

Todos estos datos se guardan en el archivo del perfil de los donantes; como los datos son muy sensibles, deben estar a resguardo del acceso de personas no autorizadas. Si las leyes de protección de datos prohíben tales registros, habrá que recoger los datos en otras formas documentales.

Selección de solicitantes

Concluida la investigación, habrá que seleccionar un solicitante; éste puede ser un amigo, un familiar, el candidato de un partido, un miembro del comité de finanzas o el gerente de la campaña. La selección se hace en base a los conocimientos personales o de las relaciones con el donante. En el caso de las luchas electorales: cuanto menos se recurra al presidente del partido o al candidato, tanto mejor; será necesario, sin embargo, que ellos intervengan de vez en cuando en el proceso de pedido de donaciones.

Desarrollo de argumentos convincentes

Tomando como base los resultados de la investigación y el conocimiento personal del potencial donante, deberá desarrollarse un modelo de argumentación ajustado a esta persona (ver también los posibles motivos para donar, mencionados antes en este capítulo).

Primer contacto

El primer contacto deberá realizarse por teléfono o mediante un diálogo personal; el motivo será la necesidad de obtener donaciones. Si al potencial donante le interesa la organización, el partido o el candidato, el solicitante deberá - sólo en caso necesario - acordar un encuentro con el presidente o con el candidato.

Seguimiento

Habrà que enviar de inmediato una carta confirmando el encuentro y agradeciendo el tiempo dedicado; además, la nota deberá contener mayor información sobre la organización o sobre el proyecto.

También habrá que enviar una carta aunque el donante potencial aún no esté dispuesto a conversar; también en este caso habrá que dar información detallada sobre la organización o sobre el proyecto y agradecer el tiempo dedicado, a fin de mantener las puertas abiertas para futuras llamadas o visitas.

Encuentro personal

El encuentro personal tiene lugar cuando el solicitante de la donación quiere finiquitar el asunto; emplea todos los datos que conozca del perfil del donante, negocia, presenta la situación y concluye instando directamente a donar.

¿Qué hacer si el donante tiene aún otros deseos como, por ejemplo, hablar con otra persona? En ese caso, quien pide la donación debe decidir si con ello aumentará o no la predisposición a donar. Luego decidirá los pasos posteriores.

Muchas gracias o seguimiento

Los grandes donantes son personas muy especiales que necesitan reconocimiento: hecha la donación, habrá que agradecerles de inmediato. Incluso aunque aún no hayan donado, habrá que enviarles una carta dándoles las gracias por el tiempo dedicado.

Naturalmente, no hay que olvidar a los grandes donantes una vez que hayan aportado: deben ser incorporados en la comunicación de la organización para que se pueda repetir el pedido de donación.

Pedido personal de donación a pequeños y medianos donantes

En este caso, lo normal es emplear a solicitantes voluntarios que a menudo provienen del entorno social del donante; no integran el comité de finanzas ni tienen una posición destacada en la organización. Estos solicitantes de donaciones deben ser entrenados para valerse de los argumentos correctos; deberían conocer el proceso y la metodología para pedir donaciones y saber cómo manejar el dinero o las cosas donadas.

23.1.3.5 *Actos, como reuniones de beneficencia*

Los actos son excelentes instrumentos para abordar y sacarle dinero a los donantes medianos, pero también pueden estructurarse de tal modo que se logren abordar los donantes grandes o pequeños. Como es muy flexible, este instrumento puede financiar gran parte del presupuesto.

Posibles problemas

Antes de planificar tales actos, habrá que considerar los posibles problemas.

1. La planificación y la realización de actos exitosos requieren, aparte de personal, que los voluntarios tengan tiempo; por eso, debe haber tiempo suficiente.
2. Los costos del acto son decisivos para el éxito. Los costos pueden desbordarse rápidamente, reduciendo luego los ingresos netos, razón por la cual deben ser controlados cuidadosamente; no se debería realizar ningún acto que no genere como mínimo una ganancia del 75% del ingreso total.
3. El precio de entrada se fijará según las donaciones potenciales del grupo meta.
4. Para cada acto habrá que fijar un objetivo en materia de donaciones, sobre la base de que asista uno de cada cinco donantes invitados. Los gastos y los ingresos deben ser adecuados considerando, además, las horas de trabajo voluntario.
5. Para cada acto habrá que elaborar una estrategia mercadotécnica. La estructura organizativa para la venta de las entradas debe estar conformada de tal manera que los potenciales donantes sean abordados para sacarles dinero de la manera más convincente posible.

Siempre se debe intentar explotar al máximo las ocasiones; por ejemplo, habrá que dividir una cena en dos actos y dar antes una recepción para los grandes donantes; esto aumentará los ingresos.

6. El calendario debe acordarse siempre con los principales representantes de la organización, el candidato y los otros niveles de la organización; aunque no hay un período óptimo para pedir donaciones, ciertos días son más propicios que otros.
7. Un orador conocido en el acto atraerá, sin duda, más gente; sin embargo, quienes deben sacar dinero de la gente seguirán teniendo un duro trabajo,

pues tampoco un buen orador reemplaza la dedicación de los que piden donaciones.

8. Las entradas deben enviarse hasta después de efectuado el pago.
9. Los eventos y los actos para pedir donaciones no pueden prepararse bajo presión de tiempo; por tanto, tampoco esos actos sirven para vencer dificultades financieras repentinas.

Doce pasos para preparar el acto de *fundraising*

Paso 1: Desarrollar una idea referente al motivo y al precio de las entradas

Cuanto más interesante sea la idea del acto, más entradas podrán venderse; por eso habrá que planificar actos que satisfagan a los asistentes.

Ejemplo: un grupo encargado de obtener fondos compra un lote de entradas en un teatro y las revende a un precio elevado; luego celebra una fiesta con los asistentes al teatro.

Toda idea interesante debe ser discutida. No obstante, siempre habrá que tener en mente que debe lograrse una ganancia del 75%. Y es que las actividades para obtener fondos no son meros actos de relaciones públicas, sino medidas para obtener dinero. Es muy probable que fracase todo intento de conciliar dos objetivos.

Paso 2: Fijar la fecha y el lugar del acto

La fijación del lugar y de la fecha es un factor crítico. Esta decisión no debe ser prematura, pues las posibilidades cambian a menudo con actos que se planifican más tarde y además faltará la flexibilidad para reaccionar ante sucesos externos.

Paso 3: Desarrollar la lista de potenciales donantes

A partir de las listas de donantes y de potenciales donantes, habrá que desarrollar una lista de aquel subgrupo que parece adecuado para ser invitado al acto especial. Esa lista debería ser ampliada con propuestas locales. La lista debería contener los siguientes datos:

1. Nombre
2. Dirección
3. Número telefónico
4. Fuente de datos
5. Donación más pequeña / donación más grande
6. Fecha de la última donación

Paso 4: Evaluar el mercado y desarrollar un plan mercadotécnico

Por de pronto, hay tres vías para vender las entradas para el acto: de persona a persona, por teléfono o por carta. El plan mercadotécnico debe destacar la posibilidad más efectiva considerando el costo y establecer la fecha límite de las invitaciones y la elaboración del material para el acto.

Paso 5: Fijar la estructura organizativa de la venta y seleccionar al responsable del acto

La mayoría de las entradas se vende siempre mediante el contacto personal. Dependiendo de la magnitud y de la importancia del acto, habrá que responsabilizar a ciertas personas por la venta de cierto número de entradas y por la organización del acto.

Paso 6: Desarrollar un presupuesto detallado del acto

Todo programa para pedir donaciones debe incluir un presupuesto detallado. Esta regla es particularmente importante para acontecimientos cuyos costos tienden a aumentar si no son controlados de cerca.

Normalmente los costos incluyen: franqueo, impresión, teléfono, listas y costos especiales del acto como música, flores, servicio de camareros, etc. Al elaborar un presupuesto, siempre hay que considerar que se quieren minimizar los costos, por lo que habrá que analizar qué servicios pueden ser realizados con voluntarios o con donaciones en especie.

Paso 7: Organizar un encuentro inicial

Es importante celebrar un encuentro o una recepción inicial para el comité de actos. Para ello, cada vendedor de entradas debe recibir un paquete que contenga una hoja con información sobre el acto, entradas e instrucciones. Si se agrega una lista con posibles clientes, habrá que resaltarle específicamente al vendedor de entradas que, si bien no tiene que restringirse a la lista y puede abordar a otra gente, está obligado a contactar a la gente que aparece en la lista.

Este acto inicial debe divertir y motivar, pero también debe enfatizar cuán importante es y que cada persona es responsable del éxito.

Paso 8: Inicio de la venta de entradas

La venta de entradas debe empezar inmediatamente después del acto inicial, según lo establecido en el plan mercadotécnico. No deben enviarse entradas antes de que sean abonadas; sólo se envían, pues, invitaciones con el formulario de pedidos.

Cuando ya ha empezado la venta de entradas, deberá emitirse un boletín de prensa que, en lo esencial, responda las siguientes preguntas:

¿Qué es lo extraordinario del acto?

¿Quién estará presente (orador, personalidades, políticos, candidato)?

¿Dónde pueden adquirirse las entradas?

Paso 9: Control de la venta de entradas

El plan mercadotécnico habrá fijado una serie de plazos internos que también se refieren a la venta de entradas; naturalmente, tendrán que ser controlados, para lo cual también se requieren encuentros con los vendedores de entradas, sobre todo si la venta es lenta; en tal caso, el modelo de argumentación para la venta eventualmente tendrá que ser modificado.

Paso 10: Control de la preparación del acto

Aquí se trata sobre todo de controlar los costos y la preparación del acto conforme al plan.

