

¿Quién educa a los políticos? Cambios y continuidades en Argentina y Ecuador tras el grito “que se vayan todos”

*Rut Diamint y Laura Tedesco **

Tema: Argentina y Ecuador parecen ser países muy diferentes a pesar que recientemente han experimentado crisis políticas similares. Este trabajo presenta algunas conclusiones de un estudio comparativo sobre liderazgo político en ambos países.¹

Resumen: ras las crisis políticas que debieron afrontar, Argentina y Ecuador fueron capaces de recomponer sus gobiernos y evitar quiebras democráticas. Ello haría suponer que el régimen político salió fortalecido y que se corrigieron muchas de las causas que desencadenaron las crisis. En realidad, hubo avances pero también retrocesos y muchas continuidades.

En este documento se presenta un análisis sobre la circulación de elites en ambos países con el fin de mostrar cuál ha sido la respuesta al pedido de la sociedad civil de “que se vayan todos”. Se analiza la inclusión de nuevos grupos en la política, especialmente jóvenes, a través de un estudio de escuelas de liderazgo en la región y métodos de reclutamiento de la dirigencia. Finalmente, se intentan descubrir los factores que ayudan a que, aún en casos de renovación, las prácticas políticas perduren. ¿Por qué los liderazgos populistas prosiguen en la región a pesar de sus evidentes fracasos respecto de la redistribución desigual de la riqueza? ¿Por qué los jóvenes reproducen esos liderazgos personalistas que estuvieron en la génesis de sus críticas?

Análisis: En 2001 en Argentina y en 2005 en Ecuador las sociedades civiles les exigieron a los políticos “que se vayan todos”. El caos económico producido por presidentes democráticos ineficientes, junto con una clase política bajo sospecha por corrupta e incapaz, provocó la explosión de las clases urbanas que exigieron desde las calles la renuncia de todos.

El grito “que se vayan todos” fue en Argentina muy poco escuchado ya que, a pesar de la aparición de nuevas propuestas, han continuado los mismos partidos políticos y los mismos dirigentes, mientras que en Ecuador el sistema de partidos se colapsó y se renovó la política. Sin embargo, con renovación o sin ella, los dos sistemas políticos parecen mantener los vicios de sus prácticas: el clientelismo, el caudillismo, el

* Rut Diamint, Profesora de la Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires; Laura Tedesco, Profesora asociada de la Universidad Autónoma de Madrid y del Instituto de Empresa. Ambas co-dirigen el proyecto Liderazgo, renovación política y prácticas democráticas en América Latina.

¹ Las autoras agradecen a Open Society Institute de Washington DC por el valioso aporte realizado para llevar a cabo este estudio.

personalismo y el populismo siguen siendo el núcleo central de la cultura política imperante.

Una jaula democrática de hierro

El grado de circulación de elites alcanzado en la región desde la transición democrática es un indicador de la renovación política. En este estudio se parte del supuesto de que no existe una renovación de las elites y que, por el contrario, los líderes, incluso estando cuestionados por la sociedad, se “reciclan” para no desaparecer nunca del escenario de la política. Sin embargo, a partir de las entrevistas con la dirigencia política argentina surgió claramente que sí existió una renovación de las elites. No obstante, si nos atenemos a las expresiones de jóvenes dirigentes, ellos manifiestan su decepción por las dificultades que encuentran para participar en la política real. En ese sentido, un Diputado Nacional argentino expresaba respecto de las consecuencias que preveía después de la crisis del 2001: “supuse que yo, de algún modo, iba a encarnar eso de la renovación del que se vayan todos, nada de eso, eso no existe. Ese mundo está blindado”. Así, existen dos posturas distintas y bien definidas: mientras que los dirigentes más tradicionales dicen que “la crisis terminó renovando a la política”, para los más jóvenes, la crisis confirmó que el mundo político estaba blindado.

