



El sistema botín como la real dependencia Latinoamericana The spoils system is the real Latin-American dependency

Antonio Cáñez-Cota 

Investigador por México CONAHCYT - El Colegio de Sonora. México.

acanez@colson.edu.mx

Resumen: El propósito es reflexionar en torno al sistema botín como patrón de dependencia histórico como obstáculo en el fortalecimiento de las instituciones democráticas en América Latina. Se llevó a cabo una revisión teórica de los problemas transversales de las democracias de Latinoamérica en su conjunto y no un análisis de países específicos. Las sociedades latinoamericanas han puesto sus esperanzas en líderes carismáticos más que en instituciones. La debilidad institucional de las democracias latinoamericanas ha permitido que políticos y empresarios oportunistas utilicen los recursos del Estado para ganancia privada, donde dicho saqueo no llega solamente del extranjero-como dice la teoría de la dependencia-, sino que los recursos del gobierno también son un botín para los nacionales. Se plantea la hipótesis de que es el saqueo por sí mismo el verdadero problema de la debilidad de las democracias latinoamericanas, independientemente de la situación geopolítica o de las restricciones internacionales.

Palabras clave: Corrupción; democracia; instituciones; Latinoamérica; patrimonialismo.

Abstract: The purpose is to reflect on the spoils system as a path dependency issue that is an obstacle to strengthening democratic institutions in Latin America. A theoretical review of the transversal problems of Latin American democracies was carried out, not an analysis of specific countries. Latin American societies have placed their hopes in charismatic leaders rather than in institutions. The institutional weakness of Latin American democracies has allowed opportunistic politicians and business people to use state resources for private gain, where said looting does not only come from abroad - as dependency theory says - but government resources are also a loot for the nationals. The hypothesis is raised that looting itself is the real problem of the weakness of Latin American democracies, regardless of the geopolitical situation or international restrictions.

Key Words: Corruption; Democracy; institutions; Latin America; patrimonialism.

Cita en APA 7: Cáñez-Cota, A. (2024). El sistema botín como la real dependencia Latinoamericana. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales – Relacis*. V.3 (1).

Introducción

Existen múltiples maneras para analizar la fortaleza y debilidad de las instituciones democráticas en América Latina (Altman y Luna, 2012). No obstante, existe una constante, que es la de los equilibrios y desequilibrios de la relación Gobierno-Sociedad, donde la vía para salir de la trampa del corporativismo latinoamericano es democratizar las organizaciones políticas: partidos políticos, los sindicatos, gremios empresariales, universidades, organizaciones no gubernamentales, entre otros. Los individuos en dichas organizaciones políticas son los que contribuyen a la configuración de los grupos de poder, quienes ganan y pierden, negocian y compiten. En la medida que se democratice la sociedad se democratizará el gobierno (Graciarena, 2014). Hay una historia de ciclos de reformas incompletas, de intentos que obtienen progresos que no terminan. América Latina tiene la característica de ser y sentirse incompleta. Siempre buscando otra revolución, una verdadera independencia, un futuro diferente (Whitehead, 2006).

Las instituciones políticas latinoamericanas se han nutrido de una historia de la mezcla de grupos sociales diversos (indígenas, afroamericanos, europeos, mestizos), lo que ha promovido el temor más a una revuelta social que a una invasión extranjera. Sumado a que la formación de las élites se configuró más por la economía que por la política, por los negocios más que por la guerra. Por tanto, Latinoamérica ha permanecido en una tensa calma promovida por las élites gobernantes. Los gobiernos latinoamericanos han impulsado políticas preponderantemente políticas populistas que han provocado que los ciudadanos tengan una tradición asistencialista, dejando incompleta la realización de una sociedad plural, exigente, y participativa (Centeno, 2002).

De 2010 a 2020, la desigualdad en América Latina ha disminuido de 0.461 a 0.436 en el Índice de Gini. Para 2021, los jóvenes de 13 a 19 años que iban a la escuela fue de 85% para el quintil más rico, mientras que 72.9% para el más pobre. En ese mismo año, se observa una marcada diferencia entre el acceso a servicios básicos entre la zona rural y urbana, siendo 8.4%, 13.3%, y 22.4% de mayor cobertura en el área urbana en electricidad, agua potable y saneamiento, respectivamente. Para el mismo año 2021, el 41.5% de la población más pobre no contaba con seguro médico, mientras que la población más rica sin seguro médico alcanzó el 25.5%, siendo esta situación aún más desigual en las zonas rurales. Esta desigualdad social se suma al aumento de la desconfianza hacia las instituciones democráticas en América Latina, ya que en los últimos 24 años la desconfianza en las instituciones democráticas aumentó en 12 puntos porcentuales, pasando de 1996 a 2020, de 62% a 74% de los latinoamericanos que creen poco o nada en las instituciones democráticas. En el mismo lapso, los latinoamericanos disminuyeron la confianza en la democracia como la mejor forma de gobierno, pasando de 64% a 55% (CEPAL, 2022).

El propósito de este artículo es reflexionar más allá de las consecuencias de la debilidad del Estado latinoamericano (extractivismo colonial), sino de sus causas. Aquí se propone que es el sistema botín el principal factor por las que las instituciones latinoamericanas se mantienen débiles. Yo reconozco que la Teoría de la Dependencia explica cómo la dependencia geopolítica y el extractivismo afectan la configuración de las democracias latinoamericanas. Sin embargo, más investigaciones faltan para investigar las causas internas de la debilidad democrática, donde la propuesta en este artículo es el sistema botín ha sido un patrón de dependencia histórico. Lo que ha hecho la teoría de la dependencia es evidenciar el saqueo y extractivismo por parte de empresas de países colonialistas. Sin embargo, al interior de los países ese mismo sistema botín ha beneficiado a grupos poderosos, incluso al crimen organizado. Candidatos y gobernantes de todo el

espectro ideológico han mostrado un discurso potente, pero con resultados mediocres; aplica para liberales y conservadores. El nacionalismo es un instrumento de propaganda que han utilizado los populismos de izquierda y derecha. El argumento principal de la teoría latinoamericana del gobierno es que la debilidad de las instituciones democráticas no ha permitido resistir los embates colonialistas de países norteamericanos y europeos.

