

Aproximación al concepto de cooptación política: la maquinaria presicrática y sus formas

Esteban Valenzuela Van Treek

Universidad Alberto Hurtado. Santiago, Chile.
Email: evalenzuelavt@gmail.com

Paolo Yévenes Arévalo

Universidad Alberto Hurtado. Santiago, Chile.
Email: paolo.yevenes@gmail.com

Resumen: El artículo busca indagar sobre una de las conceptualizaciones de la Ciencia Política y la Sociología, que ha jugado un papel fundamental en el desarrollo actual de los Estados, principalmente en América Latina, y que en el último siglo se ha desarrollado como una fórmula clave en el mantenimiento de la legitimidad gubernamental. La cooptación política se transforma en una herramienta de control político. Así, la utilización de esta "fórmula política" se contrapone a paradigmas sobre descentralización política, autonomía y participación de la comunidad. Se analiza el desarrollo teórico-conceptual y sistémico del clientelismo y la cooptación, buscando entrelazar ambos principios que permitan obtener una forma de describir las actuales políticas gubernamentales. La cooptación política es el arma de los gobiernos presicráticos predominantes en América Latina, marcados por el presidencialismo y centralismo controlador que evita la autonomía y el poder de entes subnacionales. Nos aproximaremos a las dinámicas de la cooptación, proponiendo a la construcción conceptual, formas estructurales y sutiles.

Palabras clave: Cooptación, clientelismo, autonomía, centralismo.

Approaching the concept of political cooptation: the presicratic machine and its forms

Abstract: The article seeks to investigate one of the conceptualizations of Political Science and Sociology, which has played a key role in the ongoing development of states, mainly in Latin America, and that in the last century has developed as a key formula in the maintenance of governmental legitimacy. Cooptation policy becomes a tool of political control. Thus, the use of this "political formula" is opposed to decentralization policy paradigms, autonomy and community participation. Theoretical-conceptual and systemic development of clientelism and cooptation is analyzed, looking to interlock both principles in order to allow a description of current government policies. The political cooptation is the weapon of predominant presicratic governments in Latin America, marked by controlling centralism and presidentialism that prevent autonomy and power of subnational entities. We will approach the dynamics of cooptation, proposing to conceptual construction, structural and subtle ways.

Keywords: Cooptation, clientelismo, autonomy, centralism.

Aproximação ao conceito de cooptação política: a maquinaria presicrática e suas formas

Resumo: O artigo procura investigar uma das conceituações da Ciência Política e da Sociologia, que tem desempenhado um papel fundamental no desenvolvimento atual dos Estados, principalmente na América Latina e que no século passado foi desenvolvido como uma fórmula chave na manutenção da legitimidade governamental. A cooptação política tornou-se uma ferramenta de controle político. Assim, o uso desta “fórmula política” opõe-se a paradigmas de descentralização política, autonomia e participação da comunidade. Analiza-se o desenvolvimento teórico-conceitual e sistemático do clientelismo e a cooptação, procurando enredar ambos os princípios que permitam obter uma forma de descrever as atuais políticas do governo. A cooptação política é a arma dos governos presicráticos prevalentes na América Latina, marcados pelo presidencialismo e pelo centralismo controlador que impede a autonomia e o poder de entidades subnacionais. Abordamos a dinâmica de cooptação propondo à construção conceitual, as formas estruturais e sutis.

Palavras-chave: Cooptação - Clientelismo - Autonomia - Centralismo.

* * *

Introducción: una aproximación a un estilo de represión sutil¹

El mayor mal no se hace ahora en aquellas sórdidas guaridas de criminales que a Dickens le gustaba pintar. Ni siquiera se hace en los campos de concentración... mi simbolismo del infierno es algo así como la burocracia de un estado-policía o en las oficinas de una empresa dedicada a negocios verdaderamente sucios (C.S. Lewis, *Cartas del Diablo a su sobrino*, introducción.)

El artículo es parte de una investigación que se cuestiona el centralismo en América Latina (Véliz 1984) y la dominación por parte del poder central, de políticas públicas locales y de movimientos regionalistas-territoriales que buscan mayor autonomía organizacional, donde distinguiremos de formas estructurales y cotidianas (el poder está centralizado y es discrecional, obligando a los territorios a mendigar), aquellas informales en que reinan las prebendas y la corrupción. Esta suerte de dictadura cotidiana con los habitantes de los territorios es producto del mercado presidencialismo (Krauze 1999) y su sesgo autoritario-presicrático (Valenzuela 2007), pero también por la eficiencia de la maquinaria cooptadora que logra vencer los diversos movimientos pro autonomías territoriales, en una forma de represión sutil que logra sortear las resistencias e integra demandas parciales, pero que finalmente mantiene el sistema controlado desde arriba.

La cooptación, desde su concepción politológica, tiene que ver con control y la repartición de rentas menores, evitando la autonomía y el poder

de otro distinto al poder central omnipotente. Lo diferenciaremos del clientelismo tradicional (compra de voto, populismo, uso patrimonialista de los beneficios del Estado para sus grupos de apoyo) que bien explican Durston (2012) en el caso chileno, y de la mera represión abierta de los grupos opositores aplacadas por las diversas dictaduras latinoamericanas. Gerschewski (2010) al estudiar la permanencia de autocracias en Asia, reconoce que esta se debe a su fuerte institucionalización (Gandhi 2007) en partidos/coaliciones hegemónicas que sostienen un sistema centralizado que crea programas sociales, lo que les da legitimación, además de hacer elecciones o plebiscitos. A dicho pilar “razonable” para lograr la estabilidad, combinan formas explícitas o implícitas de represión, que son combinadas con este tercer factor que es la cooptación: “la capacidad de integrar actores estratégicos al poder dominante haciendo uso de mecanismos informales (prebendas, dinero) y formales en la integración al sistema de partidos” (Gerschewski 2010: 8).