Un análisis del desarrollo de las carreras políticas de la mayoría de los legisladores ayuda a entender estas diferencias. En el caso argentino, la gran mayoría de los legisladores comienza su carrera en las provincias y vuelve a ocupar cargos provinciales tras su paso por el Congreso Nacional. En consecuencia, su lealtad es para con los líderes de los partidos provinciales, no los nacionales, y esto significa que sus carreras políticas están determinadas por las decisiones que toman los jefes provinciales. Así, el principal papel de los legisladores es facilitar votos en el Congreso, que el jefe provincial intercambia con el Ejecutivo nacional por recursos para su provincia. Estos recursos son usados por los jefes provinciales para mantenerse en el poder o llegar a él. Así, se desarrolla lo que denominamos clientelismo horizontal, o sea las relaciones políticas entre dirigentes de distintos niveles, cuyo objetivo es acumular recursos de poder y privilegios con el fin de permanecer en los cargos. Por lo tanto, los incentivos que mueven a los políticos no están relacionados con hacer una buena legislatura sino con tener un papel funcional a las estrategias políticas de los líderes provinciales. Su permanencia en el poder depende de la relación que establecen con el cacique provincial. Este tipo de clientelismo permea casi todas las relaciones políticas en Argentina y produce círculos cerrados de compensaciones y políticas de trueque.

En Ecuador, la desaparición de los partidos políticos y la llegada de Rafael Correa a la escena política promovieron un importante recambio de elites. El gobierno abrió las puertas a jóvenes y a nuevos actores tanto en labores legislativas como ejecutivas, pero reproduciendo la falta de entrenamiento, el desconocimiento de la gestión y las prácticas clientelares del pasado. De acuerdo con varios estudios académicos, en la Asamblea Constituyente de 2007 el 75,5% de los asambleístas nunca había ejercido un cargo de representación popular, el 79,6% nunca había tenido un cargo partidario y el 85,7% nunca había ejercido como diputado. Esos datos demuestran la renovación que existió en la elección para la Constituyente, pero asimismo indican la escasa experiencia política de los elegidos para sancionar una nueva Constitución.

En la Asamblea actual se produce una situación similar: el 54,8% de los asambleístas no tenían cargos públicos ni electorales con anterioridad, el 8,8% habían sido reelegidos una vez, el 4,8% fueron reelegidos dos veces y no se registran asambleístas reelegidos más

de dos veces. No obstante, el dato llamativo respecto a lo novedoso de esa renovación está vinculado al nivel educativo de sus miembros. La Asamblea muestra unas proporciones muy parecidas a legislaturas anteriores: el 50% de los asambleístas cursó estudios universitarios de grado superior y el 38,8% realizó posgrados, de los cuales el 43,7% fueron en el extranjero. La Asamblea presenta un importante grado de elitismo ya que la tasa de matriculación para el nivel superior de la educación en el país es muy baja, llegando sólo al 11% de la población en 2001. En ese sentido, se puede conjeturar con relativa certeza que, a pesar del proceso de renovación que parece haber abierto la “Revolución Ciudadana”, los nuevos políticos siguen siendo una elite. Por lo tanto, se estaría ante un proceso de recambio intra-elite más que una apertura real de los espacios políticos a nuevos actores. Estos nuevos políticos son más educados que el promedio de sus representados, asistieron en su mayoría a universidades destacadas, hicieron posgrados en el exterior y suelen pertenecer a familias con larga tradición en la política o con importante peso en sus comunidades.

Más allá del grado de circulación, en ambos países los entrevistados enfatizaron que las prácticas siguen siendo atávicas, influenciadas por liderazgos fuertes y métodos clientelistas. Es necesario destacar que si en Argentina predomina el clientelismo horizontal, en Ecuador Rafael Correa rompió las antiguas redes clientelares de los partidos tradicionales para reemplazarlas con un clientelismo vertical y directo. Correa ha desarrollado dos tipos de clientelismo vertical: para arriba dirigido a empresarios para lograr su apoyo y para abajo dirigido a los seguidores para captar votos. Por lo tanto, los incentivos que mueven a los políticos ecuatorianos están relacionados con las tradiciones de personalismo y caudillismo. Su permanencia en el poder depende de la relación que sean capaces de establecer con el líder de turno.

En definitiva, se puede afirmar que ha existido una circulación de las elites que en la realidad argentina se tradujo principalmente en un reciclado de dirigentes, mientras que la política ecuatoriana ha mantenido un alto grado de elitismo. Por otra parte, esta circulación no se ha traducido en nuevas prácticas ya que, principalmente, significa una reciclaje entre diferentes puestos. La política parece moverse, entonces, en una jaula de hierro con circulación pero sin cambios.