La estructura del presente artículo consta de tres partes. En la primera se define teóricamente el Estado democrático. En la segunda parte se muestra el control del poder como el principal contrapeso democrático, el cual ha estado ausente en el caso latinoamericano, que ha buscado las soluciones más en las personalidades y voluntades de los líderes, que en las instituciones. En la tercera, se presenta el sistema botín como el patrón de dependencia histórico que mantiene una inercia latinoamericana de desigualdad social e instituciones democráticas débiles. Por último, se presentan las conclusiones.

El Estado Democrático

La definición jurídica de Estado se entiende como una población asentada en un territorio determinado y dirigida por un gobierno soberano (Jellinek, 2000). Se debe tener claro el concepto de Estado porque en algunos contextos, como el latinoamericano, se han asociado los conceptos de Estado y de Gobierno hasta el grado de no poder distinguirlos, es importante no perder de vista los elementos de territorio, población, y gobierno soberano. Al estudiar la función del Estado se invoca el concepto de racionalidad, es decir, los medios que son utilizados para encaminarse a los fines deseados (Kalberg, 2008). Para conocer la función estatal es necesario preguntarse: ¿por qué surge el Estado y a qué fines dirige su acción racional?

Existe una tradición contractualista, en la que varios pensadores coinciden en que el pacto social es el origen del Estado. Thomas Hobbes (1980) lo explica como el paso del estado de naturaleza (la lucha entre los seres humanos en la que se impone el más fuerte) al Estado Leviatán (poder coercitivo superior a los de la colectividad para establecer la paz). John Locke (1997) explica el estado de naturaleza, no tanto como el conflicto Hobbesiano, sino como un estado pacífico, pero sin reglas de organización que garanticen el respeto a los derechos individuales. Así pues, se pasa al Estado que salvaguarda los derechos civiles mediante la aplicación de reglas. Asimismo, Juan Jacobo Rousseau (1984) explica que una comunidad con fuertes lazos morales requiere hacer un contrato social para buscar el interés general, por ello se requiere la existencia de una organización que vele por los intereses comunes. Estas tres visiones no son exhaustivas, pero son útiles para fijar una respuesta a la pregunta del surgimiento y fines del Estado; con base en estos tres argumentos, es posible afirmar que el Estado surge como necesidad de que el gobierno dirija a la sociedad hacia fines de justicia: convivencia pacífica, garantizar derechos y defensa de los intereses públicos sobre los intereses particulares.

El concepto de Estado, de acuerdo con Max Weber (1964), es una asociación de dominación que se basa en el derecho racional, se sirve de un cuadro administrativo profesional (burocrático) para encontrar obediencia en un territorio determinado y reclama para sí el monopolio legítimo del uso de la fuerza física. Con base en lo anterior, cabe destacar dos elementos fundamentales del Estado moderno: por un lado, el papel de la burocracia profesional para mantener un gobierno fundado en la legalidad de su actuación para obtener obediencia, sobre la base de la creencia en su legitimidad legal-racional. Por otro lado, el monopolio legítimo de la fuerza física en un territorio, esto significa que se garantiza la obediencia de los miembros y

supremacía legítima de las demás fuerzas sociales, tal como facciones como el crimen organizado o sectas con propósitos ilegales.

Para ubicar la realidad histórica, es necesario enlazar esta reflexión acerca de la definición, los componentes y los fines del Estado con el régimen que lo acompaña en la actualidad. Este artículo se concentra en el Estado Democrático y se sirve, analíticamente, del Estado Totalitario para contrastar y destacar elementos relevantes en el análisis de teoría política contemporánea. Estos son: la base ideológica de la democracia, las prácticas en el ejercicio del poder político, así como la ética y la eficacia en un Estado Democrático. De acuerdo con Max Weber (1964), el objetivo del análisis Estatal está en la probabilidad de que existan regularidades de ocurrencia, si no el Estado deja de existir.

La base ideológica que sostiene a un Estado Democrático son la libertad y la república, al contrario de la ideología del Estado Totalitario que se basa en el control de las libertades en favor de un orden establecido por una élite. Se parte de la premisa de que lo distintivo en un régimen democrático es la libertad, no solo en la elección de representantes por la mayoría de un pueblo soberano sino del respeto a los derechos de las minorías que están en contra del statu quo (Tocqueville, 1957; Mill, 1997). El Estado Democrático va más allá de lo gubernamental y ensancha la participación de la sociedad en un espacio público. En cambio, un Estado Totalitario es antiliberal, pero clama en el discurso por la democracia (Linz, 2000).

Entonces, ¿por qué el contraste con el totalitarismo y no con cualquier otra forma de régimen no democrático? La respuesta es porque el extremo contrario de la democracia es el totalitarismo, otras formas como el autoritarismo se encuentran en medio y su distinción puede ser borrosa. Algunas distinciones en torno a la libertad es que el totalitarismo acerca el poder político al religioso (Hermet, 1991), existe control de los medios de comunicación, los fines los establece la clase que detenta el poder y hay una subordinación de la burocracia a esta clase dirigente (Linz, 1991). Mientras que la Democracia respeta la libertad de culto, hay libertad de prensa, los fines los establecen órganos plurales y se plasman en la legislación, así como la subordinación de la burocracia a la impersonalidad de la legalidad.

La democracia además de liberal debe ser republicana porque se encuentra en la constante defensa del interés público plasmado en la ley como cosa suprema, además de perseguir los conceptos morales que comparten los ciudadanos de su vida en común (Aristóteles, 1981). Esto es la base de la legitimidad de la dominación del Estado moderno: la creencia en la legitimidad legal, en cambio, el totalitarismo se asemeja más a formas pre-modernas en las que la dominación es totalitaria, es la creencia en la legitimidad de un líder carismático y en una cierta concepción particular del mundo (Weber, 1964). Por ejemplo, la burocracia profesional en un Estado democrático obedece a la ley. En cambio, en el régimen totalitario obedece a los designios de un líder carismático que moviliza su ideología a través de la capacidad de organización de su movimiento político. Entonces, el poder totalitario reside en la obediencia a reglas informales promovidas por el líder y no a reglas escritas (Arendt, 2004).