En otros estudios se analiza cómo opera la maquinaria cooptadora en América Latina y Chile, por la vía represiva de movimientos, realización de amnistías, integración de los principales líderes, o más crudamente, “compra” de dirigentes y repartición bonos de solución de conflictos. Es decir, se reparte renta menor y se integra a los dirigentes al establishment sin producir una transformación política y socio-económica relevante, como ocurriría con el pacto por un nuevo Estado, que implicaría democratización y descentralización con transformaciones mayores. El estudio de los sistemas políticos desde los clásicos griegos, reconoce los diversos tipos constitucionales para dominar al otro (Aristóteles, Cicerón), hasta las crudas realidades para mantener el poder que describe Maquiavelo. La cooptación, por lo tanto, es un arte antiguo.

El esfuerzo del presente artículo es acercarse a las interpretaciones del poder abusivo-controlador que presupone la cooptación, auscultada como una maquinaria que funciona con una matriz política, sociológica y organizacional-burocrática. Mezclaremos teóricos de las Ciencias sociales para aproximarnos a comprender el fenómeno y aventurar una conceptualización relevante. Entre los autores que enriquecen esta perspectiva de análisis desde los estudios sociológicos y organizacionales, tienen relevancia Philip Selznick y Javier Moreno Luzón.

La fuente burocrática

Tras los claroscuros de las revoluciones modernas, se impone el escepticismo con las élites de Michels (1969) y la defensa de lo burocrático como mal menor racional que hace Max Weber, despreciando a los líderes carismáticos y autócratas brutales o sutiles. Se busca ir más allá de los clásicos post realismo, como lo son Mills, Mosca y Pareto, quienes develan las lógicas de dominación y reproducción de las posiciones dominantes que tendría una elite política, en cuanto se caracterizan como grupos que adquieren un poder político mediante su asociación, que los diferencia de

manera categórica a las mayorías que gobiernan. Inmerso en esta configuración de la organización política, es donde se suscitarían los procesos de clientelización y cooptación de la sociedad civil o de la esfera pública no estatal. Aquí nos servirá la teorización sobre la burocracia que señala Max Weber, y todo el estudio post weberiano que se ha hecho con respecto a las organizaciones políticas.

Max Weber (1971) reconoce que no hay organización sin dominación, por lo cual aunque la burocracia es menos mala que el absolutismo y las dictaduras, en cuanto racionaliza y busca objetivar relaciones, ésta siempre encierra elementos de abuso y control. Por tanto, en los Estados burocráticos, siempre hay prácticas cooptadoras, controladoras y clientelares del grupo que domina el gobierno o una agencia pública, con el objeto de mantener el poder o su estabilidad. Es la burocracia para controlar: “un conjunto de relaciones sociales de comando y obediencia que está jerárquicamente pautado por reglas formales y explícitas, vigentes en el seno de una organización compleja” (O’Donnell, 2008:3).

Por ejemplo en la sociología del poder que señala Pareto se evidencia la caracterización que pueden llegar a tener los líderes políticos, en cuanto a la utilización de las fuerzas, que estuvieran a su alcance y fueran posible de ejercer, en el logro de los intereses generales o en la sola idea de atacar a su oposición, ya sea de forma política o de otra índole. “Cuando el predominio de la elite gobernante se halla amenazado y, por sentimientos humanitarios (o de otro género), esta renuncia a hacer frente a la fuerza con la fuerza, hasta un pequeño grupo puede imponerle su voluntad. Y si la clase gobernante desiste de usar la fuerza por razones de conveniencia, y recurre en cambio al fraude y al engaño para desbaratar a sus adversarios, solo lograra que con el tiempo cambie su composición: el poder pasa de los leones a los zorros” (Irving, 1968: 215). Por lo tanto se alude a la capacidad que tendría un líder político dentro de una administración gubernamental, para hacer frente, primero, a mantener la estabilidad de un régimen, ya sea democrático o no democrático y segundo, a lograr darle legitimidad tanto a su accionar personal como a las políticas que implemente.

Es evidente que el pasado colonial latinoamericano reprodujo esta visión iluminista del Estado y la administración, sin la capacidad de fortalecer poderes alternativos que se entroncan en la tradición anti estado central y pro dispersión del poder. Los partidarios de modelos **horizontales menos cooptadores**, buscan diluir la burocracia en muchos puntos, para que así la dominación sea menor. En las sociedades actuales, los que buscan el empoderamiento comunitario y la posibilidad de ser y sentirse parte en la toma de decisiones, siempre promueven esta dimensión que morigera el control de la burocracia central: “un traslado real de poder depende de la autonomía legal, financiera y organizativa de las instituciones descentralizadas y de su legitimación por medio de elecciones” (Haldenwang, 1990:67).

La informalidad que caracteriza al clientelismo y a la cooptación como lo señalan Gandhi y Gerschewski, lleva necesariamente a salir de la mera

burocratización formal y explorar más las lógicas desde otras esferas del poder político que asientan la cooptación como el estilo de interrelación dominante.

Estudios sobre cooptación y clientelismo político

Dentro de la conformación de un marco teórico que permita el estudio de las prácticas cooptativas que realizan los líderes gubernamentales, nos centraremos principalmente en dos autores que, en base a su especialidad académica y al estudio realizado en sus áreas, nos permiten acercarnos a la construcción tipológica de la cooptación política. Por un lado, Philip Selznick, sociólogo reconocido en el estudio de la teoría de las organizaciones y de los factores que influyen en ellas y por otro lado, Moreno Luzón quien nos entrega una teoría sobre el clientelismo y la política caciquil, que nos acerca de manera inexorable a una de las formulas políticas más utilizadas en Latinoamérica, en el último siglo.

Wintrobe (1998) reconoce que el clientelismo busca tanto asegurar la cohesión de la población hacia el grupo dominante que gobierna, como el uso de repartir renta a líderes y dirigentes para evitar fracturas intra-élites. La distribución de recursos es clave, y al hacerse por canales discrecionales y a veces informales, crece en el mundo la fuerza de la corrupción, en el manejo de los asuntos públicos privatizados por los grupos que cooptan instituciones y clientelas. El uso no es sólo para disciplinar y evitar rebeliones, también para tener información y acceso a negocios ilícitos (Stefes 2006).

Por otro lado, Moreno Luzón describe y nos entrega una conceptualización del clientelismo político que nos acerca a las prácticas que han ocurrido en América Latina, ya sea por la influencia española en la organización y funcionalidad de las instituciones políticas actuales, como por su acercamiento con la figura del “cacique”.