El efímero impacto de la formación

Una paradoja de esa renovación circular es que en varios países de América Latina, en lo que parece una respuesta al agotamiento de los partidos políticos y a un distanciamiento entre la dirigencia y sus representados, han aparecido varias escuelas de entrenamiento político. Recientemente se han ido generando en la región, en EEUU y en España un número importante de escuelas de liderazgo político o gestión pública con el fin de formar a los líderes del futuro. Una parte de nuestro estudio ha sido evaluar el impacto de las escuelas en los métodos de reclutamiento de los partidos o las administraciones con el fin de analizar su influencia en la circulación de elites y en la renovación de las prácticas.

En la mayoría de las democracias latinoamericanas se observa en las últimas décadas el deterioro de los partidos políticos como semilleros de dirigentes y maquinarias ideológicas. Este deterioro ha tenido consecuencias también sobre la calidad de los liderazgos políticos y sobre la capacidad de construir propuestas de país a más largo plazo. En este contexto de debilidad institucional, donde la tarea de formación de nuevos líderes se desdibuja, es paradójicamente donde ésta se vuelve más fundamental. De este modo, la formación de nuevos líderes políticos dentro de una identidad partidaria, pero

también en las capacidades de gestión que la administración del Estado requiere, resulta indispensable para el fortalecimiento de los partidos.

Muchas de las escuelas combinan ideas y estrategias de las *business schools* norteamericanas con cursos de ciencia política. En España se ofrecen actualmente varias propuestas que tienen como particularidad reunir a jóvenes líderes de distintos países, lo cual fomenta un intercambio de ideas intra-regional y promueve el conocimiento de las distintas realidades políticas. La mayoría de los estudiantes de las iniciativas españolas enfatizan la convivencia con jóvenes líderes de otros países como el elemento más enriquecedor. Entre las iniciativas españolas se encuentran varias ligadas a las universidades y al sector público. Otra de las ventajas es que en general realizan viajes de estudio a Bruselas o reuniones con parlamentarios españoles, por lo que se diferencian de las escuelas que encontramos en los países de la región ya que la mayoría de ellas están relacionadas a partidos políticos y son, de por sí, más cerradas.

Recurrentemente en las entrevistas con los directores de escuelas partidarias en Argentina y Ecuador, tanto cuando se trataba de partidos nuevos como de los más tradicionales, se hacía referencia a la dificultad de los egresados para insertarse en las estructuras partidarias, o acceder a cargos en el partido o en el gobierno. Según lo expresado, parece existir una contradicción entre la lógica de trabajo en estas escuelas y la lógica de reclutamiento de las estructuras políticas. Las expresiones de uno de los entrevistados resume la percepción del conjunto: “el mejor camino es ser amigo del senador. No se necesita hacer todo esto, si eres amigo del senador, listo”. ¿Para qué formarse cuando los canales de reclutamiento siguen pasando por otro lado? A simple vista las escuelas o fundaciones parecen ser efectivas como mecanismos de reclutamiento y de integración de los jóvenes al partido. Pero el problema es que muchas veces, como se desprende de las entrevistas, estas escuelas están escasamente integradas al propio partido.

La gran mayoría de los directores entrevistados fue capaz de reconocer el problema que significa para sus escuelas la desconexión con las estructuras partidarias, pero casi ninguno de ellos pudo aportar modos de solucionar esta situación más allá del que conlleva el paso del tiempo. Parecen creer que su función es inútil. Sólo una de las escuelas estudiadas, de un partido pequeño y nuevo de Argentina, ha decidido apuntar directamente a la modificación de este tipo de prácticas. Tal es así que el partido ha reformado su carta orgánica para que la formación sea un requisito definitorio a la hora de las candidaturas. Esta iniciativa es muy reciente como para estar en condiciones de evaluar su impacto. Sin embargo, es importante destacar que desde la cúpula partidaria se ha tomado la decisión de incluir a la formación como un requisito para las candidaturas.

Es paradójico que los líderes políticos que entrevistamos recordaron las lecturas que fueron haciendo por su cuenta, o su formación práctica en el marco de agrupaciones juveniles, o la militancia universitaria y barrial. Este tipo de formación les brindó un bagaje teórico y práctico amplio para interpretar la realidad, ayudándolos a la hora de tomar decisiones de gobierno. Sin embargo, lo que sus partidos no les brindaron, y reconocen como una grave carencia a la hora de asumir sus funciones, es la formación para la gestión. Ninguno de los entrevistados manifestó haber participado de instancias de formación sistemática en el marco de su partido con el fin de entrenarse para el cumplimiento de sus funciones públicas.