El aspecto republicano de la democracia está relacionado con una preocupación que existe desde el origen del pensamiento político: ¿el hombre es bueno o malo por naturaleza? Apelando a la debilidad humana se ha buscado controlar el poder, debido a que “la voluntad de un líder es débil, porque tiende a alcanzar los fines familiares y particulares de su movimiento y a despreciar los anhelos más lejanos a su comprensión del mundo (Camps, 1990, p.178). Entonces, ¿cómo evitar el peligro latente del ejercicio del poder que privilegia

el interés privado sobre la república (interés público)? Aristóteles (1981), afirma que la materialización de lo público que da orden y sentido a la convivencia democrática es la legalidad, pues está exenta de las pasiones humanas. Es decir, la república debe construir instituciones que controlen las pasiones del poder del grupo gobernante.

Es preciso resaltar que hay alta probabilidad de que un fuerte liderazgo sin contrapesos puede terminar en totalitarismo, en ocasiones la posición ideológica que raya en fanatismo piensa que la contraparte es un pensamiento malévolo, sin embargo, cualquier posición sin contrapesos democráticos puede llegar a ser totalitaria. Cabe recordar que Adolf Hitler llegó al poder por medios democráticos y terminó siendo una democracia totalitaria (Talmon, 1956). El siguiente pasaje muestra con claridad la cercanía de una democracia débil con un régimen totalitario:

“Dentro de la democracia totalitaria de izquierda proclama la esencial bondad y perfección de la naturaleza humana. La derecha declara que el hombre es débil y corrompido. Ambas pueden predicar la necesidad de la coerción. La derecha enseña la necesidad de una fuerza como camino permanente para mantener el orden entre gente pobre e indisciplinada y para adiestrarlas de manera distinta a su naturaleza mediocre. El totalitarismo de izquierda, cuando recurre a la fuerza, lo hace con el convencimiento de que la fuerza es usada solamente con objeto de apresurar el progreso del hombre hacia la perfección y la armonía social” (Talmon, 1956, p.7).

La democracia débil, independientemente de la posición ideológica, está en riesgo de terminar en un totalitarismo. Entonces, una democracia cierra la puerta al totalitarismo por medio de instituciones que controlan al poder, por medio de pesos y contrapesos, que impiden que una facción o grupos de facciones impongan su única visión por encima del resto de la mayoría o incluso minorías.

El control del poder democrático

De acuerdo con Douglass North (2006), las instituciones son las reglas del juego (formales e informales) que buscan reducir incertidumbre, otorgan una delimitación a las elecciones de los individuos y producen estabilidad en la interacción humana. Las reglas formales en una democracia basada en el Estado de Derecho se basan en la Ley como factor imprescindible de integración de una democracia (Heller, 2000). Las reglas formales se traducen en cuatro elementos fundamentales: división del trabajo, especialización del trabajo, jurisdicciones, y delegación-supervisión (Shepsle y Bonchek, 2005). El comportamiento de un funcionario público se estructura por estas reglas formales, sin embargo, las regularidades informales son las que determinan el sentido de la acción democrática.

Las reglas informales son las interpretaciones que realizan los individuos de las reglas formales, conductas sancionadas o aceptadas socialmente y que están internalizadas (North, 2006). Son costumbres y tradiciones que son independientes a los individuos y pueden sobrevivir a pesar de altos niveles de rotación de personal y a alternancias político-electorales (March y Olsen, 1997). Las reglas informales son replicadas por los individuos porque reducen la incertidumbre de su futuro político. En el corto plazo, las reglas informales proporcionan al individuo la forma más segura de seguir formando parte de la organización a la



que pertenecen. En el largo plazo, las reglas informales configuran un patrón de dependencia histórico (North, 2006).

De esta manera, reglas formales e informales tienen una distinción de grado, es decir, la configuración de la acción democrática está enmarcada en un marco institucional propio de cada país, producto de su contexto histórico y cultural. Cuando la distancia entre la regla formal e informal correr paralela se tiene una democracia fuerte, mientras que si corre en sentido contrario la democracia es débil (North, 2006). Esto es debido a que si las reglas informales (prácticas reales) coinciden mayormente con lo establecido en las reglas formales (leyes) se tiene una práctica democrática congruente. Mientras que, una práctica democrática débil se esconde en la fachada de un discurso de cumplimiento de las leyes.

Una institución democrática es sólida cuando las reglas del juego están alineadas con los intereses establecidos en la legalidad, la práctica democrática institucionalizada se refiere al predominio de este patrón de comportamiento democrático. No significa que siempre la actuación sea democrática, sino que la probabilidad que así suceda es mayor. Por ejemplo, la corrupción es una práctica institucionalizada cuando los representantes populares tienen un marco institucional que propicia el apoderarse de los recursos públicos sin una sanción. Se sabe con certeza que otros representantes se han apropiado de lo público y han recibido premios más que castigos por parte de su grupo político.

Entonces, el marco institucional de la democracia es el conjunto de reglas formales e informales que buscan controlar el poder, que se repiten y se normalizan, reducen la incertidumbre y dan sentido a la acción de los individuos. En el largo plazo, el patrón de dependencia histórico es el que enraíza y cimienta el marco institucional de la democracia, es lo que hace que el cambio institucional hacia otros regímenes como el totalitarismo, sea complicado de llevar a cabo. Es importante, entender que las instituciones democráticas se configuran en el tiempo (Alexander, 2001).

Lo que configuran el patrón de dependencia histórico son las decisiones, acciones, y experiencias culturales que se han realizado en el pasado e influyen en las decisiones y acciones del presente. Esto hace que las reglas informales derivadas de la cultura no cambien de inmediato al cambiar las reglas formales, se resisten a los cambios (North, 2006). Entonces, el patrón de dependencia histórico se normaliza en las relaciones reales de poder, las cuales buscan mantener el statu quo de distribución de beneficios y resisten a las reformas. De acuerdo con Arellano y Lepore (2009), la dinámica entre los actores políticos se dirige a ganar y mantener posiciones de poder a través del tiempo, donde la competencia implica desigualdad en capacidad, oportunidad, inteligencia y habilidad. Esta lucha política por el poder se da a través de negociaciones donde el manejo de las áreas de incertidumbre es fundamental para ganar espacios de influencia (Crozier y Friedberg, 1990). En este sentido, el patrón de dependencia histórico es producto del establecimiento de tradiciones de la clase política para mantenerse en el poder y seguir con sus privilegios, a costa de los intereses democráticos (Weber, 2023).