La conjunción de clientelismo y cooptación, permite adentrarnos en la aproximación teórica del concepto, que nos permita comprobar si la cooptación política puede ser entendida como una práctica que se origina desde las élites dirigentes de una nación, que buscan mantener el *status quo* o *establishment* de los regímenes imperantes a cambio de la entrega de beneficios, ya sea económicos o sociales.

Las fuerzas pro descentralización desafían a los poderes centrales y las fuerzas sociales nuevas a los poderes tanto nacionales como provinciales, cuando estos cooptan o no hacen políticas de transformación en favor de los sujetos sociales. Es una disputa en el campo del poder y de quien distribuye los recursos tributarios y políticos. Siguiendo a Pierre Bourdieu, asociamos el *establishment* con la elite política que dentro de un estado determinado de la relación de fuerzas, monopoliza (de manera más a menos completa) el capital específico, que es el fundamento del poder de la autoridad característica de un campo, que inclina hacia estrategias de conserva-

ción —las que, dentro de los campos de producción de bienes culturales, tienden a defender la ortodoxia—, mientras que los que disponen de menos capital (que suelen ser también los recién llegados, es decir, por lo general, los más jóvenes) se inclinan a utilizar estrategias de subversión: las de la herejía (Bourdieu, 1990).

En el estudio de la cooptación, es Philip Selznick quien nos señala un marco conceptual innegable al definir dentro de la institucionalidad (gobiernos nacionales, locales o provinciales), cómo se suceden ciertos mecanismos de cooptación. Partamos de la premisa que para este autor cooptar es “el proceso de absorber nuevos elementos en la cúpula directiva o estructura dirigente de una organización como medio para evitar las amenazas a su estabilidad o existencia” (Selznick 1994: 208). En este punto, Gandhi y Przeworski (2003), analizan las formulas políticas que se ocuparían en sistemas políticos autoritarios, de acuerdo a la cooperación necesaria que debe tener el dictador con la oposición, para el emplazamiento de las instituciones de las cuales tomó parte. Señala que la cooptación distinguirá “dos instrumentos - concesiones políticas y el intercambio de las rentas - y demostrar que dependiendo de su necesidad de cooperación y la fuerza de la oposición, los dictadores mezclan estos dos instrumentos diferentes” (Gandhi, 2003: 3) La concesión de rentas económicas, en mayor o menor medida dependerá de la oposición al régimen dictatorial y la rebelión de sus fuerzas en contra del sistema no democrático. Y las concesiones políticas estarán determinadas en cuanto la cooptación permite una cooperación con la dictadura, pero bajo los mismos paradigmas que plantea Selznick: estabilidad y mantenimiento del régimen.

Por lo tanto, la cooptación la entendemos como un proceso que busca efectuar cambios en la forma de implementar políticas, en el desempeño del liderazgo o básicamente en su estructura política, insertando en una elite dirigente, elementos que permitan mantener la legitimidad de un régimen. Todo grupo político que adquiere el poder gubernamental y administrativo de una nación, de manera democrática y republicana, o de otra forma, como lo son los sistemas totalitarios de partido único o dictaduras, estará determinado por las ideologías dominantes en sus círculos de apoyo, y junto a esto, proyectos vinculantes de arraigo nacional a corto, mediano y largo plazo.

El autor plantea “la necesidad de considerar a las organizaciones como sistemas cooperativos y estructuras adaptables, a fin de explicar el contexto y las desviaciones de la delegación y coordinación de los sistemas formales” (Selznick en Ballart, 1994: 199).

Debemos contextualizar el escenario donde se dan este tipo de prácticas y Nuria Cunill, nos señala el contexto de la esfera pública no estatal, permitiendo destacar que “las condiciones de gobernabilidad democrática se están construyendo a partir de múltiples formas organizativas y participativas, a través de las cuales la población antes marginalizada ingresa en la escena política y en la gestión pública.” (Cunill, 1999: 68). Pero esto

no es lo dominante: la lógica cooptadora y manipuladora **para sí** de los diversos personalismos latinoamericanos, es la triunfante (basta ver el culto a la personalidad o las reelecciones en la cultura política hegemónica). La investigadora llama el dilema entre cooperativismo y el corporativismo: “esquema de representación de intereses en el que las unidades constitutivas están organizadas de forma no competitiva, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, habiendo recibido del Estado, que ejerce sobre ellas un elevado nivel de control, el monopolio de la representación” (Ibíd. 1999: 68).

Las agrupaciones o instituciones del ámbito local, que anhelan mayor autonomía e injerencia en la formulación de políticas públicas, ya sea a nivel regional, provincial, municipal, como también las comunidades locales que anhelan ver satisfechas sus demandas, tienen en la organización, como nexo vinculante, la característica de que tal asociación entrega una adaptabilidad al medio externo en el que se encuentran inmersos. Dentro de las redes asociativas que se erigen dentro de la organización de la comunidad, estas son definidas como “la existencia de una o varias relaciones entre mas de dos individuos o grupos, basada en el intercambio de información, apoyo mutuo en acciones e intereses comunes, lazos de socialibilidad, capital social y la existencia de relaciones de poder en el interior de la red y entre la red y el exterior” (Pérez, 2003:15). Esta adaptabilidad que nos señala Selznick, es la que se encuentra vulnerable a prácticas cooptativas por parte de la elite política, donde sólo prevalece el culto al orden, ya “que la necesidad básica de todos los sistemas empíricos es mantener la integridad y continuidad del sistema en sí” (Selznick 1993: 201).

Los grupos presicráticos, que controlan la presidencia y el gobierno central, consideran que su tarea no es promover poder de otros y supervisar cumplimientos de normas y leyes con servicios sociales. Su rol fundamental es concentrar los recursos con discrecionalidad y disciplinar verticalmente a los entes subnacionales. La función movilizadora de recursos es monopólica: “distribuye y redistribuye los bienes y recursos materiales que controla según su voluntad, es decir, atribuye ingresos, extrae impuestos y destina servicios y riquezas” (Arbós y Giner 1993: 4). En el esquema cooptativo el manejo de los recursos y su distribución a las comunidades es la esencia del mantenimiento del poder y de la popularidad del régimen. Basta revisar el auge de los fondos sociales y bonos por sobre reformas estructurales por industrialismo e igualdad. Es el imaginario de un paternalismo que beneficia y asegura la gobernabilidad, entendida como “la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo” (Ibíd.: 13).