Paso 11: Poco antes del acto

Ahora habrá que examinar las modalidades de registro (*check-in*). Debe haber suficiente personal para que los potenciales donantes no se enfaden ya desde el inicio del acto (reserva de asientos); debe asegurarse sobre todo la técnica del pedido de donaciones (recibos de donaciones, lapiceros, etc.).

Paso 12: Inmediatamente después del acto

Muy rápidamente habrá que asegurarse que los donantes reciban sus comprobantes de donación y sus notas de agradecimiento. La liquidación y el cálculo de ganancias también deben hacerse cuanto antes. Si el acto tuvo éxito, debería planearse su repetición anual.

23.1.3.6 *Fundraising telefónico*

El contacto telefónico puede ser un método efectivo y relativamente barato para abordar a un gran número de pequeños y medianos donantes. La mayoría de las veces el método se emplea en cuatro variantes: seguimiento telefónico de un contacto por correspondencia, contacto con pequeños donantes seleccionados o nuevo contacto con antiguos donantes y reclamo de una promesa de donación.

1. Seguimiento telefónico de un contacto por correspondencia
Utilizando el banco de datos telefónicos, y luego de la invitación a un acto o de la realización de un acto, puede realizarse un contacto directo y personal. Aún en caso de no asistencia al acto puede hacerse, por ejemplo, el intento de recibir una donación u otra ayuda.
2. Contacto con pequeños donantes seleccionados
Es posible que la organización se valga del teléfono para contactar antiguos pequeños donantes. El contacto telefónico o por correspondencia o su combinación se suele usar para darle un recordatorio a los pequeños clientes.
3. Nuevo contacto con antiguos donantes medianos y grandes
Se trata, en lo esencial, de acordar un encuentro personal. Es difícil que se reciban grandes donaciones por teléfono.
4. Recordatorio de donaciones prometidas
El uso del teléfono para recordar las donaciones prometidas es la vía normal; es mejor que enviar una carta porque tiene un carácter mucho menos formal. En este caso, se escuchará a menudo que “el cheque ya está en camino”, pese a que recién en ese momento esté siendo emitido.
5. Telemercadeo profesional
También se puede trabajar con empresas profesionales de telemercadeo. En tal caso, se elabora un programa especial para el partido o la organización, coordinado con éstos. Es aconsejable que ese programa sea preparado primero sólo para un mercado de prueba. Habrá que desistir del método si los éxitos resultan escasos o si, incluso, se dan reacciones negativas. Atención: en algunos países, este método sufre ciertas restricciones.

23.1.3.7 Direct-mail-fundraising

El concepto de *directmail* describe dos formas diversas de pedir donaciones. La versión más exitosa es el *direct-mail-fundraising* a través del nuevo contacto con los donantes de la lista; esta forma de empleo del *directmailing* es, de hecho, la más efectiva en cuanto a la ganancia neta.

Por otro lado, el *directmail* también puede servir para detectar nuevos donantes: una acción que ya resulta eficaz cuando se llega al punto de equilibrio (*break-even-point*), pues entonces la lista podrá ampliarse. Ello presupone, lógicamente, disponer de una oferta de listas con los grupos meta adecuados.

La detección de nuevos donantes es una forma altamente técnica y desarrollada del *directmailing*, que abarca la selección y adquisición de listas, el diseño del envoltorio, la impresión y producción, los *mailings* de prueba (*testmailings*), la evaluación de los resultados de prueba y luego la ejecución de todo el *mailing* en las listas que fueron exitosas.

Dado que el *directmailing* en el pedido de donaciones implica altos riesgos, antes de iniciarlo habrá que responder dos preguntas:

1. ¿Tenemos suficientes conocimientos técnicos (*know-how*) en casa para detectar nuevos donantes o podemos permitirnos consultar a un asesor en *directmail*?
2. ¿Hay suficientes donantes potenciales interesados en nuestro programa y pueden ser contactados por *directmail*?

Sea grande o pequeño el plan para obtener donantes por *directmail*, los objetivos son siempre los mismos: ampliar la lista de donantes y alcanzar el punto de equilibrio (*break-even-point*). Las claves para el éxito son seleccionar bien los grupos meta y ensayar. En general, las tareas deberían adjudicarse afuera; no obstante, la organización debería realizar un monitoreo.

Diseño de la carta y del sobre

Si la carta es escrita en la propia organización, habrá que impedir que lo escriba un grupo interno o, quizás, un redactor de discursos: ninguno resulta adecuado para escribir una carta semejante; lo mejor será encargarle su elaboración a un voluntario con experiencia en publicidad o a un profesional.

Si se siguen las siguientes reglas, ya nada podrá salir del todo mal:

1. Escribe la carta como si fuese dirigida a una persona conocida. Esto hace más sencillo emplear un tono natural, humano.
2. Concéntrate en la motivación. Algunas personas donarán porque casualmente se les preguntó. Para abordar mejor a los clientes potenciales, apela a las motivaciones humanas básicas como el orgullo, el idealismo, el altruismo, el deber y la compasión, y al lado oscuro como el temor y el egoísmo.
3. Describe el proyecto, los planes de la organización o el programa partidario. Escribe que la organización necesita el apoyo de donaciones para lograr sus metas.
4. Muestra que hay un amplio apoyo.

El destinatario tiene que sentir que donar a la organización es socialmente aceptable y que, en realidad, es un deber.

5. Sé concreto.
El donante potencial debe saber para qué se empleará el dinero.
6. Despierta una sensación de urgencia.
Esto deben reflejarlo claramente el sobre y la carta. No hay tiempo que perder, hay que reaccionar de inmediato. El destinatario no debe tener la oportunidad de dejar, por de pronto, a un lado el escrito.
7. Pregunta varias veces por el aporte.
En todas las partes posibles de la carta hay que solicitar la donación. El mensaje de donar debe ser claro.
8. Que los párrafos sean breves, subraya las palabras clave.
9. Utiliza una posdata: por lo general, esta es la parte de la carta que más se lee.

Los demás elementos técnicos deberían dejarse en manos de una empresa (*lettershop*) profesional.

23.1.3.8 *Llamados a donantes a través de los medios de comunicación*

Es cada vez más importante pedir donaciones a través de la radio o la televisión, pero también los medios impresos son muy eficaces, sobre todo cuando la acción es apoyada por artículos. Por principio, los medios de comunicación sirven para pedir donaciones pequeñas o medianas; no sirven para las grandes.

23.2 *Financiamiento de partidos*

Además de los aspectos fundamentales relativos al *fundraising* antes mencionados, el financiamiento de partidos políticos posee algunos componentes especiales; se fundan en que hay una serie de leyes de partidos, leyes de financiamiento de partidos y leyes electorales que muestran posibilidades y restricciones muy diferentes para el financiamiento.

En principio, las posibilidades legales de financiar un partido son las siguientes:

1. Aportes de los afiliados
2. Cuotas de ingreso
3. Donaciones
4. Ayudas materiales
5. Financiamiento estatal
6. Financiamiento mediante la actividad económica propia

23.3 *Aportes de los afiliados*

Se trata de aportes recibidos regularmente (por mes, trimestre, semestre o año) de los afiliados; su monto depende, por lo general, de los ingresos de los afiliados. El fundamento legal para obtenerlos deberán ser los estatutos con el correspondiente ordenamiento financiero, que regula sobre todo la distribución de los ingresos en los diversos niveles del partido.

Por principio, todo partido debe percibir cuotas de sus afiliados; esto es importante para el financiamiento y la convivencia dentro del partido, pues si éste dependiera exclusivamente de donaciones o del financiamiento por parte de unos pocos afiliados - a veces, incluso, de un sólo miembro importante -, la democracia interna resultaría difícil y, sobre todo, el partido podría ser permanentemente chantajeado.

Las cuotas pueden ser cobradas por los tesoreros de las directivas o por comisionados que perciben un determinado porcentaje de comisión. Estos recaudadores pueden jugar un papel importante en la comunicación dentro del partido, pues mantienen un contacto permanente con los afiliados; así, pueden funcionar como un sismógrafo que registra la menor sacudida entre los afiliados y la transmite a la conducción partidaria.

En sociedades en las que la mayoría de las transacciones monetarias se hacen por transferencia, estos servicios los pueden hacer bancos que debiten el dinero de las respectivas cuentas.

El monto de la cuota de los afiliados difiere mucho en los diferentes partidos y países: desde una cuota mensual simbólica de unos cuantos centavos hasta del tres al cinco por ciento del ingreso.

23.3.1 *Cuotas de ingreso*

Muchos partidos cobran una cuota de ingreso al inicio de la membresía. Este derecho cubre, sobre todo, los gastos de la inscripción; no sirve para financiar regularmente el partido, siendo, por ello, de importancia secundaria.

23.3.2 *Donaciones*

El monto de las donaciones y la forma de pedir las están generalmente regulados en las respectivas leyes de partidos o leyes electorales. Hay una serie de restricciones con respecto a la fuente y al monto de las donaciones.

1. Donaciones del extranjero

La mayoría de los países prohíben recibir donaciones del extranjero para que los partidos no sean dirigidos desde allí o pasen a depender de grupos extranjeros cuando deban tomar decisiones nacionales.

Se elude parcialmente esta normativa transfiriendo el dinero al interior del país por otros canales; luego aparece un donante local. Otras maneras de eludirla son las prestaciones de servicio o ayudas materiales por parte de asociaciones internacionales del partido o el financiamiento de servicios por prestadores de servicios extranjeros en el país; esto ocurre con mucha frecuencia en el asesoramiento, pero también en el negocio publicitario. En el caso de agencias publicitarias con presencia internacional ello no constituye ningún problema.

2. Prohibición de financiar partidos a través de empresas públicas

En muchos países es usual que el Estado financie los partidos, pero está prohibido subvencionarlos a través de empresas públicas, sobre todo porque la distribución desigual de recursos públicos puede favorecer unilateralmente a partidos - por lo general oficialistas -, lo cual, a su vez, podría provocar desigualdad de oportunidades.