El condicionamiento del patrón de dependencia histórico no es total, se debe reconocer que el individuo siempre cuenta con al menos un mínimo de margen de libertad para su actuación, donde utiliza las áreas de incertidumbre para negociar y obtener poder, ya que “todo es política, ya que el poder está en todas partes” (Crozier y Friedberg, 1990, p.23). El patrón de dependencia histórico tiene mayor influencia cuando hay continuidad política, cuando ocurren reformas al marco institucional (reglas formales y prácticas

informales) la lucha competitiva por el poder rompe una parte del patrón de dependencia y el grupo reformador reconfigura, con su presencia e intereses, el patrón de dependencia histórico. En las democracias, el patrón de dependencia tiende a ser dinámico, mientras que en los totalitarismos el patrón de dependencia es estático, ya que las relaciones de poder no tienen competencia ni contrapesos.

En una democracia, para reducir la influencia y estática del patrón de dependencia histórico se requiere que el marco institucional tenga un sistema de actores de veto que se contrapesen unos a otros (Tsebelis, 2007), donde el diseño institucional es clave. De acuerdo con Guy Peters (2003), el diseño de una buena institución es aquel que evita que la maximización individual colapse el bienestar colectivo. Para ello, es importante un diseño de autoridad de pesos y contrapesos para que controlen el poder de las facciones políticas. La dinámica política producida por un diseño institucional democrático, con múltiples puntos de poder y decisión, requiere la incorporación de la ciudadanía en la toma de decisiones (Ostrom et al., 1961). El abrir el gobierno a los ciudadanos y el fomentar la descentralización evitará la concentración del poder en la clase política, lo que alejará el fantasma del totalitarismo.

El diseño institucional democrático tiene varios discursos ideológicos que lo configuran simbólicamente. Al contrario del diseño totalitario que posee un solo discurso (Dryzek, 2003). Entonces, un discurso hegemónico vela por el statu quo y defiende sus ideas con la fuerza del gobierno, mientras que el diseño institucional de la democracia controla el poder mediante reglas formales que establecen actores de veto que aseguran al menos un discurso alternativo al oficial. Paralelamente, en las relaciones internacionales, los países democráticos se encuentran en un sistema mayor con juegos de alianzas y compromisos políticos y económicos con actores extranjeros. En la literatura, se ha identificado el colonialismo y extractivismo como las principales causas en el debilitamiento de los Estados democráticos latinoamericanos (Stein y Stein, 2002; Walsh, 2008). En este artículo se argumenta que el sistema botín, como patrón de dependencia histórico de la clase política latinoamericana, es el que mantiene el statu quo de debilidad democrática, mientras que el extractivismo y colonialismo sólo son una consecuencia.

La inercia latinoamericana: El sistema botín como patrón de dependencia histórico

De acuerdo con González Casanova (2017), la debilidad de los Estados latinoamericanos es producto de la hegemonía de grupos políticos pro-capitalistas que impulsan programas que mantienen la lucha de clases. Este autor destaca que el problema es que incluso los partidos de izquierda y los sindicatos a menudo son capturados por la ideología neocapitalista para terminar apoyando las políticas de la hegemonía neoliberal. Cabe destacar que experiencias latinoamericanas de reforma del Estado, que han promulgado programas de gobierno y sindicales anticapitalistas, han terminado corrompidas por las élites que las dirigieron.

La realidad latinoamericana se constituye actualmente por la desigualdad social atenuante, que ha obligado a las personas a emigrar para conseguir mejores condiciones de vida para ellas en el extranjero y para sus familias en los países de origen. El envío de remesas ha sido la forma predilecta para enfrentar dicha desigualdad por parte de los individuos, quedando como deuda pendiente el fortalecimiento institucional de la democracia. En este sentido, las personas han tenido mayor capacidad de respuesta que los gobiernos latinoamericanos. Los individuos que han tenido la posibilidad de hacerlo han optado por buscar mejores opciones de vida en el extranjero a través de la oferta de su mano de obra en el mercado. Sin embargo, los individuos que no han tenido la posibilidad de emigrar han quedado atrapados en inercias clientelistas por

parte de los gobiernos. El trabajar en el gobierno ha sido un anhelo latinoamericano para elevar su estatus social y calidad de vida, por lo que los individuos han identificado el nepotismo como uno de los canales de acceso más seguros para obtener un empleo público (Sorj y Martucelli, 2008).

De acuerdo con Puyana & Costantino (2016), la tierra ha sido tomado como un botín por parte de las empresas transnacionales, principalmente del sector agroalimentario. Quienes invierten en países con economías emergentes para obtener beneficios de mano de obra barata y regulaciones ambientales flexibles. Este botín no ha sido privativo de empresas privadas, sino que en Latinoamérica el sistema botín ha sido un mecanismo que han utilizado grupos de poder para mantenerse en el gobierno. El sistema botín se ha institucionalizado y normalizado en la contienda por el poder, donde la clase política gobernante ha utilizado los recursos del Estado para imponer un programa ideológico. El Estado democrático eficaz no se extralimita -utiliza recursos públicos para fines privados- o se infralimita -incapacidad-pereza para realizar la función pública- (O'Donnell, 2008), sino que busca la justicia. Una de las vías para lograr la justicia ha sido el articular las demandas de clases sociales desprotegidas, con el fin de acabar con las relaciones de explotación del mercado y del Estado (Feldman, 2022). No obstante, sigue pendiente ver en la realidad una revolución social donde un grupo de ciudadanos llegue al poder y no utilice la fuerza del Estado para mantener la lucha de clases entre gobernantes y gobernados.

El análisis institucional se enfoca en reglas y jugadores. Las reglas delimitan la forma del juego y los equipos de jugadores buscan ganarlo, mediante enfrentamientos directos y con engaños (Crozier y Friedberg, 1990). Los jugadores son de racionalidad limitada, ya que poseen límites para calcular la totalidad de alternativas antes de tomar una decisión. Por ello, los jugadores calculan su actuación hacia prácticas institucionalizadas para reducir la incertidumbre y para dar estabilidad a la interacción con otros individuos (Simon, 1984).