Los mecanismos de cooptación

Es importante señalar la distinción entre los mecanismos de cooptación tanto formales como informales para la defensa de tales principios de

estabilidad del sistema. Se habla de cooptación formal cuando la organización utiliza mecanismos de inserción de nuevos actores a la primera línea, siempre de manera pública y abierta, de acuerdo a los parámetros o normas que regulen el establecimiento de una elite política dirigente, buscando la generación o recuperación de una legitimidad puesta en duda. Sin embargo, tal inserción no genera bajo ningún aspecto para el gobierno, alguna transferencia de poder, puesto que el centro del poder sigue conservando las directrices de la organización, solo permitiendo canalizar formalmente mayores índices de participación.

No debemos olvidar que el modelo de cooptación que plantea Selznick, es una autodefensa del entorno institucional, que pueda sufrir ciertos desajustes y desaciertos. Por lo tanto la cooptación sería utilizada contra todo elemento externo que desestabilice el sistema en términos de asegurar la legitimidad y estabilidad del régimen. El modelo descrito nos ayuda a entender cuáles serían las razones de utilizar fórmulas de cooptación política por parte de los líderes políticos, en cuanto a la defensa del establishment. Una de ellas nos señala que existe cooptación cuando existe un quiebre entre consentimiento y control, que haga perder legitimidad al sistema, y de la autoridad formal. Por lo tanto, bajo esta premisa, se intenta corregir formalmente un desequilibrio (cooptación formal). La segunda, más cercana con los objetivos de este artículo, es la que se ejecuta en relación a presión de grupos de poder. Acá se señala un punto importante en cuanto a la entrega de autonomía, puesto que señala que “el problema no responde a un desequilibrio con la gente, sino que responde a solventar las presiones de individuos específicos o grupos de interés que están en posición de hacer cumplir sus peticiones” (Selznick 1993: 209). Por tanto, aquí adquiere mayor importancia el fondo que la forma, y la búsqueda de poder permite configurar una zona donde no se reconozca formalmente la relación, pero que sigue siendo necesaria para la estabilidad del orden: la cooptación informal.

Toda organización que tenga la capacidad de organizarse de manera sólida y firme en la búsqueda de intereses, será una amenaza, ya que podría imponer sus demandas y canalizarlas de tal manera de provocar quiebres organizacionales y gubernamentales, con las posibles caídas de regímenes políticos. Ese es el clima para usar mecanismos informales, que Gerschewski asocia a un neo-patrimonialismo. Así distingue los mecanismos formales de cooptación (concesiones políticas abiertas, cambios de gabinetes, inclusión de grupos en las coaliciones que gobiernan, entrega de espacios a opositores), respecto a los informales: corrupción en diversas formas (Gerschewski 2010: 14).

Una suerte de estado en las sombras donde los grupos de poder se reparten favores, desde comisiones ilegales, nepotismo, intercambio de cargos, asociaciones ilegales para comprar políticos opositores (la bullada oficina paralela de Montesinos, el asesor de Fujimori en Perú), o los bonos para grupos sociales alzados se han propagado como práctica cooptativa, por ejemplo en Chile. La práctica más tradicional, en un modelo centralista

y presidencialista, sin gobiernos regionales y municipales fuertes, el clásico ejemplo de los brokers parlamentarios que tramitan y consiguen leyes especiales y recursos (Valenzuela A. 1977).

En el análisis de fondo en tres regiones de Chile, el investigador John Durston descubre que hay tres formas del tradicional caciquismo de hacer favores por votos, con grados distintos de crudeza:

a.- El caudillo que asegura colocar a las personas en puestos públicos y consigue proyectos con comunidades

b.- El broker que es el intermediario político que consigue favores pero se relaciona más horizontalmente con las comunidades. A veces es parte de las mismas y consigue recursos, aunque conlleva un beneficio (trabajo, influencia).

c.- El gestor relacionado con dirigentes de juntas de vecinos y organizaciones que ganan prestigio en el *lobby* en favor de proyectos (Durston 2012: 375).

Todos estos actores convergen en lograr la existencia de la clientela, la movilización disciplinada (reclama, negocia y acata), la reproducción de las relaciones de poder y de la élite influyente. No existe por tanto, poderes políticos autónomos con potestades y reglas explícitas que eviten la discrecionalidad que permite a un grupo de intermediarios apropiarse de la gestión y del imaginario de “logro” de un proyecto, haciendo uso particular de sus externalidades positivas (votos, comisiones, prestigio).

El particularismo es una forma de clientelismo, como bien señala un estudioso de este fenómeno en Argentina, Javier Auyero, al afirmar su rasgo de institución informal y permanente: “Es ese sentimiento de permanencia, es el que nos demuestra que la institucionalización de los gobiernos que practican el clientelismo, se basan netamente en sus principios y sus prácticas, en cuanto a la movilización electoral que genere apoyo político, e informales, en cuanto se dan de manera complementaria a la política formal (Auyero 2001: 36)”.

La cooptación formal sería parte del juego político de negociaciones con opositores, pero la informal sería su degradación, acercándola a la abierta corrupción. Este patrimonialismo en la relación política es llamado “particularismo”, lo que tendría como contraposición a una visión más equitativa en la distribución de recursos estatales (Moreno Luzón, 1995: 191). Así, el patronazgo político es un elemento clave de la mayoría de los Estados modernos occidentales, donde como señala el clásico Mosca, la élite dirigente tendría una superioridad tangible en la relación con el Estado, para con las mayorías no gobernantes. Si bien hace un estudio de caso específico de España, en su época restauracionista (comienzos del siglo XX) deja entrever el estilo del cacique que reparte los recursos públicos a su clientela como si fueran propios: la cooptación básica y cruda. Esta

categoría política caciquil de acuerdo a los modelos clientelares existentes en las Ciencias sociales, sería el antecesor de lo que hoy se conoce como clientelismo (Schröter, 2010), definido como “relaciones informales, no reguladas mediante contrato y distintas del orden institucional, por lo que han sido consideradas paralelas al mismo” (Moreno, 1995: 194).

