actividades proselitista clasificadas en la campaña electoral del 2016 en Perú**

Tipos de actividades proselitista	Presencia del candidato	Entorno	Desplazamiento	Interacción con el candidato
Pasacalles	No necesaria	Público	Sí	No
Bajadas a bases	Necesaria	Público	Sí	Sí
Recaudación de fondos o recreativas	No necesaria	Semi-público Privado	No	No necesaria
“Sentadas”	Necesaria	Público	No	Sí
Mítines	Necesaria	Público	No	No

**Fuente:** Pro-Ética.

Como se puede inferir, cada uno de estos tipos de actividades involucra importes de gastos distintos. Cuatro de las cinco actividades implican egresos, mientras que solo una ingresos de dinero voluntario a la campaña. El equipo de Pro-Ética y de 50+1, en base a observación de estas actividades, generó un cálculo de los costos asociados por tipo. Posteriormente, con un grupo de voluntarios, hicieron el seguimiento del número de actividades por tipo, para así tener un aproximado de los recursos invertidos en la campaña de los candidatos congresales que fueron materia de estudio. Al momento de hacer el contraste entre los gastos observados y los declarados ante las autoridades, la diferencia no-declarada era sustancial.

Pero el ejercicio indicado también nos permite tener algunos indicios sobre la rendición de cuentas y el origen de los fondos. Muchos de los contratos y servicios implicados en dichas actividades no eran sustentados con contratos formales ni se pagaban a través de transacciones bancarizadas. El alquiler de estrados y sillas para los mítines se contrataban, en la mayoría de las ocasiones, a negocios informales que difícilmente entregan comprobantes de pago ni mucho menos son declarados a las autoridades tributarias respectivas. Son gastos que se realizan sin escrutinio, por fuera del radar de la formalidad, y que a su vez es de difícil contabilidad para los propios tesoreros del partido. De ahí el énfasis en el contexto informal, pues toda la actividad económica en el entorno del proselitismo, conduce a reproducir la informalidad y, por lo tanto, la evasión de rendición de cuentas a las autoridades respectivas.

A su vez, también este ejercicio nos permite tener alguna idea de las fuentes de financiamiento. Cuando se refiere al financiamiento de poderes ilegales, no estamos hablando de grandes patrones o señores feudales que controlan monolíticos negocios ilícitos y que distribuyen sus recursos a placer. Los negocios ilegales en América Latina -en algunos países más que en otros, quizás- también está fragmentado y, por lo tanto, se trata de una constelación de empresarios de negocios turbios que responden a intereses particulares y no necesariamente a un solo patrón. Estos, a su vez, “lavan” el dinero a través de distintos tipos de negocios que tienen un pie en la formalidad y otro en la informalidad: desde hostales y casinos hasta empresas de transporte público que son finalmente las empresas que terminan dando servicios a los políticos en campaña. Es así como el dinero

proveniente de crimen organizado (narcotráfico, contrabando, tala ilegal, minería ilegal) termina lavándose a través de la multiplicidad de micro-contrataciones y aportes con candidatos a puestos públicos y sus equipos.

Existe mayor evidencia sobre cómo el dinero irregular se filtra en el proselitismo político de manera que pasa fuera de la supervisión de las autoridades electorales. A finales del 2022, el líder etnocacerista peruano Antauro Humala -quien estuvo en prisión 17 años por haber liderado una revuelta que cobró víctimas mortales-, decidió hacer una gira proselitista por varias provincias del sur peruano para celebrar la recuperación de su libertad y amalgamar simpatizantes para la organización de su propio partido político. La gira consistió en caravanas de seguidores que se desplazaron por semanas por diferentes provincias, deteniéndose por un par de días en centros importantes para realizar mítines y difundir el lanzamiento político. Un equipo de 50+1 acompañó por algunos días estas actividades y tomó nota de los registros vehiculares de los autos y camionetas que participaban del desplazamiento. La mayoría de estos pertenecían a empresas constructoras locales, que suelen ser contratadas por autoridades locales bajo licitaciones arregladas de obras públicas. Asimismo, también se registraron la propiedad de estos vehículos de parte de empresas asociadas a minería ilegal. Son este tipo de “actividad privada” (informal e ilegal, asociada a corrupción de funcionarios y delitos), la responsable de financiar la actividad política en aquellas zonas grises de la informalidad de nuestras sociedades latinoamericanas.