En Latinoamérica es común la exigencia de voluntad política hacia sus líderes. El líder político en el poder ha tenido un amplio margen de maniobra para utilizar las reglas formales e informales (Aguilar, 2013; Cosío-Villegas, 1979). Cuando las instituciones democráticas han sido débiles, éstas han sido incapaces de impedir el exceso de ambiciones personales o de grupo. El fortalecimiento institucional de la democracia sigue requiriendo la diversificación de organizaciones para impedir que una o pocas personas impongan sus objetivos sobre los preestablecidos en las leyes. El contrapeso de los grupos informales entre sí, fortalece a la democracia (Huntington, 1997). Las instituciones democráticas sólidas incluyen la forma de corregir y restringir los excesos de los líderes (Nye, 2008). En este sentido, el clamor latinoamericano por líderes fuertes con amplia voluntad política ha priorizado la idealización de los líderes y ha dejado de lado la construcción de instituciones que velen por los intereses públicos, incluyendo los de las minorías que los líderes han abandonado en las prioridades de sus políticas públicas.

Las instituciones democráticas sólidas desconcentran el poder con el fin de alcanzar los objetivos establecidos en la normatividad constitucional. Reconociendo que la clase política, sea de derecha o de izquierda, debe ser contenida en caso de que busque particulares para mantenerse en el poder. Por su parte, las instituciones democráticas débiles permiten que se concentre el poder, con la esperanza de que los líderes de la clase política en el poder tengan suficiente capacidad de promover reformas progresivas, que disminuyan la desigualdad social latinoamericana. La institución débil es inestable porque depende de la voluntad, criterio, e intereses de los líderes del partido en el poder (Laclau, 2006). El peso específico de la influencia del líder de



un partido político en las instituciones democráticas depende de si el marco institucional incentiva la formación de coaliciones de distintos partidos políticos, donde la existencia de contrapesos pueda contener o modificar el patrón de dependencia histórico de concentración de poder y riqueza en pocas manos.

La capacidad del Estado es un bien escaso (Evans, 2003) y la necesidad del Estado se vuelve mayor en las sociedades democráticas complejas, donde la desigualdad económica, racial y política condicionan el mantenimiento del patrón de dependencia de cada país (Mann, 2006). La búsqueda de la eficacia de los resultados públicos, en un ambiente democrático de competencia política, está restringida por la realidad del ejercicio del poder político, en el que la clase política en turno busca soluciones de corto plazo para mantenerse en el poder. El tiempo juega un rol fundamental en el tipo de soluciones que se plantean, ya que el líder en el gobierno necesita ofrecer resultados a corto plazo y envolverlos en un discurso antagónico con sus adversarios (Maquiavelo, 2001).

En lo cotidiano de su actuar, el gobernante tiene un enfoque de la política como la distinción de amigo-enemigo, en la que no interesa la referencia a una cierta moralidad ni al derecho, solo importa el acuerdo o desacuerdo en un asunto público específico (Schmitt, 2006). El principio básico del ejercicio del poder político es que el gobernante debe mantener el poder. Nicolás Maquiavelo (2001) advirtió, hace casi cinco siglos, varios consejos para este propósito. El más relevante es el exhorto a cultivar tres cualidades del gobernante: prudencia, fuerza y astucia. Esto significa que el gobernante requiere de obediencia ciega por parte de sus colaboradores, para evitar actos mercenarios que lo intenten derrocar. Utilizar con prudencia todos los medios que exija su circunstancia, así como ser zorra astuta y león feroz al mismo tiempo. Es importante tener estas cualidades y si no se tienen, aparentarlas para ser impredecible y sembrar la duda en los adversarios.

“El que hace política aspira al poder” (Weber, 1964, p.1056), por lo que el líder político se encuentra, permanentemente, ante un conflicto de intereses y en ocasiones decide gobernar por medio de la negación, en el sentido de que “la negación es necesaria para la conquista del poder, su estabilidad y su eficiencia” (Jeambar y Roucaute, 1999, p.12). Esta lógica de gobernar por medio de la negación tiene como premisa que la traición es necesaria para acceder y mantenerse en el poder, no traicionar “es perecer, es desconocer el tiempo, los espasmos de la sociedad, las mutaciones de la historia.” (Jeambar y Roucaute, 1999, p.12). Gobernar por medio de la negación asume el pragmatismo político, mismo que reconoce como válido lo que te permite ganar posiciones de poder a toda costa sin referencia a valores previos, es decir, este enfoque privilegia al actor político pragmático y no a la república.

En el ejercicio de mantener el poder político, las acciones totalitarias parecen ser más eficaces que las acciones democráticas. Las primeras se basan en el secreto, en el miedo a la policía secreta, incluso las víctimas son obligadas al olvido por el miedo a represalias (Arendt, 2004). La acción totalitaria alcanza, sin mayor complicación, el resultado planeado. En cambio, la acción democrática es más lenta y requiere de negociación permanente debido a los contrapesos de la lucha por el poder, tomar una decisión lleva más tiempo y muchas veces no alcanza sus objetivos. Entonces, “¿lo que la experiencia política propone la razón impone?” (Arendt, 2004, p.85). ¿El mantenimiento del poder político en una democracia está condenada a la dinámica política en la que el fin justifica los medios?

“El sentido de la política es la libertad” (Arendt, 1997, p.133). En un Estado con régimen democrático el fin no justifica los medios porque la ética significa que la acción se dirige al código moral de la democracia,

es decir, legalidad, libertad, y derechos. En cambio, el fin sí justifica los medios en un Estado totalitario, porque existen fines superiores que justifican cualquier medio disponible, ya que la acción se dirige a los fines superiores establecidos en el código moral del grupo en el poder, por lo que se requiere lealtad y obediencia ciega. Entonces, es deseable para el Estado democrático acercar la política a la sociedad y la sociedad a la política (Camps, 1996), para blindarse ante un resurgimiento del régimen totalitario o una de las variantes no democráticas, que se mantienen siempre latentes. En la medida en que la sociedad se ensanche en su independencia e interacción, más democracia exigirá, el acecho de los regímenes totalitarios aparece cuando la sociedad se ve atrapada por el gobierno, cuando lo gubernamental asfixia lo social, cuando cualquier actor privado se apropia de lo público. Es necesaria la creatividad institucional de la democracia para diseñar los incentivos que habiliten al gobierno a hacer lo que debe hacer y a impedirle que haga lo que no debe (Przeworsky, 2003).