El cacique, como el señor feudal, hace el gesto benévolo porque protege. Es decir, la dominación se traduce en un carácter instrumental, donde las comunidades delegan sus derechos políticos (votos o el no-protestar) a la autoridad cooptadora, la que contra presta bienes materiales, insumos (la repartición de semillas a campesinos), subsidios y dividendos. Se espera a cambio apoyo político, lealtad, o simplemente la entrega de ciertos servicios.

Otro caso más grave es el chantaje a grupos vulnerables: “si no me dan lealtad política y orden, les persigo”. Y otra más sutil: coopto a ONG’s críticas para que ellas repartan dádivas y no molesten a la administración estatal. El investigador Veredas, con respecto a la interrelación entre el Estado y una asociación en particular, en este caso de inmigrantes señala el riesgo de derivar hacia una “lógica caciquil” en la práctica cotidiana entre asociaciones de inmigrantes y la administración, “por cuanto la contrapartida a la concesión estatal de subvenciones suele ser, la neutralización del potencial contestatario de aquéllas, que acaban convirtiéndose en ONG’s especializadas en la gestión de las ayudas públicas que reciben” (Veredas, 2003: 217). Por cuanto se especifica la función normalizadora en la utilización de esta fórmula, ya que permite desmaximizar una fuerza contestataria que busca redición de sus derechos.

Moreno señala que “ambos participantes (cliente y clientelista) no establecen un contacto puramente circunstancial, sino que lo mantienen durante cierto tiempo, renovándolo periódicamente y, aunque sea de manera débil, basándolo en la confianza mutua” (Moreno Luzón, 1995: 197). Un modelo clientelar busca inevitablemente perdurabilidad en el tiempo, ya que al ser activado por dos agentes desiguales, uno entregará beneficios que le permite el poder político, mientras que el otro recibe tales beneficios a cambio de entregarle estabilidad al sistema o movilización de votos electorales, que permitan mantener las cuotas de poder establecidas. Aquí es donde el agente inferior, es cooptado políticamente para que la estrategia clientelar sea efectiva en la consecución de los objetivos planteados. Por lo tanto la cooptación política permitiría que todas las practicas fuera de formalidad que pueda realizar una elite dirigente, en la solución de una controversia, de una sublevación, o de cualquier acción que atente contra la estabilidad y la permanencia legítima de una estructura, tengan como justificación principal, la correlación existente entre mantener la legitimidad de la autoridad formal y responder a una presión de un centro de poder, ya sea organizado desde “abajo” o desde “arriba” que pretenda amenazar la autoridad formal. Esta relación no es impuesta por la autoridad política, o patrón, sino que es voluntaria, y los “clientes” pueden optar por finalizar la interrelación clientelar a la que están sometidos.

Ahora bien, aquí es donde nos cabe preguntarnos qué factores permitirán mantener estas relaciones de poder en el tiempo. Por qué se producen, y por qué se mantienen en el tiempo. ¿Es acaso la necesidad latente de obtener esos beneficios en bienes y servicios, los que mantengan la cooptación de los agentes, representantes de los gobernados, o será que el mantenimiento del *status quo*, y la incertidumbre frente al cambio político, social y cultural, será vital para aceptar acallar las fuerzas y las opiniones de una mayoría organizada?

La utilización del clientelismo no se inspira en reformas socioeconómicas, sino que la variable fundamental es la captura del poder político, cumpliendo una forma de integración manipulada de comunidades: “Ayudaba el hecho de que dentro de las clientelas puede encontrarse a miembros de diferentes estratos sociales: por decirlo así, estas relaciones cortan verticalmente la estructura de la sociedad” (Moreno Luzon, 1995: 201). El cacique, como el señor feudal, da la sensación de protegerlos a todos y de minimizar las tensiones internas de un grupo, asegurando una paz forzada: “Las clientelas cortan las líneas de separación social, como las de clase, las étnicas o las religiosas, por lo que se supone que el funcionamiento del patronazgo obstaculiza la aparición de tensiones entre grupos definidos por características comunes” (*Ibid.*: 208). Así se visibiliza en las zonas rurales, donde aún se mantienen prácticas clientelistas que permiten la estabilidad en los fundos o haciendas, cooptando al campesinado para que no se organice en la consecución de la solución a sus demandas, ya sea en las condiciones laborales, salariales o políticas. Lo mismo con comunidades indígenas por la vía de la red electoral para representarles a cambio de pequeños proyectos que se hacen sentir como “dados” y no como “propios”.

La estabilidad de la cooptación es dudosa. Logran adhesión cínica, que sin embargo puede explotar: “la cooptación refleja un estado de tensión entre la autoridad formal y el poder social” (Selznick 1993: 210). Como cualquier grupo crítico que tenga su génesis en la comunidad, se siente deslegitimado o desprestigiado, buscará desestabilizar a la autoridad formal, con la finalidad de ir en búsqueda de poder que legitime la demanda y la identidad. Es decir, el **ogro filantrópico** del clientelismo con su falsa beneficencia termina carcomiendo la propia legitimidad del gobierno, por ejemplo, el caso del PRI mexicano estudiado por Octavio Paz, que decayó a contar de los años 1960s por el túnel de la corrupción/cooptación centralizada, represión y fraude electoral (Paz 1979). Los mecanismos informales de cooptación permiten tanto de forma simbólica como de forma práctica, acallar y desmaximizar la acción de la comunidad organizada, la cual se resiente en una suerte de adhesión cínica a los patrones o caciques políticos, para estallar en rebeliones o cambios de preferencias políticas.