La realidad muestra, no obstante, que el acceso de los partidos al dinero público ha alcanzado, en parte, dimensiones increíbles: hay partidos que financiaron su lucha electoral con los fondos de pensiones, que luego quedaron tan golpeados que las pensiones ya no pudieron ser pagadas.

En este contexto, también juega un papel la discusión acerca de en qué medida los partidos oficialistas se benefician del trabajo de relaciones públicas del gobierno y en qué medida pueden emplear en las luchas electorales materiales allí producidos. En Alemania el Tribunal Constitucional Federal⁹¹ emitió un fallo al respecto que fija estrechas restricciones.

3. Limitación del monto máximo de los aportes o prohibición de donaciones de empresas y obligación de revelar donaciones

Una serie de países prohíben recibir donaciones de personas jurídicas, es decir, también de empresas; en cambio, permiten recibir las de personas naturales.

Sin embargo, en la mayoría de países está permitido aceptar donaciones de personas jurídicas, lo cual plantea la interrogante respecto a la influencia del sector económico e industrial en la política. Si se prevén limitaciones en los montos, se puede impedir una influencia inadmisibles; de lo contrario, un partido puede caer en manos de una determinada empresa por ser ella su principal fuente de ingresos.

Para impedir esa influencia, algunos países optaron por introducir la obligación de revelar las grandes donaciones: las que superan cierto monto deben darse a conocer en una gaceta pública para que el ciudadano tenga la oportunidad de descubrir dependencias y tenerlas en cuenta a la hora de votar.

Para no superar ciertos montos, se recurre a múltiples trucos que van desde fraccionar la gran donación de un consorcio en muchas pequeñas donaciones de empresas que le pertenecen hasta brindar ayudas materiales (ver allí) o desarrollar fondos anónimos cuyos diversos donantes ya no son identificables. De este listado, que podría ampliarse, se desprende que en los departamentos financieros de las sedes centrales de los partidos se medita mucho acerca del mejor modo de eludir la ley respectiva, aprovechando sus lagunas.

4. Prohibición de vincular el donativo con un determinado aporte

En algunos países se prohíbe vincular una donación con cierto aporte del partido en el ámbito político. Se trata de una normativa bastante problemática, pues resulta claro que, naturalmente, una asociación o una empresa ayudará con una donación a un partido que ha formulado en su programa temas y objetivos que pueden servir el interés particular de la empresa. Si el vínculo se estableció porque el partido, conscientemente, incorporó en su programa ese interés particular de la empresa tras recibir una donación, es una cuestión que depende altamente de suposiciones y perjudica el pedido de donaciones en forma duradera.

91 Fallo del Tribunal Constitucional Federal de la República Federal de Alemania del 2.3.1977 sobre el trabajo de relaciones públicas de los órganos estatales.

23.3.3 Ayudas materiales

Para eludir normativas sobre donaciones de dinero, se recurre con mucha frecuencia a las ayudas materiales o al traspaso de personal; naturalmente, también se trata de donaciones en el sentido de la ley vigente, pero son mucho más difíciles de demostrar. Tales ayudas materiales pueden consistir, por ejemplo, en papel, vehículos, impresoras, impresos, cesión de líneas telefónicas, franqueo y muchas cosas más. Entre ellas figura también el hecho de facilitar espacios publicitarios radiales, televisivos y periodísticos, cuyas facturas por concepto de emisión de los cortos (*spots*) o los anuncios son desviadas sencillamente a las empresas, donde son contabilizadas como gastos de operación, totalmente deducibles para el pago de impuestos.

Al mismo tiempo, puede cederse personal. En tal caso, choferes, expertos, empleados, secretarios, etc., reciben la orden de no trabajar más en la empresa que realmente los emplea, sino hacerlo por algún tiempo en el cuartel central, en las filiales del partido o en los equipos de los candidatos. En parte y por razones de camuflaje, permanecen incluso en la empresa, operando desde allí como una sección del partido.

El problema de las ayudas materiales ocultas se torna especialmente relevante en los países que prevén limitaciones a los gastos de lucha electoral. Tales limitaciones, controladas por lo general a través de la verificación de los pagos y de las transferencias de dinero, son eludidas facilitando ayudas materiales y de personal; aquí se advierte que ya de entrada fracasa el intento de limitar los gastos generales de lucha electoral mediante tales normativas.

23.3.4 Financiamiento estatal

El financiamiento estatal de partidos es un instrumento ampliamente difundido que, sin embargo, tiene características muy diversas y muy diferentes formas de manifestarse. Aquí no se intentarán registrar todos los sistemas o destacar algunos como extraordinariamente buenos o malos, sino más bien brindar una panorámica sobre las diversas posibilidades que brinda el financiamiento estatal.

La idea de financiar los partidos por medio de recursos impositivos se basa en el hecho de que son instituciones indispensables en la realización de la democracia y que juegan un papel decisivo en la preparación y la ejecución de elecciones, así como en la formación de la voluntad popular. En las grandes sociedades, la democracia es inconcebible sin partidos, sin preparar candidatos y candidaturas, sin elaborar y facilitar proyectos alternativos para solucionar los problemas sociales. Esto tiene vigencia, pese a todas las críticas a los fenómenos que se dan en los partidos y en los políticos. Las principales formas del financiamiento estatal de partidos y de organizaciones similares son:

- Financiamiento de los gastos administrativos de los partidos mediante subsidios globales o según el número de afiliados
- Pago de aportes según los resultados electorales
- Reembolso de gastos demostrados
- Provisión de servicios públicos para los fines del partido
- Provisión de instalaciones, de recursos técnicos y de personal
- Financiamiento de gastos de bancadas

- Apoyo mediante la exoneración de impuestos por donaciones y por cuotas de los afiliados
- Ayuda a organizaciones periféricas: organizaciones de jóvenes, organizaciones de mujeres, fundaciones, etc.
- Financiamiento de gastos de los diputados

23.3.4.1. *Financiamiento de los gastos administrativos de los partidos mediante subsidios globales o según el número de afiliados*

Aquí los partidos reciben subsidios globales (iguales para cada partido) o en forma diferenciada según el número de afiliados. Una variante es la unión de aportes mínimos y subsidios según el número de afiliados; se trata de asumir los gastos administrativos de los partidos y no de subvencionar la preparación y realización de elecciones; por eso, los pagos se efectúan de forma independiente de las elecciones.

23.3.4.2 *Pago de aportes según los resultados electorales*

Hay diversos modos de reembolsar los gastos de las luchas electorales. En principio, se basan en pagar cierta suma por cada voto obtenido, es decir, no se trata de reembolsar los gastos de una lucha electoral, sino de premiar un éxito electoral; con este procedimiento, el pago puede cubrir o no los gastos efectuados.

Los aportes por voto obtenido varían según los países que aplican este sistema. El cálculo de los votos para el pago puede diferir también por el hecho de que, en algunos casos, se toman como base sólo los votos emitidos y realmente obtenidos; en otros se calcula sobre la base de una supuesta participación electoral del cien por ciento, lo que contribuye a mejorar claramente la situación financiera del partido si la participación electoral es baja. Si sólo se consideraran los votos realmente obtenidos, los partidos deberán intentar acompañar su lucha electoral con una estrategia que aliente la participación electoral.

23.3.4.3 *Reembolso de gastos demostrados*

En el reembolso de gastos demostrados, éstos se pagan hasta ciertos límites o en ciertos porcentajes; puede abarcar tanto los gastos de lucha electoral como los gastos administrativos permanentes.

23.3.4.4 *Provisión de servicios públicos para los fines del partido*

La provisión de servicios públicos o de instalaciones para los fines del partido implica, por ejemplo, facilitar gratuitamente espacios radiales o televisivos, siempre que las emisoras sean de derecho público, brindar espacios para colocar afiches o fachadas de edificios públicos, puentes, etc. para la publicidad.

23.3.4.5 *Provisión de instalaciones, de recursos técnicos y de personal*

En algunos países se pone a disposición de los partidos o de las bancadas de los diversos niveles instalaciones, casas, bodegas, instalaciones técnicas y en parte hasta personal de las dependencias estatales.

23.3.4.6 *Financiamiento de gastos de bancadas*

Las regulaciones de las organizaciones partidarias en los parlamentos son muy diversas. En algunos países, las unidades están generosamente equipadas: tienen subsidios financieros para el personal y las instalaciones técnicas, instalaciones y material; en parte, incluso tienen la posibilidad de crear un servicio científico. En estos casos, la fortaleza financiera de las bancadas es mucho mayor que la de los partidos; en otros, prácticamente no reciben ninguna ayuda, ni siquiera disponen de un lugar para reunirse cerca del parlamento.

La cantidad de ayuda que reciben las respectivas bancadas y en particular las opositoras, depende en gran medida de la cultura política y de la estabilidad de la democracia, así como del grado de la influencia parlamentaria en el Ejecutivo; así, en sistemas constitucionales presidencialistas, el equipamiento de las bancadas es generalmente mucho peor que en las democracias parlamentarias.

23.3.4.7 *Apoyo mediante la exoneración de impuestos por donaciones y por cuotas de afiliados*

Una parte de la ayuda estatal a los partidos se da mediante la exoneración de impuestos o mediante un reembolso impositivo especial de los pagos hechos por concepto de donaciones a partidos y de cuotas de afiliados. Estas exoneraciones hacen que las donaciones sean mucho mayores, lo cual debe financiarse luego mediante el presupuesto público.