No obstante, en democracias con sociedades empobrecidas y desiguales, la batalla política se hace más cínica en la obtención y acumulación de poder, donde el sistema botín es el mecanismo más eficiente para mantenerse en el poder, ya sea para políticos, ciudadanos, sindicatos, empresarios, o militares (Burchardt, 2012). Sin embargo, esa lucha encarnizada por el poder por medio de la traición y la negación de valores debe ser menguada por las instituciones y prácticas del Estado Democrático. En la medida que la sociedad latinoamericana tenga mayores ingresos económicos y mayores años de escolaridad, la práctica democrática relanzará los valores de la democracia, exigirá la buena reputación de los políticos y la responsabilidad de la burocracia profesional (Villoria, 2007; Oszlak, 2009). El control del poder a la clase política latinoamericana vendrá sólo de una sociedad más exigente, organizada y próspera. Considero que ese es el camino para romper el patrón de dependencia histórico del sistema botín, ya que cualquier partido político e ideología en el poder, toman el gobierno como botín porque la sociedad es débil. La misma sociedad busca ser parte de ese sistema botín para obtener estatus e ingresos.

Una sociedad democrática independiente de la clase política exigirá a sus políticos y burócratas que den lo mejor de sí mismos. Las cualidades de un político son: pasión, sentido de la responsabilidad y mesura (Weber, 1967, p.28). La pasión se refiere a que el trabajo del político debe ser la entrega apasionada a una causa pública. La mesura se refiere a que la política se hace con la cabeza y no con el estómago, el político debe distanciarse de las cosas triviales de la labor política como contener los impulsos de caer ante la seducción de la adulación y de la vanidad que produce ésta. La ética o sentido de la responsabilidad del político es tener en cuenta y estar dispuesto a asumir las consecuencias de la propia actuación (Weber, 1967).

En relación con las cualidades del burócrata “el funcionario se honra con su capacidad de ejecutar precisa y concienzudamente como si respondiera a sus propias convicciones, sin esta negación de sí mismo y esta disciplina ética en el más alto sentido de la palabra, se hundiría toda la máquina de la Administración” (Weber, 1967, p.32). Cabe preguntarse, ¿esta disciplina burocrática no pone en peligro a la democracia ante la posibilidad de obediencia ciega a un régimen totalitario? En el caso de la burocracia en el totalitarismo nazi era “la fachada carente de poder que ocultaba y protegía al verdadero poder del partido” (Arendt, 2004, p.486). Cada función de la burocracia estatal fue duplicada por una burocracia del partido. En este caso la burocracia nazi no fue profesional legal-racional, sino patrimonialista. “La multiplicación de organismos destruye todo sentido de responsabilidad y competencia,” por lo que la responsabilidad del burócrata debe estar clara y obedecer a la legalidad (Arendt, 2004, p.501).



El régimen totalitario piensa en términos de largo plazo y persigue fines superiores que busca expandirlos en todo el mundo. La sociedad pertenece de alguna u otra manera al movimiento, por eso la duplicación y el aumento desmedido de la burocracia y su nexo con los simpatizantes, como capas de cebolla con el centro en el gobierno, la sociedad en un régimen totalitario se minimiza y debilita. La élite en el poder se abre y ensancha sus espacios de colaboración, incorpora a la sociedad (Arendt, 1997). En cambio, en el régimen democrático se compone de varios órganos de decisión que se contrapesan entre ellos y supone una burocracia que llevará a cabo las decisiones políticas democráticas. Sin embargo, hay que reconocer una desventaja de la democracia con el totalitarismo según refiere Linz (1991):

La democracia liberal no posee un contenido ético unívoco, recubre contenidos tan diferentes como la defensa del aborto o del clericalismo. Ésta es una de sus debilidades frente al proyecto totalitario que puede representar una alternativa latente en nuestro sistema de referencia ético-cultural (p.279).

En este sentido, el Estado es la vía para combatir la corrupción patrimonialista latinoamericana (Hira, 2014). Si bien el mercado es eficiente para distribuir bienes y servicios entre privados, el Estado debe ser eficaz para brindar justicia. Debe ser fuerte institucionalmente para evitar su captura por intereses patrimonialistas y clientelares, de lo contrario, el sistema botín seguirá rigiendo las injusticias de las desigualdades latinoamericanas (Brinks, Levitsky, y Murillo, 2019).

Las reformas políticas en América Latina se han enfocado en perfeccionar los sistemas electorales, donde la mayoría de los países ha logrado organizar elecciones confiables. Sin embargo, el gran pendiente de estas democracias ha sido el fortalecer las organizaciones sociales y políticas (Freidenberg y Došek, 2016). Los partidos políticos en Latinoamérica siguen siendo instituciones débiles en cuanto al caudillismo de sus dirigentes, donde no han abierto las puertas a otros ciudadanos para que participen en su vida interna y menos aún en candidaturas (Alcántara y Freidenberg, 2001). Las élites siguen controlando la forma cómo se accede al poder, negocian los partidos con corporaciones como sindicatos, iglesias, entre otras. Incluso es posible que negocien con facciones del crimen organizado y paramilitares. Aquí se juega la vida democrática de América Latina, ¿quién llega al poder y con qué compromisos? La historia ha demostrado que el patrón de dependencia histórico ha sido el del sistema botín.

De acuerdo con Altman y Luna (2012), la debilidad de las capacidades estatales latinoamericanas más que una batalla perdida es un contubernio entre las autoridades públicas de todos los niveles con los grupos de poder fácticos. Se torna violento en unas regiones, mientras que en otras es más sutil. Al día de hoy, las democracias latinoamericanas de corte preponderantemente patrimonialistas están fatigadas y corren el riesgo de caer en autoritarismos (Alcántara, 2020). Ante este contexto, es necesario poner más atención a las dependencias internas que a las externas (Malamud y Núñez, 2021). Este ensayo busca poner a debate la narrativa de que el saqueo extranjero es el principal factor de la debilidad de las democracias latinoamericanas, sino poner sobre la mesa que el patrimonialismo y saqueo por parte de los grupos de poder nacionales, también es una inercia importante en el mantenimiento del statu quo latinoamericano.