A partir de nuestro estudio, surge la idea que las escuelas parecen esperar pasivamente que sus egresados vayan ganando espacios en las estructuras partidarias, ya que aparentan dudar que los viejos dirigentes “se den cuenta” del valor de la formación y abran progresivamente espacios para los jóvenes. De las entrevistas surge que los mecanismos de reclutamiento siguen pasando por otros ámbitos y se basan en otros valores como la amistad o la lealtad.

La percepción de los directores y formadores de las escuelas tanto en Argentina como en Ecuador es que las escuelas y fundaciones terminan por ser poco efectivas como canales de inserción de los jóvenes en la política. Este potencial de mejoramiento de los canales de reclutamiento de las elites políticas desde las escuelas, con candidatos que sean buenos militantes y también personas capacitadas para su función, no se efectiviza. Nosotras suponemos que esto se relaciona principalmente con la permanencia de una vieja cultura política al interior de los partidos que privilegia valores como la lealtad y la confianza personal por sobre la formación y eficacia para la gestión pública. El clientelismo, tanto horizontal como vertical, hace que los incentivos de los políticos no están relacionados con la eficiencia de su gestión o su calidad democrática o ética sino más bien por la relación que pueden establecer y mantener con caudillos locales, provinciales o nacionales.

La inexistencia de una burocracia profesional, a la “weberiana”, el escaso dinero para contratar asesores idóneos y la infraestructura deteriorada y obsoleta, especialmente del Congreso argentino, contribuye a que los legisladores carezcan de capacidades técnicas. Creemos que es aquí donde las escuelas de formación y las fundaciones de los partidos deben cumplir un rol fundamental, asistiendo a los funcionarios, capacitándolos a ellos y a sus asesores y desarrollando propuestas de política pública.

Somos conscientes que las escuelas no pueden garantizar la eficiencia de los líderes, pero pueden promover debates entre los dirigentes sobre capacidad, obligaciones, ética y *accountability*. Pueden también contribuir a la modernización del debate político y a la diseminación de los temas que se analizan en otras regiones del mundo. Asimismo, las escuelas pueden favorecer el intercambio de ideas entre dirigentes con ideologías diferentes, forjando una cultura de la tolerancia. Finalmente, las escuelas pueden ayudar a modificar la cultura y los incentivos que mueven a los jóvenes a embarcarse en la aventura política. Aunque aún no hayan dado frutos, su contribución para la formación de los dirigentes es relevante y necesaria.

Dado que tanto en Argentina como en Ecuador, el Estado carece de un cuerpo burocrático capacitado, eficiente y capaz de llevar adelante la gestión pública, la improvisación es la regla y el advenimiento de los jóvenes a la política está plagado de riesgos por su escasa experiencia y la falta de asesoramiento desde los organismos públicos. Esto también hace que los jóvenes, a su llegada a la política, sean muy dependientes de los líderes tradicionales.

A pesar de que se reconocen las debilidades de las escuelas y especialmente su errática relación con los partidos, su mera existencia es un dato auspicioso aunque no suficiente como para pronosticar una transformación de las prácticas políticas muy especialmente porque no ha quedado muy claro que los líderes partidarios aún no recurren a las escuelas a la hora de reclutar sus asesores.

Conclusión: Retomando nuestras primeras frases, las causas y el desarrollo de las crisis políticas fueron similares en Argentina y en Ecuador por la combinación de una clase política corrupta e incapaz y clases medias urbanas capaces de echar presidentes pero incapaces de controlarlos una vez que están en el poder. Las formas para resolver las crisis fueron distintas porque Argentina conservó sus partidos y prácticamente no se fue nadie, mientras que en Ecuador los partidos tradicionales apenas sobreviven y muchos de sus dirigentes han caído en el ostracismo. Sin embargo, en ambos casos la permanencia de prácticas políticas corruptas y autoritarias es evidente. La cultura política no es una lista de ambigüedades. Son estas formas cotidianas que abren las puertas para los cargos y el poder. Esta cultura está impregnada de matices arbitrarios y, hasta ahora, parece heredarse de generación en generación. Los jóvenes con vocaciones políticas terminan sucumbiendo a las reglas existentes con el fin de poder acceder a los cargos, incluso aquellos que manifiestan la ilusión de poder cambiar el sistema y la realidad.