La repartición discrecional de empleos en la administración (a los cuales se les pide una parte de sus salarios para campañas), es el paradigma de intercambio perverso, para el investigador de la corrupción latinoamericana, Jorge Gordin, quien demostró el costo económico de la más común de las formas de clientelismo y captura del Estado para alimentar la maquinaria cooptadora: “Aunque patronazgo puede ser adjudicado de modo

particularista o como un intercambio personal de favores políticos, la distribución de empleo público ha sido su manifestación más prevalente, tanto en países desarrollados y en desarrollo. Esta adjudicación de **botines** vía empleo público es una opción eficaz para atraer a capataces políticos e incrementar el apoyo popular por medio de distribución de favores en los niveles más inferiores del gobierno (Gordin 2006:11)”.

En modelos políticos cooptativos se pervierten los espacios regionales-locales, ya que sirven de entramado o red para controlar movimientos sociales, más que para articular demandas transformadoras en un espacio político autónomo. Los paradigmas de descentralización y desconcentración, provocan que los gobiernos desarrollen mecanismos que intenten manipular las voluntades y los sentimientos del ciudadano común, que busca en la organización de la comunidad, la única salida al establecimiento y la puesta en la agenda pública de las temáticas que desean tener una solución. La descentralización en entes sub nacionales no son garantía, especialmente cuando tienen pocas potestades y recursos propios asegurados por ley. En ambientes restrictivos, desinstitucionalizados y con pocos recursos, crece la discrecionalidad y el clientelismo. En un estudio reciente contrasta el **polo centralizador** (recursos asimétricos y negación de autonomía a las localidades/regiones para articularse) versus un ideal **polo descentralizador** que debiera implicar recursos monetarios y humanos para actuar con autonomía para hacer políticas y articularse en redes locales (Delamaza, Cunill y Joignant 2012:24 y 25).

No se puede culpar a los actores locales de clientelizarse sin observar lo que proponemos como las **formas estructurales de la cooptación**: el presidencialismo, el centralismo, la falta de controles, la discrecionalidad en los fondos públicos, son bencina del motor de la cooptación. No se logra subvertir ese orden con el mero empoderamiento desde abajo. En la teoría de juegos sistémicos se conoce la impotencia de los actores secundarios. Es lo que explica Maria-Therese Gutafsson (2008), en su estudio de las comunidades indígenas en los Andes peruanos, donde nos entrega una serie de elementos comparativos respecto a la desmovilización de comunidades. Parte de la premisa de que las diferencias sistemáticas entre la participación política de las diversas categorías sociales y las profundas desigualdades socioeconómicas frecuentemente acarrear una desigual distribución del poder político. En tal desigualdad en el acceso al poder, es donde se suceden los escenarios de clientelismo y cooptación, que buscar acarrear demandas efectivas, acallando a las comunidades, ya sea con la entrega de beneficios de manera personalista a ciertos líderes de las comunidades, pervirtiendo el desarrollo de un programa participativo que pudieran empoderar estratégicamente el poder local. En este estudio se replica la línea dada por Durston entre caciques-intermediarios-gestores para producir un modelo manipulador y cooptador.

Siguiendo el tipo ideal del polo descentralizador, lo ideal hubiese sido institucionalizar y despersonalizar: crear presupuestos participativos, donde la comunidad a través de un “Concejo Comunal y Vecinal” tuviera la

posibilidad de participación efectiva, que permita contrarrestar el clientelismo caciquil por parte del gobierno central. Para tal participación se requieren por lo tanto el desarrollo de nexos tanto locales, como de negociación vertical (capital social de puente). Por lo tanto para evitar la cooptación y las formas clientelares que serían utilizados como fórmula política, se haría latente el desarrollo sostenido de fuertes vínculos en la misma comunidad que permitieran alzarse a negociar de un modo autónomo y organizado. Sin embargo, su trabajo nos permite ejemplificar que su categorización de “capital social de puente” no es suficiente en la organización efectiva que permita un desarrollo sostenido en la defensa de la autonomía de una comunidad en particular, ya que queda de manifiesto que esta búsqueda de nexos horizontales, al final recaen de igual manera en la intromisión de actores externos, que toman el poder de la comunidad y negocian con los actores políticos “desde arriba”. Para Gutafsson la falta de capital social de puente (horizontal empoderamiento) ayuda a explicar la reproducción de estructuras clientelares.

Wright Mills en su libro *La élite del poder* (1957) nos señala la facultad que tendría esta de configurar una amalgama de vínculos asociativos que permita la organización necesaria para prever cambios en la mayoría gobernada, debido a la socialización y fidelización que existe entre sus elementos. Es lo que Szwarberg (2010) denominada **lógica de intercambios perversos**, puesto que entiende al clientelismo como una práctica fuera de las normas imperantes, poniéndolo en perspectiva del sistema de gobierno federal de Argentina, y donde se dan las dinámicas descentralizadoras y autonómicas de cada provincia, y por ende, de los que detentan el poder: hablamos de intendentes, alcaldes y concejales, en claro orden jerárquico. La relación tripartita manifiesta claros índices de políticas clientelares, en cuanto la búsqueda de objetivos políticos, como la mantención del poder de una coalición política, que lleva a la maquinación política cooptativa de los recursos fiscales, todo en fin de conseguir apoyo electoral, y por ende, mantener las cuotas de poder de la elite dirigente gobernadora, con una imperante intercambiabilidad de funciones. En el caso argentino, este es el rol de los concejales, quienes se encuentran más cercanos a las necesidades y oportunidades que buscan y que demanda la ciudadanía electora en el modelo político. El intendente (alcalde) estaría a cargo de la entrega de recursos de origen nacional y provincial, pero también tendría una función deliberativa al escoger o designar candidatos a concejales, tanto para un nuevo mandato, o bien para una posible reelección. En estos escenarios, el valor de la comunidad desaparece en cuanto sí mismo y se vuelve una presa clientelar.

Análisis extremadamente críticos, como los anteriores, pueden llevar a una evaluación injustamente negativa de los entes subnacionales en Sudamérica. Un balance más equilibrado del devenir de movimientos territorios e indígenas en el Continente, sugiere que son legítimas negociaciones con empresas para lograr recursos para los territorios, así como alcanzar iniciativas políticas que aunque parciales, permiten a los de abajo influir en los de arriba y avanzar en su desarrollo social (Fernández y Salinas 2012: 13-25). Por eso, se realiza a continuación una separación de diferentes conceptos de cooptación para aquilatarlos en su real dimensión.