El dinero proveniente de fuentes ilegales se filtra en la política (y por lo tanto en la sociedad) a través de múltiples micro redes de actividades económicas, que encuentran en el proselitismo político (en particular en el despliegue del clientelismo) su mejor vehículo tanto para “lavar” el origen de los recursos como para influir en la política, especialmente a nivel local. No se tratan de grandes patrones o señores feudales que concentran los fondos y distribuyen directamente a candidaturas específicas, sino de un ecosistema favorecido además por el contexto de informalidad que predomina en la mayoría de las sociedades latinoamericanas. A ese nivel, muy difícilmente llega la supervisión de las autoridades competentes, menos aún porque la legislación de financiamiento partidario tiene previsto -generalmente- otro tipo de potenciales faltas (relacionadas con la economía formal y con los contribuyentes privados formales) y se ha

enfocado menos en el tipo de práctica que se ha descrito. En base a estas constataciones es que sugiero repensar la regulación del financiamiento partidario en sintonía con la informalidad e ilegalidad expansivas que notamos en nuestras sociedades.

## **5. Los retos de la supervisión del financiamiento partidario**

A partir de los ejemplos descritos anteriormente, queda claro que existen enormes desafíos en diseñar normativas y políticas para la supervisión del financiamiento partidario. Se ha logrado amplios consensos y avances en difundir “mejores prácticas” relacionadas con la regulación de la dimensión formal de las campañas electorales (por ejemplo, límites para las contribuciones privadas, restricciones a la contratación de publicidad en medios de comunicación), velando por mantener el espíritu competitivo de procesos electorales en democracias. Sin embargo, la dimensión relacionada con el proselitismo -especialmente con el clientelismo- se mantiene expandiéndose debido a características estructurales de las sociedades latinoamericanas como la informalidad, la que termina siendo una zona gris muy permisiva al ingreso de poderes ilegales.

Efectivamente, sociedades altamente informalizadas -desde su matriz económica que tiene implicancias en la organización de las relaciones sociales y políticas-, donde el Estado de derecho y las normas establecidas son relativizadas con una alta permisividad, constituyen en una suerte del reino de la ambigüedad para el afianzamiento de instituciones políticas. El establecimiento de normas para el funcionamiento de la política, en general, tiene serios obstáculos cuando trata de generar incentivos para promover conductas constructivas entre políticos individuales y partidos colectivos. La informalidad, por lo tanto, resulta la puerta de entrada a la política formal de intereses ilegales, de recursos que se aglutinan a partir de prácticas delictivas y del usufructo de bienes de mercado negro (desde contrabando hasta narcotráfico). Son estos poderes ilegales, cada vez más influyentes y en expansión en América Latina, una de las principales amenazas a la democracia en nuestra región.

Cuando se ha enfocado el problema del financiamiento irregular de la política, normalmente se ha puesto el énfasis en estrategias de gran corrupción

-incluso transnacional- como el caso Lava Jato. La delación de empresarios que han confesado sobornos y apoyos económicos a políticos de diversas nacionalidades, a cambio de favorecerlos en mega-licitaciones, vienen siendo procesados por las autoridades judiciales respectivas, al punto de haber puesto contra las cuerdas a las más exclusivas élites políticas latinoamericanas. Sin embargo, este tipo de procesamiento de las faltas en el financiamiento de la política no es necesariamente el problema principal si consideramos los ingentes flujos de capitales que ingresan a la política provenientes de mercados negros. Hemos aprendido cómo procesar las faltas de las mega empresas privadas formales en cuanto al financiamiento de la política, pero aún poco sabemos de cómo lidiar con el financiamiento político más oscuro.