23.3.4.8 *Ayuda a organizaciones periféricas: organizaciones de jóvenes, organizaciones de mujeres, fundaciones, etc.*

Aparte de la ayuda estatal directa a los partidos, en algunos países se apoya a instituciones especiales adscritas al partido o, al menos, a su orientación política. Entre ellas figuran las organizaciones de jóvenes que, en parte, reciben subsidios directos por su trabajo en los diversos niveles políticos o las organizaciones estudiantiles del partido que reciben ayuda por su trabajo en las universidades. Esto vale también para las organizaciones de mujeres de algunos partidos.

Una forma especial de ayuda es la prestada a fundaciones afines a los partidos; ellas influyen directamente en el proceso de formación de la voluntad ciudadana a través de la educación y del trabajo preliminar, es decir, a través de la concientización sobre la corriente básica de pensamiento político del partido.

23.3.4.9 *Financiamiento de gastos de los diputados*

Otra forma de financiamiento estatal indirecto a los partidos es el pago de las dietas de los diputados, unido a la asignación de recursos financieros para los colaboradores de los distritos electorales y otros, así como el pago de gastos técnicos y de transporte. Pero también esta forma difiere mucho en los diversos países: hay países que obligan a sus diputados a abandonar el ejercicio de sus respectivas profesiones mientras dure su mandato y a su vez sólo pagan reducidos montos globales por gastos, lo cual puede causarle grandes pérdidas financieras a los diputados elegidos.

23.3.5 *Financiamiento mediante actividad económica*

Una forma totalmente distinta de financiar los partidos es el permiso que las leyes de partidos o las leyes electorales otorgan para que puedan actuar en el campo económico, fundar empresas propias, organizar loterías, participar plenamente en la vida económica y competir. Esta forma de financiamiento puede generar considerables desvíos de fondos públicos al canalizar contratos públicos hacia empresas de los partidos, lo que fomenta sostenidamente la corrupción y el nepotismo.

24 Sistemas de gobierno

24.1 Descripciones

En la discusión sobre los tipos constitucionales y los sistemas de gobierno en el mundo, es muy frecuente que la existencia de un parlamento se tome como indicio de que se trata de un sistema democrático. Esto, sin embargo, lleva a conclusiones equivocadas, pues el concepto de parlamentarismo es interpretado de manera diferente: si fuera muy amplio, se podrían reunir todos los sistemas en los que existe un parlamento, pero ello nada diría acerca de las tareas y las atribuciones de los parlamentos. El nacionalsocialismo llenó los requisitos de este concepto, así como la Unión Soviética de Stalin, la España de Franco y la Rumanía de Ceausescu; las democracias occidentales quedarían comprendidas bajo ese concepto lo mismo que los sistemas autoritarios de muchas partes del mundo.

Es necesario, primero, clasificar los sistemas en democráticos y no democráticos y separarlos. Los intentos de desarrollar tales tipologías son muy antiguos: ya en la antigüedad Heródoto y Aristóteles lo hicieron siguiendo el criterio del número de los gobernantes.

De ello resultó la clásica división tripartita:

- la monarquía, como una forma de Estado en la que gobierna uno,
- la aristocracia, como una forma de Estado en la que gobierna una clase alta y
- la democracia, como una forma de Estado en la que gobierna el pueblo.

A la descripción cuantitativa, Aristóteles le agregó una cualitativa que se refiere más a las formas de gobierno, pues a cada forma buena de Estado y de gobierno le correspondería una mala.

Las formas buenas eran:

- la monarquía: gobierno de un “buen” gobernante, el *basileus*
- la aristocracia: gobierno de una clase alta orientada hacia el bien común y
- la *politeia*: gobierno del pueblo.

Las formas malas, en cambio, eran:

- la tiranía: gobierno de un déspota o tirano,
- la oligarquía: gobierno de un pequeño grupo que busca su propio beneficio y
- la democracia: gobierno de la “calle”.

A lo largo de los siglos, hubo muchos intentos de desarrollar esas tipologías. La concebida por K. Loewenstein⁹² en su teoría constitucional tuvo larga vigencia; para él, la distinción entre el ejercicio y el control compartidos del poder político, por un lado, y el ejercicio concentrado de poder sin control, por el otro, crean el marco conceptual para el par: constitucionalismo y autocracia.

Hoy se distinguen los sistemas totalitario, autoritario y democrático, manifestados en las formas de gobierno parlamentario y presidencialista, con múltiples formas mixtas.

92 Karl Loewenstein: *Verfassungslehre*, 2a. edición 1969, Tübingen, Mohr.

24.1.1 *Regímenes totalitarios*

En esta tipología, el totalitarismo es el polo opuesto de los sistemas democráticos. Los sistemas totalitarios clásicos - el nacionalsocialismo y el sistema soviético de cuño stalinista - se caracterizan, sobre todo, por los siguientes atributos:

- Existe un sólo partido, que no funda su legitimación en elecciones y que no acepta la voluntad popular como un barrera para el poder; al contrario, estima que su tarea es configurar la voluntad popular según sus propias concepciones.
- Para ello se basa en una ideología, similar a la religión, que pretende ser “verdadera”. Conoce la conformación final ideal de la sociedad y la procurará realizar en un futuro próximo.
- En los sistemas totalitarios, los ciudadanos están obligados a aceptar la ideología dominante; no se les permite apartarse y retirarse al ámbito privado.

24.1.2 *Sistemas autoritarios*

Los sistemas autoritarios son – al igual que los totalitarios – sistemas no democráticos. El concepto no es del todo claro: abarca un gran número de regímenes diferentes, como las dictaduras militares de izquierda y de derecha, los regímenes de Franco en España y de Pinochet en Chile.

En tales sistemas, las elecciones suelen ser manipuladas. A diferencia de los sistemas totalitarios, el papel central no lo juega la ideología, sino el control del poder; por lo que por razones de camuflaje, se tolera un pluralismo limitado siempre y cuando no amenace el sistema. Como no hay una ideología obligatoria para todos, muchas veces el partido oficialista no juega un papel decisivo, siendo reemplazado por camarillas gobernantes basadas en relaciones personales.

24.1.3 *Sistemas democráticos*

En los sistemas democráticos representativos, como los sistemas de gobierno parlamentario y presidencialista, el pueblo no ejerce el gobierno directamente, sino que lo transfiere a órganos que asumen las funciones gubernativas en nombre de él. Gran Bretaña es considerada la cuna del sistema de gobierno parlamentario; EEUU es el prototipo del sistema de gobierno presidencialista. La distribución de los sistemas según las regiones del planeta es diversa: mientras en Europa predominan los parlamentarios, en América y en África está más difundido el presidencialista⁹³. La comparación de ambos sistemas muestra las siguientes diferencias formales:

- En el sistema de gobierno parlamentario, una sola elección decide sobre la composición del parlamento y del gobierno, aunque pueden haber coaliciones diferentes; en el presidencialista, en cambio, el presidente y el parlamento son elegidos por separado. Este principio está causando crecientes dificultades en algunos países, sobre todo en aquellos en donde el clásico sistema bipartidista se está volviendo multipartidista: en tales

93 Ver detalles en capítulo 24.1.4.

casos es concebible que en el parlamento la mayoría no coincida con la que eligió al presidente, por lo que a la hora de decidir sobre cuestiones importantes, que dependen de aprobación parlamentaria, el presidente deberá organizar mayorías mediante alianzas en el parlamento.

- En el sistema de gobierno parlamentario, el parlamento nombra y remueve el gobierno. En el presidencialista, el parlamento normalmente no puede remover al presidente, salvo que éste haya violado ciertas normas constitucionales, en cuyo caso puede promoverse un juicio político (*impeachment*). Este procedimiento no procede en caso de discrepancias en las concepciones políticas. Por regla general, el presidente no puede ser depuesto debido a diferencias de opinión política.
- También la disolución del parlamento está regulada en forma distinta: lo normal es que el presidente no pueda disolver el parlamento, mientras que el primer ministro británico bien puede hacerlo; sin embargo, como hay muchas formas mixtas de ambos sistemas, en la praxis las transiciones se han vuelto fluidas.
- En el sistema parlamentario hay un Ejecutivo compartido: las funciones estatales representativas están en manos de un “presidente” o de un monarca; el poder gubernativo real está en las del jefe de gobierno, llamado primer ministro, canciller o ministro presidente. En el sistema presidencialista, ambas funciones están en manos del presidente.

24.1.4 *Entre los arquetipos de los sistemas presidencialista y parlamentario se desarrollaron muchas formas mixtas que tienden hacia el primer sistema (Francia) o hacia el segundo (Suiza). Distribución mundial de los sistemas*

En las diversas regiones del mundo se han desarrollado formas de gobierno que en parte difieren de país a país, pero que en parte son típicas de cada región. La gama de sistemas de gobierno se extiende desde los sistemas de gobiernos absolutos hasta los sistemas democráticos, pasando por dictaduras socialistas y sistemas pseudo democráticos. La siguiente tabla brinda un panorama del estado actual. Las regiones contempladas son:

- Europa Occidental (1)
- Europa Oriental (ex países socialistas) (2)
- Norteamérica (3)
- Centroamérica y Sudamérica (4)
- África septentrional, Cercano Oriente y Oriente Medio (5)
- África al Sur del Sáhara (6)
- Asia Meridional (7)
- Este Asiático (8)
- Australia y Oceanía (9)

Reg.	País	Indep.	Sistema político	
1	Alemania	1871	Rep. Fed. parlamentaria	desde 1949
1	Andorra	1278	Principado parlamentario	desde 1993
1	Austria	1282	Rep. Fed. parlamentaria	desde 1918