En la mayoría de los países de la región, los recursos del Estado para enfrentar las desigualdades y la exclusión ha estado históricamente relacionada al populismo y al clientelismo, creando una relación de dependencia entre la sociedad y el Estado. En los escenarios de pobreza, el populismo es parte de las reglas políticas que permite la permanencia en el poder. Los sectores excluidos –política, económica y socialmente– recurren a los líderes populistas que, aún cuando en el largo plazo no resuelven las desigualdades estructurales, redistribuyen riqueza y dádivas en el aquí y ahora. La pobreza y la lucha cotidiana por la supervivencia los empuja a vivir en el presente. En ese contexto, la lucha por la permanencia en el poder se libra en el corto plazo. Esto explica en parte la continuidad de las prácticas populistas. En escenarios de pobreza y desigualdad, el populismo es parte de las reglas políticas que muchos jóvenes dirigentes tienden a aceptar con el fin de alcanzar el poder o permanecer en sus cargos.

Desde el punto de vista de los seguidores, estas prácticas le permiten acceder a bienes, beneficios o privilegios a cambio de lealtad política. Desde el punto de vista de los políticos, el reparto de dádivas, planes sociales, puestos o bonos le garantizan estabilidad en su carrera política. La fórmula le otorga beneficios a las dos partes y explica la ausencia de cambios o innovaciones.

A pesar de que muchos de los entrevistados afirmaron que uno de los problemas principales es la ausencia de reglas, en realidad sí existen reglas y una lógica política clara que permea todas las relaciones políticas. Las prácticas clientelares están profundamente arraigadas en la cultura política y penetran todos los ámbitos, desde la relación de los electores con los sectores marginales de la sociedad, hasta las relaciones en las legislaturas, entre partidos políticos y en cargos ejecutivos. Si bien es cierto que la mayoría de los entrevistados enfatizan el clientelismo como un aspecto negativo, parecen tomarlo como un mal necesario. Aún aquellos que desde su discurso intentan luchar contra el clientelismo no parecen, en la práctica, materializar esa lucha. Los líderes que acceden a sus cargos a través de elecciones limpias, libres y legales parecen dedicarse, una vez en el poder, a corromper el mismo sistema político que les permite acceder a los cargos. Esta lógica clientelista está mucho más acentuada en Argentina que en Ecuador.

Tanto la inclusión de los jóvenes a través de sistemas de reclutamiento más eficientes como el fortalecimiento de los partidos políticos como instrumentos de control de los líderes son elementos imprescindibles para el cambio. No vemos por el momento impulsos políticos o demandas desde la sociedad civil que exijan variar las prácticas

políticas y promuevan cambios esencialmente democráticos. Queda el desafío de descubrir cuáles son los mecanismos o los espacios más apropiados desde los cuales se pueden proyectar transformaciones. En este sentido, las escuelas de liderazgo tienen un importante rol que cumplir.

Nuestra investigación nos ha llevado a concluir que si bien hay circulación de elites e incorporación de nuevos actores y temas, tanto en Argentina como en Ecuador, persisten prácticas políticas enmarcadas en liderazgos populistas, personalistas y clientelistas. Estas prácticas incorporan nuevos actores pero obstaculizan la transformación de la cultura política porque la permanencia en el poder depende más de las redes personales que de la eficiencia en la gestión o la calidad democrática.

Sabemos que la formación de líderes, su educación sustentada en valores democráticos y éticos, la promoción de innovaciones, el fortalecimiento de las instituciones del Estado y la promoción de liderazgos colectivos que puedan romper con las viejas tradiciones y superar la tentación del clientelismo son las herramientas del cambio. Sin embargo, aún quedan preguntas sobre cómo transformar los incentivos de los políticos jóvenes. Para transformar los incentivos es necesario cambiar los métodos de reclutamiento: que el futuro de los políticos esté más relacionado con el voto de los ciudadanos en lugar de las estrategias de caciques provinciales puede ser uno de los primeros pasos para quebrar las redes clientelares e independizar a los jóvenes políticos.

Rut Diamint

Profesora de la Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, Argentina

Laura Tedesco

Profesora asociada de la Universidad Autónoma de Madrid y del Instituto de Empresa. Ambas co-dirigen el proyecto Liderazgo, renovación política y prácticas democráticas en América Latina.