A pesar de que está comprobado que en épocas extractivistas la gobernanza democrática latinoamericana se ha debilitado (Dargent et al., 2017), las ganancias por las riquezas naturales no se han reflejado en beneficios a largo plazo para los ciudadanos. La hipótesis que se buscará comprobar, o desechar,

en una agenda futura de investigación es si el saqueo externo debilita más una democracia que el saqueo interno. Lo que se debe observar, más que poner nacionalidad a los culpables, es la acción sistemática de saqueo de los recursos públicos por parte de los grupos en el poder. La cultura política latinoamericana se explica, en gran medida, por las relaciones de lealtad que corren paralelas a las instituciones. El patrón de dependencia histórico latinoamericano de debilidad democrática ha sido aprovechado por extranjeros, pero la mayoría de las veces lo han hecho con el apoyo de grupos internos, por más patriotas que se autoproclamaron.

Conclusiones

En este ensayo se argumentó que el sistema botín es la real dependencia latinoamericana. Es indistinto si viene del exterior o son los mismos nacionales los que manejan los recursos públicos para beneficio privado. Las administraciones públicas latinoamericanas se caracterizan por estar controladas por el poder político y por los sindicatos, no por cuerpos profesionales. Son excepcionales las dependencias gubernamentales que han desarrollado un servicio profesional de carrera, donde se priorice el desempeño burocrático sobre los intereses partidistas de los grupos que gobiernan. Los sindicatos también han abonado a la debilidad institucional de la administración pública latinoamericana, debido a que los dirigentes en turno deciden las nuevas contrataciones y promociones con base en la lealtad y afinidad familiar de sus agremiados.

El sistema botín en el gobierno y administración pública sigue siendo central en la cultura política latinoamericana. Incluso, la ciudadanía parece comprender cómo funciona este sistema y más que exigir un cambio, las personas buscan beneficiarse de él. Esta permisividad con el sistema botín se combina con un intenso rechazo a la intervención extranjera. Los políticos latinoamericanos presumen de patriotismo ante el extractivismo extranjero, pero toleran la corrupción al interior de sus partidos políticos, sindicatos, y demás grupos sociales que cuentan con el reparto de puestos y presupuestos públicos. No todo ha sido negativo, también ha habido avances en las democracias latinoamericanas, como elecciones más transparentes y competitivas. No obstante, la cultura política de la clase dirigente parece seguir enfocada en culpar a los extranjeros que en erradicar las prácticas de corrupción. Se aprecia en los discursos de la clase política latinoamericana el énfasis en la personalidad del líder como la solución a los problemas públicos, en lugar de transformar y fortalecer las instituciones democráticas. Latinoamérica romperá con el sistema botín cuando el juego político no requiera del reparto de puestos y presupuestos públicos para mantener el poder. Cuando los latinoamericanos rompan el sistema botín, no habrá agente extranjero que pueda apoderarse de sus recursos.



Referencias

- Aguilar, L. F. (2013). *Gobierno y Administración Pública*. Fondo de Cultura Económica y Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- Alcántara, M. (2020). América Latina ante la ‘nueva normalidad’. *Política Exterior*, 34(196), 88-99. <https://doi.org/10.29375/01240781.3937>
- Alcántara, M. y Freidenberg, F. (2001). Los partidos políticos en América Latina. *América Latina Hoy*, 27, 17-35.
- Alexander, G. (2001). Institutions, path dependence, and democratic consolidation. *Journal of Theoretical Politics*, 13(3), 249-269. <https://doi.org/10.1177/095169280101300302>
- Altman, D. y Luna, J. P. (2012). Introducción: El Estado latinoamericano en su laberinto. *Revista de Ciencia Política*, 32(3), 521-543. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2012000300001>
- Arellano, D. y Lepore, W. (2009). Power, Path Dependence and New Institutional Economics: Limits and Restrictions of Contemporary Literature. *Gestión y Política Pública*, 18(2), 253-305.
- Arendt, H. (2004). *Los orígenes del totalitarismo*. Taurus.
- Arendt, H. (1997). *¿Qué es la política?* Paidós.
- Aristóteles (1981). *La Política*. Editorial Época.
- Brinks, D., Levitsky, S., & Murillo, M. (2019). *Understanding institutional weakness: power and design in Latin American Institutions*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108772211>
- Burchardt, H. (2012). ¿Por qué América Latina es tan desigual? Tentativas de explicación desde una perspectiva inusual. *Nueva Sociedad*, 239, 137-150.
- Camps, V. (1996). *El malestar de la vida pública*. Grijalbo.
- Camps, V. (1990). *Virtudes públicas*. Espasa Calpe.
- Centeno, M. (2002). The Centre Did Not Hold: War in Latin America and the Monopolisation of Violence. En J. Dunkerley (Ed.). *Studies in the Formation of the Nation State in Latin America* (54-76). Institute of Latin American Studies.
- CEPAL-Comisión Económica para América Latina y El Caribe (2022). *Índice de concentración de GINI según área geográfica*. (Portal de desigualdades en América Latina). CEPAL. Disponible en: <https://statistics.cepal.org/portal/inequalities/incomes.html?lang=es&indicator=3289#:~:text=Entre%20el%20a%C3%B1o%202010%20y,a%200%2C46%20en%202020>.
- Cosío-Villegas, D. (1979). *El estilo personal de gobernar*. Cuadernos de Joaquín Mortíz.