1	Bélgica	1830	Monarquía parlamentaria	desde 1831
1	Dinamarca	Trad.	Monarquía parlamentaria	desde 1953
1	España	1479	Monarquía parlamentaria	desde 1978
1	Finlandia	1917	República parlamentaria	desde 1919
1	Francia	843	República parlamentaria	desde 1958
1	Grecia	1830	República parlamentaria	desde 1975
1	Gran Bretaña	Trad.	Monarquía parlamentaria	desde 1921
1	Irlanda	1921	República parlamentaria	desde 1937
1	Islandia	1918	República parlamentaria	desde 1944
1	Italia	1861	República parlamentaria	desde 1946
1	Liechtenstein	1806	Monarquía parlamentaria	desde 1921
1	Luxemburgo	1890*	Monarquía constitucional parlamentaria	desde 1866
1	Malta	1964	República parlamentaria	desde 1974
1	Mónaco	1489	Monarquía constitucional	desde 1962
1	Noruega	1905	Monarquía parlamentaria	desde 1905
1	Países Bajos	1648	Monarquía parlamentaria	desde 1848
1	Portugal	1640	República parlamentaria	desde 1976
1	San Marino	885	República parlamentaria	desde 1599
1	Suecia	1523	Monarquía parlamentaria	desde 1809
1	Suiza	1291	Rep. Fed. parlamentaria	desde 1848
1	Vaticano	1929	Monarquía electiva	desde 1929
2	Albania	1912	República parlamentaria	desde 1998
2	Bielorrusia	1991	República presidencialista	desde 1994
2	Bosnia-Herzegovina	1992	República	desde 1992
2	Bulgaria	1908	República parlamentaria	desde 1990
2	Croacia	1991	República	desde 1991
2	Eslovaquia	1993	República	desde 1993
2	Eslovenia	1991	República	desde 1991
2	Estonia	1991*	República parlamentaria	desde 1991
2	Georgia	1991*	República presidencialista	desde 1995
2	Hungría	1918*	República parlamentaria	desde 1989
2	Letonia	1991*	República parlamentaria	desde 1991
2	Lituania	1991*	República parlamentaria	desde 1991
2	Macedonia	1991	República	desde 1991
2	Moldavia	1991	República	desde 1991
2	Polonia	1918	República	desde 1989
2	Rep. Checa	1993	República parlamentaria	desde 1993
2	Rumanía	1878*	República	desde 1991
2	Rusia	1918	Rep. Fed. presidencialista	desde 1991
2	Ucrania	1991	República presidencialista	desde 1991
2	Yugoslavia	1992	República Federal	desde 1992
3	Canadá	1867	Monarquía parlamentaria	desde 1931
3	EEUU	1776	Rep. Fed. presidencialista	desde 1789
4	Antigua y Barbados	1981	Monarquía parlamentaria	desde 1981
4	Argentina	1816	Rep. Fed. presidencialista	desde 1853

4	Bahamas	1973	Monarquía parlamentaria	desde 1973
4	Barbados	1966	Monarquía parlamentaria	desde 1966
4	Belice	1981	Monarquía parlamentaria	desde 1981
4	Bolivia	1825	República presidencialista	desde 1967
4	Brasil	1822	Rep. Fed. presidencialista	desde 1988
4	Chile	1818	República presidencialista	desde 1925
4	Colombia	1819	República presidencialista	desde 1886
4	Costa Rica	1838	República presidencialista	desde 1949
4	Cuba	1902	República socialista	desde 1959
4	Dominica	1978	República parlamentaria	desde 1978
4	Ecuador	1830	República presidencialista	desde 1978
4	El Salvador	1839	República presidencialista	desde 1983
4	Granada	1974	Monarquía parlamentaria	desde 1974
4	Guatemala	1821	República presidencialista	desde 1986
4	Guyana	1966	República presidencialista	desde 1980
4	Haití	1804	República presidencialista	desde 1987
4	Honduras	1838	República presidencialista	desde 1982
4	Jamaica	1962	Monarquía parlamentaria	desde 1962
4	México	1810	Rep. Fed. presidencialista	desde 1917
4	Nicaragua	1838	Rep. presidencialista	desde 1987
4	Panamá	1903	República presidencialista	desde 1972
4	Paraguay	1811	República presidencialista	desde 1992
4	Perú	1821	República presidencialista	desde 1980
4	Rep. Dominicana	1863	República presidencialista	desde 1966
4	San Kitts y Nevis	1993	Monarquía parlamentaria	desde 1983
4	Santa Lucía	1979	Monarquía parlamentaria	desde 1979
4	San Vicente/Gran.	1979	Monarquía parlamentaria	desde 1979
4	Surinam	1975	República presidencialista	desde 1987
4	Trinidad y Tobago	1962	República presidencialista	desde 1976
4	Uruguay	1828	República presidencialista	desde 1967
4	Venezuela	1830	Rep. Fed. presidencialista	desde 1961
5	Afganistán	1919	Emirat. Islám.	desde 1997
5	Arabia Saudita	1932	Monarquía absoluta	desde 1932
5	Argelia	1962	República presidencialista	desde 1962
5	Armenia	1991*	República presidencialista	desde 1991
5	Azerbaiyán	1991*	República presidencialista	desde 1995
5	Bahrain	1971	Emirato	desde 1971
5	Chipre	1960	República presidencialista	desde 1960
5	Egipto	1922	República presidencialista	desde 1953
5	Emiratos Árabes U.	1971	Emiratos	desde 1971
5	Irak	1932	República presidencialista	desde 1980
5	Irán	Trad.	República islámica pres.	desde 1979
5	Israel	1948	República	desde 1948
5	Jordania	1946	Monarquía constitucional	desde 1952
5	Kazajstán	1991	República presidencialista	desde 1991
5	Katar	1971	Monarquía absoluta, emirato	desde 1971

5	Kirguizistán	1991	República presidencialista	desde 1991
5	Kuwait	1961	Emirato	desde 1962
5	Líbano	1943*	República parlamentaria	desde 1926
5	Libia	1951	República popular islámica	desde 1976
5	Malí	1960	República presidencialista	desde 1960
5	Marruecos	1956	Monarquía constitucional	desde 1972
5	Mauritania	1960	República presidencialista	desde 1960
5	Omán	1971	Sultanato	desde 1744
5	Pakistán	1947	República islámica	desde 1973
5	Sáhara Occidental	1976	República	desde 1976
5	Siria	1946	República presidencialista	desde 1973
5	Tayikistán	1991	República presidencialista	desde 1994
5	Túnez	1956	República presidencialista	desde 1959
5	Turkmenistán	1991	República presidencialista	desde 1991
5	Turquía	1923*	República parlamentaria	desde 1923
5	Uzbekistán	1991	República presidencialista	desde 1992
5	Yemen	1990*	República	desde 1990
6	Angola	1975	República presidencialista	desde 1992
6	Benín	1960	República presidencialista	desde 1991
6	Botsuana	1966	República presidencialista	desde 1966
6	Burkina Faso	1960	República presidencialista	desde 1960
6	Burundi	1962	República presidencialista	desde 1966
6	Cabo Verde	1975	República	desde 1975
6	Camerún	1961	República presidencialista	desde 1972
6	Chad	1960	República presidencialista	desde 1960
6	Comores	1975	República presidencialista	desde 1975
6	Congo	1960	República presidencialista	desde 1978
6	Congo Brazzaville	1960	República democrática	desde 1992
6	Costa de Marfil	1960	República presidencialista	desde 1960
6	Djibouti	1977	República presidencialista	desde 1977
6	Eritrea	1993	República presidencialista	desde 1993
6	Etiopía	1896	Rep. Fed. parlamentaria	desde 1994
6	Gabún	1960	República presidencialista	desde 1961
6	Gambia	1965	República presidencialista	desde 1970
6	Ghana	1957	República presidencialista	desde 1979
6	Guinea	1958	República presidencialista	desde 1991
6	Guinea Bissau	1974	República presidencialista	desde 1984
6	Guinea Ecuatorial	1968	República presidencialista	desde 1982
6	Kenia	1963	República presidencialista	desde 1963
6	Lesoto	1966	Monarquía constitucional	desde 1993
6	Liberia	1847	República presidencialista	desde 1847
6	Madagascar	1960	República presidencialista	desde 1992
6	Malawi	1964	República presidencialista	desde 1964
6	Mauricio	1968	República parlamentaria	desde 1968
6	Mozambique	1975	República presidencialista	desde 1990
6	Namibia	1990	República presidencialista	desde 1990

6	Níger	1960	República presidencialista	desde 1960
6	Nigeria	1960	República presidencialista	desde 1979
6	Rep. Centrafricana	1960	República presidencialista	desde 1986
6	Ruanda	1962	República presidencialista	desde 1962
6	Santo Tomé y Pr.	1975	República presidencialista	desde 1975
6	Senegal	1960	República presidencialista	desde 1963
6	Seychelles	1976	República presidencialista	desde 1976
6	Sierra Leona	1961	República presidencialista	desde 1978
6	Somalia	1960	República presidencialista	desde 1979
6	Sudáfrica	1910	República presidencialista	desde 1961
6	Sudán	1956	República islámica	desde 1986
6	Suazilandia	1968	Monarquía parlamentaria	desde 1973
6	Tanzania	1961	Rep. Fed. presidencialista	desde 1964
6	Togo	1960	República presidencialista	desde 1967
6	Uganda	1962	República presidencialista	desde 1967
6	Zambia	1964	República presidencialista	desde 1964
6	Zimbabwe	1980	República presidencialista	desde 1980
7	Bangladesh	1971	República parlamentaria	desde 1991
7	Brunei	1984	Monarquía islámica	desde 1984
7	Bután	Trad.	Monarquía constitucional	desde 1969
7	Filipinas	1946	República presidencialista	desde 1987
7	India	1947	Rep. Fed. parlamentaria	desde 1950
7	Indonesia	1949	República presidencialista	desde 1945
7	Malasia	1957	Monarquía electiva parl.	desde 1963
7	Maldivas	1965	República presidencialista	desde 1968
7	Mianmar	1948	República socialista	desde 1974
7	Nepal	1789	Monarquía constitucional	desde 1990
7	Singapur	1965	República parlamentaria	desde 1959
7	Sri Lanka	1948	República presidencialista	desde 1978
7	Tailandia	1782	Monarquía constitucional	desde 1932
8	China	4000 a.C.	República popular socialista	desde 1949
8	Japón	660 a.C.	Monarquía parlamentaria	desde 1947
8	Camboya	1955*	Monarquía constitucional	desde 1993
8	Corea del Norte	1948	República popular comunista	desde 1948
8	Corea del Sur	1948	República presidencialista	desde 1948
8	Laos	1954	República popular	desde 1975
8	Mongolia	1921	República	desde 1992
8	Taiwán	1912	República presidencialista	desde 1947
8	Vietnam	1976*	República popular	desde 1980
9	Australia	1901	Monarquía Fed. parlam.	desde 1901
9	Fiji	1970	República	desde 1987
9	Kiribati	1979	República presidencialista	desde 1979
9	Islas Marshall	1990	República	desde 1990
9	Micronesia	1990	República Federal	desde 1991
9	Nauru	1968	República parlamentaria	desde 1968
9	Nueva Zelanda	1907	Monarquía parlamentaria	desde 1907