Los cuatro instrumentos de la cooptación

Podemos, luego de revisar diversas dimensiones cooptadoras, aproximarnos a entender la **cooptación política**, como la maquinaria centralizadora que evita el poder autónomo de otras esferas sub-nacionales, territoriales y sociales, entendido poder como potestades, recursos y autonomía para actuar. La cooptación política reparte rentas menores y evita la transformación política que entregue autonomía a otros en un proceso democrático descentralizador, participativo, con reglas universales y control de legalidad. La cooptación política compra la voluntad de dirigentes convertidos en operadores del grupo dominante en un sistema verticalizado desde los niveles de gobierno hacia las comunidades. Tiene instrumentos estructurales favorecidos por el tipo de régimen político, formales para poder negociar soluciones parciales a problemáticas e informales y corruptas para comprar operadores y sutiles para neutralizar opositores. La discrecionalidad en el uso de poder y recursos, tanto por el centralismo como la falta de control, es un rasgo esencial que facilita el funcionamiento de la maquinaria, así como la alianza con poderes económicos fácticos.

La cooptación se funda en cuatro instrumentos:

a.- estructurales favorecidas por el régimen político centralista, presidencialista, con débiles instituciones y alta discrecionalidad en el nombramiento de personal y en la asignación de contratos, sistemas electorales que favorecen grandes partidos/coaliciones hegemónicas y existencia de un alto peso de grupos económicos aliados al poder político o de las empresas públicas.

b.- formales: la existencia de fondos discrecionales para negociar con grupos críticos, bonos de término de conflicto, posibilidad de leyes especiales, creación de comisiones de estudios, posibilidad de nombramientos de opositores en cargos de la administración y en la coalición o partido gobernante, amnistías.

c.- informales: comisiones (coimas), contratos especiales, contratación de familiares, entrega de tierras, contratos o servicios.

d.- sutiles: reconocimiento retórico, premiaciones, nombramiento en comisiones especiales, protagonismo en medios oficiales.

A los estudios clásicos de cooptación, agregamos las sutiles - cuando los detentadores del poder nombran en comisiones, dan premios honoríficos y adulan a los actores rebeldes como manera de silenciarlos- y especialmente las estructurales. También se propone el tipo ideal alternativo a la maquinaria cooptadora.

¿En qué escenario disminuye la manipulación cooptadora? Cuando los modelos ya sean centralizadores y descentralizados funcionan con menos opacidad (corrupción) y discrecionalidad, que es lo que permite las diversas manipulaciones que suben y bajan se acoten. Si un Estado tiene una

ley de rentas regionales relevante, los líderes regionales no deben disciplinarse con el gobierno central para tener recursos. Si los fondos públicos son concursables con criterios explícitos, se aminora el poder de los intermediarios y comisionistas. Si las administraciones tienen carrera funcionaria, selección por mérito, control del gasto y alta dirección pública. Si el sistema electoral favorece la representación de minorías, si hay poder parlamentario y de consejos regionales-locales, si se prohíbe y/o regula el dinero de empresas privadas o públicas en la política. Si el sistema electoral permite la expresión de partidos minoritarios o territoriales, los movimientos nuevos no deben domesticarse en grandes partidos y entrar en lógicas cooptativas, manteniendo sus agendas que enriquecen la esfera pública y la deliberación. En el siguiente cuadro se puede contrastar el modelo cooptador centralista-discrecional versus un tipo ideal que llamaríamos democrático-descentralizador:

Rasgos entre modelo cooptador-discrecional versus modelo democrático-descentralizador

Modelo/Rasgo	cooptador - discrecional	democrático - descentralizador
Régimen y sistema político	Centralista, presidencialista, con débiles instituciones y alta discrecionalidad en el nombramiento de personal y en la asignación de contratos, sistemas electorales que favorecen grandes partidos/coaliciones hegemónicas y existencia de un alto peso de grupos económicos aliados al poder político o de las empresas públicas.	Poder parlamentario como contrapeso, descentralización, sistema electoral proporcional, separación de poderes, control de legalidad, alta dirección pública, autonomías indígenas y territoriales, limitación aportes privados a política, sistemas de consejos para decisiones, modelos participativos de asignación de recursos.
Relación formal con grupos subnacionales	Fondos discrecionales para negociar con grupos críticos, bonos de término de conflicto, posibilidad de leyes especiales, creación de comisiones de estudios, posibilidad de nombramientos de opositores en cargos de la administración y en la coalición o partido gobernante, amnistías.	Leyes de resolución de controversias, sistema de mediación, leyes nacionales de impactos locales, negociaciones colectivas y poder sindical.

Continúa>>

Corrupción informal	Comisiones (coimas), contratos especiales, contratación de familiares, entrega de tierras, contratos o servicios.	Contraloría independiente, Carrera profesional, limitaciones al nepotismo, licitaciones controladas, baja discrecionalidad, cultura cívica de control ciudadano.
Neutralización sutil	Reconocimiento retórico, premiaciones, nombramiento en comisiones especiales, protagonismo en medios oficiales.	Consejos plurales para premios, comisiones por instituciones (no personales), libertad de medios de comunicación.

Conclusiones: La cooptación como la dominación cotidiana del autoritarismo patrimonialista con el Estado

Para la maquinaria cooptadora lo esencial es no aceptar el poder del otro, lo que le impide aceptar la premisa democrática del conflicto, la autonomía y la diversidad. Construye un orden en base a la manipulación, la repartición formal de rentas menores y la distribución informal masiva de rentas mayores a la red corrupta paralela al estado formal. Las prioridades de esta forma permanente, naturalizada, cotidiana del autoritarismo latinoamericano es la entrega de algunos bienes materiales o servicios para tener el apoyo de la mayoría gobernada, combinando con la compra de líderes críticos para convertirlos en operadores disciplinados y disciplinadores, acallando voces beligerantes para mantener un ambiente de estabilidad institucional.