- Crozier, M. y Friedberg, E. (1990). *El actor y el sistema, las restricciones de la acción colectiva*. Alianza Editorial Mexicana.
- Dargent, E., Orihuela, J. C., Paredes, M., y Ulfe, M. E. (2017). Cycle of Abundance and Institutional Pathways. In *Resource booms and institutional pathways* (1-40). Palgrave MacMillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-53532-6>
- De Tocqueville, A. (1957). *La democracia en América*. Fondo de Cultura Económica.
- Dryzek, J. (2003). La lógica informal del diseño institucional. En R. Goodin (comp.). *Teoría del diseño institucional* (135-162). Gedisa.
- Evans, P. (2003). El Estado como problema y como solución. En C. Acuña (Comp.). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (17-54). Proyecto de modernización del Estado, jefatura de gabinete de ministros de la nación.
- Feldman, I. (2022). Marxismo latinoamericano: la fuerza crítica de la traducción teórica. *Realidad: Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 160, 11-34. <https://doi.org/10.51378/realidad.v1i160.7510>
- Freidenberg, F. y Dosek, T. (2016). Las reformas electorales en América Latina (1978-2015). En K. Casas, M. Vidaurri, B. Muñoz y R. Chanto (Editores). *Reformas Políticas en América Latina: tendencias y casos* (25-92). Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos.
- González Casanova, P. (2017). *Explotación, colonialismo y lucha por la democracia en América Latina*. Akal Editorial.
- Graciarena, J. (2014). El Estado latinoamericano en perspectiva. Figuras, crisis, prospectiva. *Entramados y Perspectivas*, 4(4), 225-258.
- Heller, H. (2000). *Teoría del Estado*. Fondo de Cultura Económica.
- Huntington, S. (1997). *El orden político en las sociedades en cambio*. Paidós.
- Hermet, G. (1991). *Totalitarismos*. Fondo de Cultura Económica.
- Hira, A. (2014). Introducción: La mejora de la gobernabilidad y lucha contra la corrupción en América Latina. En M. Ramos, A. Hira y J. Serrudo. *Como disminuir la corrupción y mejorar la gobernabilidad en países en desarrollo* (1-10). ECORFAN.
- Hobbes, T. (1980). *El Leviatán*. Fondo de Cultura Económica.
- Jellinek, G. (2000). *Teoría General del Estado*. Fondo de Cultura Económica.
- Jeambar, D. y Roucaute, Y. (1999). *Elogio de la traición, sobre el arte de gobernar por medio de la negación*. Gedisa.
- Kalberg, S. (2008). *Max Weber, principales dimensiones de su obra*. Prometeo Libros.
- Laclau, E. (2006). La deriva populista y la centroizquierda latinoamericana. *Nueva Sociedad*, 205(1), 56-62.
- Locke, J. (1997). *Ensayo sobre el gobierno civil*. Editorial Porrúa.

- Linz, J. (2000). *Totalitarian and Authoritarian Regimes*. Lynne Reinner Publishers.
- Linz, J. (1991). Introducción. En G. Hermet. *Totalitarismos* (1-12). Fondo de Cultura Económica.
- Malamud, C. y Núñez, R. (2021). *La crisis de la democracia en América Latina*, 2019-2021. ARI 88/2021. Real Instituto Elcano. Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-crisis-de-la-democracia-en-america-latina-2019-2021/>
- Mann, M. (2006). El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. *Relaciones Internacionales*, núm. 5, 1-43. <https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2007.5.004>
- March, J. y Olsen, J. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones. Base organizativa de la política*. Fondo de Cultura Económica.
- Maquiavelo, N. (2001). *El Príncipe*. Editorial Tecnos.
- Mill, J. S. (1997). *Sobre la libertad*. Editorial EDAF.
- North, D. (2006). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica.
- Nye, J. S. (2008). *The powers to lead*. Oxford University Press.
- O'Donnell, G. (2008). Algunas reflexiones sobre la democracia, el Estado y sus múltiples caras. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 42, 5-30.
- Ostrom, V., Tiebout, C., y Warren, R. (1961). The organization of government in metropolitan areas: a theoretical inquiry. *American Political Science Review*, 55(4), 831-842. <https://doi.org/10.2307/1952530>
- Oszlak, O. (2009). La profesionalización del servicio civil en América Latina: impactos sobre el proceso de democratización. *La Democracia de ciudadanía: una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina*. (Trabajo elaborado en el marco del Proyecto OEA-PNUD). OEA-PNUD. Disponible en: <http://repositorio.cedes.org/handle/123456789/4155>
- Peters, G. (2003). *El Nuevo institucionalismo. Teoría institucional de Ciencia Política*. Gedisa Editores.
- Przeworsky, A. (2003). Acerca del diseño del Estado: una perspectiva principal-agente. En K. Casas, M. Vidaurri, B. Muñoz y R. Chanto (Editores). *Reformas Políticas en América Latina: tendencias y casos* (143-168). Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos.
- Puyana, A. y Costantino, A. (2016). La tierra como botín: Inversiones extranjeras en Argentina y Colombia durante la primera década del siglo XXI. En A. Puyana y A. Costantino (Coordinadores). *La inserción de América Latina en la economía globalizada* (19-38). FLACSO.
- Rousseau, J. J. (1984). *El Contrato social*. Editorial EDAF.
- Schmitt, C. (2006). *El concepto de lo político*. Alianza Editorial.
- Shepsle, K. y Bonchek, M. (2005). *Las fórmulas de la política: instituciones, racionalidad y comportamiento*. Taurus-CIDE.

- Simon, H. (1984). *El comportamiento administrativo, estudio de los procesos decisivos en la organización administrativa*. Aguilar.
- Sorj, B. y Martuccelli, D. (2008). *El desafío latinoamericano: cohesión social y democracia*. Centro Edelstein.
- Stein, S. y Stein, B. (2002). *La herencia colonial de América Latina*. Siglo XXI Editores.
- Talmon, J. (1956). *Los orígenes de la democracia totalitaria*. Aguilar.
- Tsebelis, G. (2007). La toma de decisiones en los sistemas políticos. Actores de veto en el presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo y multipartidismo. En K. Casas, M. Vidaurri, B. Muñoz y R. Chanto (Editores). *Reformas Políticas en América Latina: tendencias y casos* (651-688). Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos.
- Villoria, M. (2007). *El servicio civil de carrera en Latinoamérica: diagnóstico, causas y propuestas*. INAP.
- Walsh, C. (2008). Interculturalidad, plurinacionalidad y decolonialidad: las insurgencias político-epistémicas de refundar el Estado. *Tabula Rasa*, 9, 131-152.
- Weber, C. (2023). Did Karl Marx's "turn" the original social theory of class struggle? MPRA Paper 115897. Disponible en: <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/115897/>
- Weber, M. (1964). *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica.
- Weber, M. (1967). *El político y el científico*. Alianza Editorial.
- Whitehead, L. (2006). *Latin America: A new interpretation*. Palgrave Macmillan.
<https://doi.org/10.1057/9781403977229>