9	Palau	1994	República presidencialista	desde 1947
9	Papua-Nueva Guinea	1975	Monarquía parlamentaria	desde 1975
9	Islas Salomón	1978	Monarquía parlamentaria	desde 1978
9	Samoa Occidental	1962	Monarquía parlamentaria	desde 1962
9	Tonga	1970	Monarquía constitucional	desde 1875
9	Tuvalu	1978	Monarquía constitu cional	desde 1978
9	Vanuatu	1980	República parlamentaria	desde 1980

* País con varias fechas de independencia; aquí se indica la última.

24.2 *Efectos sobre la estrategia*

Al recolectar datos, los referidos a las constituciones y a los sistemas de gobierno integran los datos generales sobre el entorno.

Las constituciones y los sistemas de gobierno tienen considerables efectos sobre la estrategia si su cometido es lo suficientemente amplio. Ya sea que se trate de influir en la política o de intentar llegar al poder, primero será necesario examinar el sistema y preguntarse cuáles son los lugares significativos para influir en la política. ¿Dónde se ubican los centros de poder?

Algunas veces en el parlamento, pero a veces el parlamento prácticamente carece de poder, pues éste se concentra en las manos del presidente. En otros sistemas, como en Alemania, el presidente no es relevante para influir en las decisiones políticas, pero sí lo es el canciller elegido por el parlamento. Pero tampoco en esos sistemas el parlamento es siempre el órgano supremo para formar la voluntad política: en países con una constitución federal, las cámaras regionales o provinciales suelen tener una importancia decisiva.

Para tener la seguridad de seguir la vía correcta, la planificación estratégica debe incorporar, por tanto, el sistema y la realidad constitucionales. La realidad constitucional importa más que la misma constitución. En numerosos países la realidad constitucional se encuentra muy alejada de la constitución: en parte el equilibrio dentro del sistema constitucional se ha desplazado, en parte fuerzas no contempladas en la constitución influyen en la política y la configuran desde afuera.

25 Partidos y sistemas de partidos

El concepto de “partido político”, en su sentido actual, surgió en el siglo XIX con la formación de las democracias occidentales y la imposición del sufragio universal en Europa y en los EEUU. El fenómeno, sin embargo, no existe apenas desde esa época, pues desde los tiempos de las ciudades estado de la antigüedad hasta llegar a la Edad Media, las representaciones oligárquicas y estamentales lucharon por lograr poder e influencia.

Los partidos son grupos de personas que comparten ciertas ideas y que buscan el poder a nivel estatal para influir en la formación de la voluntad y llevar a la práctica concepciones políticas comunes. En su definición influye fuertemente la idea que se tenga de la sociedad: en épocas tendientes al pluralismo - sobre todo en las constituciones orientadas hacia el parlamentarismo -, la formación de partidos se basa en la multiplicidad de intereses. El marxismo leninismo define los partidos como organizaciones políticas en las que se aglutinan las clases para poder imponer sus específicos intereses de grupo. Según Max Weber⁹⁴, en una sociedad moderna la conducción política y la formación de la voluntad política son imposibles sin los partidos; éstos se encargan de transmitir los procesos de toma de decisión entre la sociedad y el Estado.

En el sistema democrático parlamentario rige el principio de la libre formación de partidos. Según las condiciones históricas y sociales, se han desarrollado diferentes sistemas de partidos. Así, a menudo se enfrentan dos grandes partidos; los hay también pequeños, pero los dos grandes dominan la situación: es el caso de EEUU y de Gran Bretaña, así como el de muchos países latinoamericanos.

A diferencia del sistema multipartidista, en el pluripartidista es limitado el número de los partidos que realmente influyen en la formación del gobierno. El sistema electoral incide fuertemente en la modalidad de los sistemas de partidos: si el mayoritario favorece el sistema bipartidista, el de la representación proporcional favorece la aparición de muchos pequeños partidos, salvo que mediante barreras electorales se logre un sistema pluripartidista.

El sistema de monopartidismo predomina en dictaduras y en sistemas socialistas en donde el monopolio del poder lo sostiene el partido comunista.

25.1 *Tipologías de partidos*

Son muchos los intentos de elaborar tipologías de partidos, según diversos criterios. Todas son imprecisas y sólo se vuelven más precisas si se combinan con otras descripciones.

25.1.1 *Tipología según la estructura de los seguidores*

- Partidos estamentales: se trata de la asociación profesional de grupos que cobraron importancia, como productores agrícolas, medianos empresarios,

⁹⁴ Max Weber: *Wirtschaft und Gesellschaft*, nueva edición, 1985.

etc.; su objetivo es imponer los intereses de sus seguidores, de un modo similar al de los partidos de intereses.

- Partidos de intereses: representan los intereses típicos de diversos grupos sociológicos, como de los funcionarios públicos, las mujeres, los ancianos, los refugiados, etc.; su objetivo es lograr ventajas especiales para esos grupos específicos.
- Partidos de clase: formados, sobre todo, como partidos del marxismo leninismo, tratan de imponer claramente sus objetivos contra otros grupos en la lucha de clases para alcanzar y conservar el poder estatal.
- Partidos populares: se ven a sí mismos, sobre todo, como el polo opuesto de los partidos de clase; quieren aglutinar intereses diferentes en una voluntad política común; su objetivo es solucionar armónicamente los conflictos ya dentro del partido mismo y, como una unidad, congregar a grandes grupos de electores.
- Partidos étnicos: se tornan cada vez más importantes en la medida en que se pretende imponer los intereses de una etnia frente a los de otras.

25.1.2 *Tipología según la estructura organizativa*

- Partidos de notables: son asociaciones débilmente estructuradas que por lo general se conducen en forma descentralizada y no profesional y que, con motivo de elecciones parlamentarias, apoyan a ciertos candidatos para un mandato.
- Partidos de masas: como resultado de la cuestión social en la sociedad industrial, se formaron grandes partidos con muchos miembros (p.ej.: partidos de trabajadores) para influir con la mayor fuerza posible en el Estado y en la sociedad y plantear la “cuestión del poder”.
- Partidos de cuadros: formados como “partido de nuevo tipo” bajo la inspiración de Lenin, se caracterizan por tener un pequeño número de cuadros rigurosamente organizados, por apoyarse en una ideología y por renovarse de un modo constante mediante depuraciones.

25.1.3 *Tipología según los objetivos políticos y estratégicos*

Como ya se expuso en el capítulo sobre los programas políticos de los partidos⁹⁵, éstos pueden clasificarse también según sus objetivos políticos y estratégicos. Tal clasificación se ve así:

- Partidos fascistas
- Partidos de extrema derecha
- Partidos conservadores
- Partidos liberales
- Partidos socialdemócratas
- Partidos socialistas
- Partidos comunistas
- Partidos ecologistas

⁹⁵ Ver capítulo 1.2.3: *Programas*.

- Partidos de orientación religiosa
- Partidos de orientación étnica

25.1.4 *Tipología según el grado de institucionalización*

Esta distinción aparece, sobre todo, en los partidos que quieren romper con un sistema establecido de partidos, presentándose primero como un movimiento o como una forma de organización poco rígida. Aquí se distingue entre

- partidos establecidos y
- partidos no establecidos

25.1.5 *Tipología según el modo de funcionar en la sociedad*

La tipología según cómo funciona el partido en la sociedad ofrece una interesante distinción, que es de especial importancia para el planificador estratégico porque puede brindar datos estratégicos relevantes acerca de los comportamientos previsibles en situaciones de crisis. Distinguimos aquí entre:

- Partidos de servicios al ciudadano o de prestación de servicios: intentan ayudar al ciudadano para que se oriente en la sociedad. Son relativamente apolíticos, no muy programáticos, pero útiles en el trato con la gente. Mantienen estrecho contacto con los electores, a quienes ofrecen su organización partidaria local como centro de prestación de servicios y punto de contacto. Son atractivos porque, a cambio de votar por ellos, los ciudadanos reciben servicios gratuitos. La organización se destaca por sus fuertes unidades de base; los niveles superiores, sin embargo, también son requeridos para prestar servicios.

Este tipo apareció especialmente como partido de bloque en los sistemas socialistas: apenas podía influir políticamente, pero podía paliar las necesidades de sus afiliados y electores mediante la intermediación de beneficios.

Este tipo de partidos también existe en países en los que, por ejemplo, el sistema social está muy poco desarrollado; aquí, el partido ofrece servicios sociales, así como intermediación de asistencia médica y hospitalización partidaria.