Junto a las dimensiones formales (arreglos, negociaciones) y las informales corruptas, añadimos las sutiles (neutralizadoras) y a las estructurales conocidas (centralismo, presidencialismo, intereses privados, sistemas electorales con partidos hegemónicos). Además enfatizamos la dimensión de discrecionalidad que permite el despliegue de la maquinaria cooptadora ante la debilidad de las instituciones, lo que favorece las “complicidades clientelares ante la laxitud de organismos de control (Njaim 1996: 144)”. En los ejemplos de mantenimiento y reproducción de las lógicas cooptativas-clientelares en gobiernos con mayor descentralización como Argentina, queda en evidencia que el clima de respeto institucional y de control juega un papel clave para aminorar la manipulación.

Finalmente, como argumento contra hegemónico frente a la idea de fatalidad centralista y cooptadora en América latina, dibujamos el modelo democrático-descentralizado con menos discrecionalidad y fuerte autonomía a los entes subnacionales, en un ejercicio básico de oponer a la cooptación un horizonte liberador.

Nota

¹ Proyecto Fondecyt 11121285: Cooptación de Movimientos Regionalistas.

Bibliografía

- Arbós, X., & Giner, S. (1993), *La gobernabilidad: ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Siglo XXI. Madrid.
- Auyero, Javier (1997), *¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político contemporáneo*. Losada, Bs. Aires.
- Ballart, Xavier y Ramió, Carles (Ed.) (1993), *Lecturas de Teoría de la Organización*. Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.
- Bourdieu, Pierre (1990), *Sociología y cultura*. Grijalbo, México
- Cunill, Nuria (1999), “¿Mercantilización y neo-clientelismo o reconstrucción de la administración pública? Retos de las reformas de segunda generación”. *Revista Nueva Sociedad*, Vol. 160, 101-117.
- Delamaza, Gonzalo, Cunill, Nuria y Joignant, Alfredo (2012), *Nueva Agenda de Descentralización en Chile*. U. de los Lagos-Ril. Santiago
- Durston, John (2012), “Clientelismo político y actores populares en tres regiones de Chile”. En Delamaza y otros. *Nueva Agenda de Descentralización en Chile* pp. 369-391.
- Fernández, Margarita y Salinas, Javier (2012), *Defensa de los derechos territoriales en Latinoamérica*. U. de los Lagos-Ril, Santiago.
- Gandhi, Jennifer (2008), *Political institutions under dictatorships*. Cambridge, NY.
- Gandhi, Jennifer; Przeworski, Adam (2006), “Cooperation, cooptation and rebellion under dictatorships”. *Economics and politics*. Vol. 18. Oxford.
- Gerschewski, Johannes (2010), *The three pillars os Stability. Towards an Explanation of the Durability of Autocratic Regimes in East Asia*. WZB, Berlín.
- Gordin, Jorge (2006), *La sustentabilidad política del clientelismo en A. latina*. CIDOB, Barcelona.
- Gutafsson, Maria-Therese (2008), “Inclusión o cooptación de comunidades indígenas en la política local. Reflexiones desde los Andes peruanos”, *Revista Amérique Latine Histoire et Mémoire*. Les Cahiers ALHIM 16.
- Krauze, Enrique (1999), *La presidencia imperial*. Tusquets, México.
- Mosca, Gaetano (2000), *La Clase Política*. FCE, México.
- Michels, Robert (1969), *Partidos Políticos*. Amorrortu, Bs. Aires.

Moreno Luzón, J. (1995), "Teoría del clientelismo y estudio de la política caciquil". *Revista de Estudios Políticos*, Vol. 89, 191-224.

Njaim, Humberto (1996), "Clientelismo, mercado y liderazgo partidista en América Latina". *Nueva Sociedad*, Vol. 145 pp. 138-147

O'Donnell, G. (2008), "Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras". *Revista del CLAD* Vol. 42.

Paz, Octavio (1979), *El ogro filantrópico*. Mortiz, México.

Pérez, Alberto (2003), "La participación política de las poblaciones inmigrantes a través de las redes asociativas", Conference of the European Sociological Association (paper).

Robinson Rodríguez Zúñiga, L. (1973), "Pareto y Mosca: sobre las contradicciones de la teoría de la democracia elitista". *Revista Sistema* 2, 41-66

Schröter, B. (2010), "Clientelismo político: ¿existe el fantasma y cómo se viste?", *Revista mexicana de sociología*, Vol. 72(1), 141-175.

Selznick, P (1993), "Bases de la teoría de la Organización", en Ballart y Ramió, op.cit. pp. 195-212

Szwarcberg, M. L. (2010), "Clientelismo en democracia: lecciones del caso argentino". *Revista Nueva Sociedad*, Vol. 225.

Stefes, Christopher (2006), *Understanding post soviet transitions. Corruption, collusion and clientelism*. Basinstoke. UK.

Valenzuela, Arturo (1977), *Political Brokers in Chile: local government in a centralized polity*. Durham, Duke.

Valenzuela, Esteban (2007), "Chile duro: Presicracia centralista impuesta por la dictadura derechista y administrada por la centroizquierda paternalista". pp 119-142. En: Carrión, Fernando: *Descentralización en Ecuador: opciones comparadas*. FLACSO, Quito.

Van Gunsteren, Herman (1976), *The Quest of Control: A critique of the rationalcentral-rule approach in public affairs*. Wiley, London.

Véliz, Claudio. (1984), *La tradición centralista de América Latina*. Ariel, Barcelona.

Veredas Muñoz, S. (2003), "Las asociaciones de inmigrantes en España. Práctica clientelar y cooptación política". *Revista Internacional de Sociología* Vol. 61, 207-225.

Von Haldenwang, C. (1990), "Hacia un concepto politológico de la descen-

tralización del Estado en América Latina”. *Revista Eure*, 16, 61-77.

Weber, Max (1971), *Economía y sociedad*. Instituto del Libro, Habana, Cuba.

Wintrobe, Ronald (1998), *The political economy of dictatorship*. Cambridge, US.

Wright Mills, Charles (1957), *La élite del poder*. FCE, México.

Zeitlin, Irving (1968), *Ideología y teoría sociológica*. Amorrortu, Bs. Aires.

* * *

Recibido: 31.05.2013

Aceptado: 30.06.2014