Uno de los objetivos de este texto ha sido poner el énfasis de incluir en la discusión sobre reformas políticas, una mirada sociológica. Debemos orientar los esfuerzos de reforma para sociedades informales, donde los intereses privados y los recursos económicos provienen de prácticas irregulares, reñidas con el Estado de derecho, en un contexto altamente permisivo a la evasión y el desconocimiento de las normas. Si continuamos estableciendo regulaciones suponiendo que los actores a quienes queremos influir son formales y están dispuestos a colaborar, estamos limitando nuestro margen de acción a una proporción pequeña de la sociedad. Pensar reformas políticas para sociedades informales implica, por ejemplo, vincular el financiamiento irregular de la política con las prácticas clientelares tan permisivas que han convivido por décadas con nuestras democracias.

En base a lo anterior, quienes tienen la responsabilidad y el interés de promover mejores normas para la supervisión de las finanzas partidarias, tienen que perfeccionar un enfoque más integral y multisectorial. Es decir, implica ver la legislación partidaria con juntamente con asuntos de seguridad interna y de supervisión tributaria. No se trata solamente de un asunto que involucre a las autoridades electorales de los países, sino también a los sectores de economía y de interior. Es un tema tanto de legislación partidaria como de seguimiento de dinero ilícito y de la composición de organizaciones criminales. La dinámica de la política latinoamericana nos ha llevado a exceder una mirada exclusivamente formal de la política, sino también adentrarnos en el mundo informal e ilegal. De esta manera, podremos proponer normas más efectivas para que evitar que la democracia deje de seguir perdiendo legitimidad.

## Bibliografía

Berenschot, W., & Aspinall, E. (2020). How clientelism varies: Comparing patronage democracies. *Democratization*, 27(1), 1-19.

Briscoe, I., & Kalkman, P. (2016). Illicit Networks. *Prism*, 5(4), 150-171.

Casas-Zamora, K. (Ed.). (2013). *Dangerous liaisons: Organized crime and political finance in Latin America and beyond*. Brookings Institution Press.

Carroll, R. A., & Lyne, M. M. (2007). Pork-barreling, rent-seeking and clientelism: Disaggregating political exchange. *Rice University*.

González-Ocantos, E., De Jonge, C. K., Meléndez, C., Osorio, J., & Nickerson, D. W. (2012). Vote buying and social desirability bias: Experimental evidence from Nicaragua. *American Journal of Political Science*, 56(1), 202-217.

González-Ocantos, E., de Jonge, C. K., Meléndez, C., Nickerson, D., & Osorio, J. (2020). Carrots and sticks: Experimental evidence of vote-buying and voter intimidation in Guatemala. *Journal of Peace Research*, 57(1), 46-61

González-Ocantos, E., Kiewiet de Jonge, C., & Nickerson, D. W. (2015). Legitimacy buying: The dynamics of clientelism in the face of legitimacy challenges. *Comparative Political Studies*, 48(9), 1127-1158.

González-Ocantos, E., & Oliveros, V. (2019). Clientelism in Latin American Politics. In *Oxford Research Encyclopedia of Politics*.

Hilgers, T. (Ed.). (2012). *Clientelism in everyday Latin American politics*. Springer.

Luna, J. P. (2014). *Segmented representation: Political party strategies in unequal democracies*. OUP Oxford.

Muñoz, P. (2014). An informational theory of campaign clientelism: the case of Peru. *Comparative Politics*, 47(1), 79-98.

Nichter, S. C. (2010). *Politics and poverty: Electoral clientelism in Latin America*. University of California, Berkeley.

Oliveros, V. (2021). *Patronage at work: Public jobs and political services in Argentina*. Cambridge University Press.

Sanz-Levia, L., & Jiménez-Sánchez, F. (2021). Breaking democracy: illegal political finance and organized crime in Guatemala. *Crime, Law and Social Change*, 75(1), 21-43.

Schaffer, J., & Baker, A. (2015). Clientelism as persuasion-buying: Evidence from Latin America. *Comparative Political Studies*, 48(9), 1093-1126.

Serra, G. (2016). Vote buying with illegal resources: Manifestation of a weak rule of law in Mexico. *Journal of Politics in Latin America*, 8(1), 129-150.