- Partidos de proyectos o para solucionar problemas: se caracterizan por intervenir en la solución de problemas particulares o en proyectos específicos. Se ocupan de un tema político (partidos *one-issue*) y se orientan hacia el futuro; presentan ante el público proyectos y soluciones de problemas claramente definidos. Su atractivo electoral consiste en que los electores se identifican emocionalmente con ciertos problemas, razón por la cual se comprometen con el partido y votan por él. La organización partidaria depende del nivel local para presentar y transmitir la idea del proyecto; las unidades de base son las transformadoras de la idea del proyecto.

Es típica la aparición de movimientos y partidos ecológicos, centrados en ese ámbito de la política.

- Partidos de gestión política o partidos de bancada/oficialistas: su objetivo es la gestión y el manejo de crisis gubernativas a nivel superior. Buscan soluciones complejas entrelazadas; su imagen es la de “hombres de acción”: hacen lo que hay que hacer, independientemente de cómo los juzgue su electorado. Se orientan con fuerza hacia los medios de comunicación y aseguran su presencia en éstos a través de los miembros del gobierno. Generan en los electores la confianza de que saben manejar crisis y problemas; los electores votan por esos partidos porque ven la posibilidad de delegar su propia responsabilidad en ellos. La organización está muy centralizada: se toman decisiones rápidas que más tarde deben ser bendecidas por las bases.
- Partidos programáticos o de principios: su objetivo es presentar soluciones amplias, complejas y orientadas hacia valores, así como elaborar alternativas. Se considera que son consecuentes, orientados hacia valores, confiables y programáticos. Presentan muchos programas y buscan identificarse con los valores de ciertos grupos de electores; si esa identificación se produce, se vota por el partido. Se destacan por una fuerte democracia interna: prácticamente no hay camarillas dominantes que sobresalgan. Son muy lentos a la hora de tomar decisiones.
- Movimientos o espectáculos de una sola persona (*one-person-show*): el objetivo es lograr poder e influencia, lo cual presupone un líder o caudillo carismático, responsable de generar confianza y dependencia en el electorado. Transmiten la sensación de pertenencia, protección y seguridad. Prácticamente no hay una organización; en tiempos de lucha electoral se crean organizaciones *ad hoc* y maquinarias electorales.

25.2 *Desarrollo de sistemas diferentes*

En los diversos continentes se han formado, de acuerdo al desarrollo político y cultural, diferentes tipos de partidos, cuyas manifestaciones características se corresponden con los sistemas de gobierno y con los sistemas electorales. Para las consideraciones estratégicas es muy importante conocer la función de los partidos y la percepción que ellos tengan de sí mismos.

En Europa predominan los partidos con un trasfondo ideológico: por lo general se distinguen políticamente de sus competidores; a menudo, el programa constituye el eje de la lucha electoral. Una excepción son los sistemas presidencialistas de Francia y recientemente de Rusia, donde más bien se han formado movimientos políticos que carecen de perfiles políticos claros. En Europa se puede constatar que, en general, aumenta la importancia de la persona frente al programa.

En América Latina el desarrollo de los partidos siguió otro camino. Tras la división de los movimientos políticos en “serviles”^{*} y “liberales”^{*}, se formaron partidos que, de acuerdo con la orientación presidencialista de los sistemas de gobierno, son menos programáticos que los europeos, tienen un carácter más acentuado de movimiento, suelen ser conducidos por un “caudillo”^{*} y colocan a la persona en el centro de las disputas, de modo que también surgen manifestaciones populistas. Como tendencia se

^{*} En castellano en el original (*N. del T.*).

puede constatar, no obstante, que aumenta la importancia del programa frente a la persona.

Norteamérica, EEUU y Canadá tienen sistemas diferentes. En EEUU, con un sistema bipartidista y un sistema de gobierno presidencialista, se trata de partidos de masas que apenas se diferencian por sus programas y que, en lo esencial, están marcados por sus candidatos; no hay una fuerte estructura que llegue hasta el nivel local. En Canadá, en cambio, hay partidos que surgieron a base de diferencias ideológicas y, sobre todo, lingüísticas y que también pueden ser interpretados como partidos de intereses.

En la mayoría de los países africanos surgieron partidos que pueden ser calificados como partidos de intereses con trasfondo tribal. En el pasado se formaron sistemas de monopartidismo de carácter socialista, pero cuyo contenido no apuntaba realmente al socialismo; tras la disolución de esos sistemas, los partidos tribales están a la orden del día.

En el Sudeste y Sur de Asia, los partidos regionales y familiares juegan un papel especial; los partidos ideológicos surgen sólo de izquierda; se puede apreciar un aumento de los partidos de orientación religiosa.

En la medida en que en el mundo árabe-islámico hayan surgido realmente sistemas pluripartidistas, éstos suelen ser de orientación religiosa, en muchos casos también con un trasfondo familiar o tribal.

26 Sistemas electorales y elecciones

Así como no hay una forma de gobierno única y óptima, tampoco los sistemas electorales son uniformes; en parte, son un producto de la historia y responden al trasfondo cultural de la respectiva sociedad o bien fueron introducidos coactivamente tras la época colonial para ciertos fines. Para el análisis es irrelevante que se haya deseado la democracia, o al menos una democracia ficticia, la estabilidad o el respeto a las opiniones de la minoría; lo decisivo es que algunos sistemas electorales armonizan bien con la mentalidad del pueblo y que otros son considerados extraños y rechazados.

26.1 *Efectos de los sistemas electorales sobre la estrategia*

26.1.1 *Estructura y tipos fundamentales de sistemas electorales*

Los sistemas electorales determinan el modo en que los electores expresan mediante el voto su preferencia por un partido y/o un candidato y la convierten en un mandato. Las regulaciones técnicas de un sistema electoral abarcan todo el proceso electoral: desde la candidatura regulada por una ley electoral hasta el escrutinio.

Los sistemas electorales son en alto grado políticos e influyen particularmente en

- la composición del órgano a ser elegido,
- la estructura del sistema de partidos,
- la formación de la opinión y de la voluntad de los electores,
- la predisposición y la capacidad de participar de los electores y
- la cultura política.

Los diferentes procedimientos electorales - se han contado más de 300 - pueden resumirse en dos tipos básicos: el mayoritario y el proporcional. En el sistema de representación puramente proporcional, los mandatos obtenidos por un partido dependen del porcentaje de votos que obtenga; en el sistema de representación puramente mayoritaria, obtiene el mandato el candidato que alcanzó la mayoría (relativa o absoluta) en un distrito electoral, sin que se consideren los votos a favor de los candidatos derrotados.

En los sistemas electorales se diferencian, en lo esencial, cuatro áreas:

- División en distritos electorales
- Candidatura
- Sufragio
- Procedimiento para la distribución de escaños

La combinación de normativas distintas en estas áreas origina un gran número de sistemas electorales con efectos muy diferentes, lo cual influye en gran medida en la planificación estratégica.

26.1.2 *División en distritos electorales*

Por regla general, el territorio electoral se divide en distritos electorales que se distinguen por su tamaño (número de diputados a ser elegidos): uninominales, pequeños, medianos y grandes. Es raro que todo un territorio electoral constituya un distrito electoral, pero también eso ocurre, especialmente en las elecciones regionales o locales;

en casos aislados, también en las elecciones nacionales.

El diseño de los distritos electorales es una medida que influye decisivamente en el resultado electoral; aquí hay un amplio margen para la manipulación, hasta el punto de que existe un concepto técnico para el modo arbitrario de diseñar los distritos electorales: *gerrymandering*⁹⁶.

26.1.3 Candidatura

Existen diversas formas de candidaturas electorales: hay que distinguir primero entre candidaturas individuales y listas de candidatos y luego entre diversos tipos de listas:

Lista cerrada y bloqueada: el elector no puede modificar la lista, lo cual le da un gran poder al partido o al grupo que la presenta, pues él fija el orden de los candidatos.

Lista cerrada y no bloqueada: el elector puede cambiar el orden de los candidatos o emitir votos preferenciales, lo cual le da una influencia limitada en la selección de los candidatos; disminuye la influencia de los partidos y de los grupos.

Lista abierta: el elector puede emitir varios votos a favor de un candidato (acumular) y elegir a candidatos de diversas listas (*panachage*); aquí el elector tiene la mayor posibilidad de influir, posibilidad que aún puede depender del número de votos a ser emitidos.

Además, hay diversas formas de **listas vinculadas**; entre ellas, las vinculadas dentro de un distrito electoral y las vinculadas independientemente de él; por lo general, se trata de aprovechar los votos remanentes, ya innecesarios para lograr un mandato.

26.1.4 Sufragio

Aquí se establece cuántos votos tiene el elector (sufragio único, sufragio múltiple). En el caso del sufragio múltiple, el número de votos puede corresponder o ser menor al número de los diputados a elegir en un distrito electoral (sufragio restringido). En conexión con las regulaciones sobre las candidaturas, el elector puede disponer de un sufragio preferencial o alternativo: puede acumular o combinar (*panachage*). La candidatura y el sufragio estructuran la votación del elector: son de una gran importancia estratégica para postular candidatos y para conducir la lucha electoral.

26.1.5 Procedimiento para la distribución de escaños

El procedimiento para distribuir escaños, regulado parcialmente por la configuración de los distritos electorales, de las candidaturas y del sufragio, contiene las variables más importantes para la incidencia del sistema electoral:

- criterio de decisión: mayoría o proporción
- nivel de distribución: distrito electoral, unión de distritos electorales, región, país
- procedimiento por divisores (d'Hondt) o por número de elecciones (Hagenbach-Bischoff)
- posible uso de los votos excedentes y remanentes
- barreras electorales naturales y artificiales.

El más conocido procedimiento por divisores es el método **d'Hondt**: los votos válidos

⁹⁶ Ver también capítulo 26.3.2: *Diseño de los distritos electorales*.

emitidos se dividen por 1,2,3,4 ...; los escaños se distribuyen entre los partidos de acuerdo a los mayores resultados, es decir, según el valor de los cocientes resultantes. Otro procedimiento que atiende los mayores resultados es el de divisores según **Saint Lague/Schepers**: los votos de los partidos se dividen por 0,5; 1,5; 2,5 ... n-0,5; los escaños se adjudican por orden de los resultados mayores obtenidos.

El procedimiento más común por el número de escaños es el método **Hagenbach-Bischoff**: el número de escaños es el número de votos válidos emitidos dividido por un número superior en uno al del total de escaños a ser adjudicados en el distrito electoral. El método de **Hare** reza: número de votos válidos emitidos dividido por el número de escaños a ser adjudicados en el distrito electoral.

Una variante del procedimiento por el número de escaños es el sistema de las proporciones matemáticas, recogido por el matemático **Niemeyer**: los votos válidos emitidos a favor de los partidos se multiplican por el número de escaños a ser adjudicados y el resultado se divide por el número total de los votos válidos emitidos; los partidos reciben tantos escaños como cifras enteras aparezcan; el resto de los escaños se adjudica según el valor de las fracciones resultantes.

Ejemplo de la distribución de escaños según d'Hondt: hay doce escaños que adjudicar y en las elecciones participaron cuatro partidos: A tiene 36.324 votos, B 30.972, C 24.048 y D 7.200.

Divisor	Partido A	E	Partido B	E	Partido C	E	Partido D	E
1	36.324	1	30.972	2	24.048	3	7.200	
2	18.162	4	15.468	5	12.024	7		
3	12.108	6	10.324	8	8.016	10		
4	9.081	9	7.743	11	6.012			
5	7.265	12	6.194					
6	6.054							

*scaños
s 1º, 4
º, 6º, 9
º y 12º
, es de
cir, 5;*

el Partido B obtiene los

Según el cálculo del método d'Hondt, el Partido A obtiene los escaños 2º, 5º, 8º y 11º, es decir, 4; el Partido C obtiene los escaños 3º, 7º y 10º, es decir, 3; el Partido D no obtiene ningún escaño porque hay doce cifras superiores a 7.200.

El cálculo de Hare/Niemeyer da los siguientes resultados:

Partido A: $36.324 \times 12 = 98.544 = 4,42$

Partido B: $30.972 \times 12 = 98.544 = 3,77$

Partido C: $24.048 \times 12 = 98.544 = 2,93$

Partido D: $7.200 \times 12 = 98.544 = 0,88$

De ello resulta el siguiente número de escaños:

Partido A: $4 + 0 = 4$, Partido B: $3 + 1 = 4$,

Partido C: $2 + 1 = 3$, Partido D: $0 + 1 = 1$

Según este procedimiento, comparado con el de por divisores de d'Hondt, el Partido D gana un escaño y el Partido A pierde uno.

El procedimiento por el número de escaños de Hare es idéntico al de Niemeyer:

En el caso concreto del ejemplo, el número es $98.544 : 12 = 8.212$, lo cual significa que hay que adjudicar un escaño por

cada 8.212 votos. Los escaños faltantes deben adjudicarse de acuerdo a la secuencia de los mayores votos remanentes, divididos por un número superior en uno al de los escaños ya obtenidos.

El procedimiento de Hagenbach-Bischoff es muy parecido al de Hare: sólo se diferencia en el divisor.

En el caso concreto del ejemplo, el número es $98.544 : 13 = 7.580$, lo cual significa que hay que adjudicar un escaño por cada 7.580 votos. Los escaños faltantes deben adjudicarse de acuerdo a la secuencia de los mayores votos remanentes, divididos por un número superior en uno al de los escaños ya obtenidos.

26.2 Tipos de sistemas electorales

26.2.1 Sistemas mayoritarios (*first-past-the-post*)

En general, en este sistema mayoritario gana un escaño en el distrito electoral quien logre la mayoría de los votos, de modo que no se trata de obtener la mayoría absoluta, sino la relativa.

26.2.2 Elección directa en distritos electorales uninominales

La elección directa en distritos uninominales es una elección de personas que enfrenta en un distrito electoral a candidatos de varios partidos o a candidatos independientes. Resulta electo quien

- reúna la mayoría relativa de votos o
- reúna la mayoría absoluta de votos.

Las elecciones mayoritarias en distritos uninominales poseen un marcado carácter personal: como representante que goza de plena confianza, el candidato debe defender los intereses del distrito electoral; necesita estar ligado a él, tener numerosos buenos contactos personales y un excelente conocimiento de los problemas distritales.

Caso 1: Basta la mayoría relativa de votos

Indicación estratégica:

En las elecciones mayoritarias en distritos uninominales sin una segunda vuelta electoral, desde el punto de vista estratégico se trata de reunir la mayoría simple de votos y, eventualmente, impedir que los otros candidatos obtengan más votos que el propio. Esto puede lograrse mediante una delimitación positiva, pero también con la intervención de fuerzas indirectas que deterioren la confianza depositada en otros candidatos o con la adecuada presentación de candidatos independientes ficticios que justamente en el campo del principal candidato adversario intenten restarle votos para debilitarlo y así lograr la mayoría simple. Aquí se procede según el principio “divide y reinarás”.

Caso 2: Se debe alcanzar la mayoría absoluta de votos

Es este caso, para resultar elegido es necesario lograr la mayoría absoluta ya en la primera o en la segunda vuelta electoral. Como esto no se produce automáticamente en la primera vuelta si hay más de dos candidatos, puede ocurrir que se requiera una segunda vuelta electoral⁹⁷, en la que ya sólo se presentarán los dos candidatos con la mayor cantidad de votos. Esta segunda vuelta frecuentemente se realiza una o dos semanas después de la elección principal y sólo en los distritos electorales en los que ningún candidato obtuvo la mayoría absoluta en la primera vuelta.

Indicación estratégica

En esta forma de elección, hay que examinar detenidamente si es posible ganar en la primera vuelta o si hay que prepararse para la segunda. Si existe una alta probabilidad de que se logren los votos requeridos en la primera vuelta, es necesario distanciarse claramente de los demás candidatos.

Si, en cambio, es muy probable que haya una segunda vuelta, la delimitación con respecto a los otros candidatos debe ser cautelosa, pues una confrontación demasiado fuerte en la primera vuelta podría ahuyentar a posibles electores para la segunda vuelta. Aquí es aconsejable reflexionar desde un principio de qué partido o de qué candidato, que presumiblemente abandonará la carrera en la primera vuelta, se desean obtener luego los votos para no crear tensiones innecesarias con ese grupo.

26.2.3 Elección directa en distritos electorales plurinominales

En la elección directa plurinomial, los distritos electorales son más grandes. Se elige a más de un candidato, lo que significa que cada partido presenta a más de uno; las candidaturas, sin embargo, siguen siendo individuales: no integran una misma lista. Hay distritos electorales en los que se eligen tres, cuatro, cinco o más candidatos, en cuyo caso todos ellos compiten entre sí; ganan los que reúnen la mayor cantidad de votos.

Indicación estratégica:

Aquí existe el peligro del canibalismo, es decir, el peligro de que los candidatos de un mismo partido se quiten los votos unos a otros, reduciendo así las posibilidades de todos. Debe haber acuerdos precisos con respecto a la ubicación de los candidatos en el campo de las candidaturas para lograr en lo posible imponer muchos candidatos del propio partido.

En este caso también existe el peligro del dilema del prisionero⁹⁸: si uno de los candidatos rompe el acuerdo, por lo general también los otros harán lo mismo, lo cual siempre lleva a un mal resultado.

⁹⁷ En la teoría electoral, este mecanismo se llama también “balotaje”, palabra derivada del proceso en el cual se votaba con piedras negras (votos negativos) y blancas (votos afirmativos).

⁹⁸ Ver capítulo 13.2.2: *Decisiones estratégicas con pasos simultáneos* y capítulo 13.2.3 *Estrategias derivadas del dilema del prisionero*.

26.2.3.1 *Ventajas del sistema mayoritario*

Las ventajas del sistema mayoritario se hallan en las siguientes áreas:

1. El candidato es directamente responsable ante sus electores; hay una relación mucho más directa entre los electores y los diputados.
2. El candidato es más independiente de la conducción partidaria; por eso también puede decidir con mayor libertad, pues no depende de que lo asegure una lista partidaria.
3. Para los electores es más fácil conocer y, sobre todo, apreciar la oferta de candidatos en el distrito electoral; ellos también pueden analizar con mucha mayor facilidad los temas relacionados con el distrito.
4. También suele valorarse como una ventaja el hecho de que el parlamento no se atomice ni que pequeños partidos puedan convertirse en un peso decisivo¹⁰ de modo que una minoría decida cuál de los grandes partidos puede formar gobierno o qué política debe realizarse.

26.2.3.2 *Desventajas del sistema mayoritario*

Las desventajas del sistema mayoritario se hallan en las siguientes áreas:

1. Con frecuencia la elección se decide en forma apolítica, pues el candidato descuida la política al convencer mediante redes de relaciones personales y parentescos o bien mediante su presentación carismática.
2. Existe el peligro de que los candidatos electos a través del sistema mayoritario no sostengan decisiones políticas de interés nacional o suprarregional, sino que se limiten a una política de campanario¹¹.
3. Lo apuntado con respecto a las ventajas de la independencia de los diputados frente a la conducción partidaria, también puede verse en forma negativa, pues puede que ya no surjan mayorías sólidas y estables: los diputados demandan del Ejecutivo una contraprestación por cada apoyo que se les exige. Eso lo sabe el presidente norteamericano de sobra cuando se encuentra a la caza de mayorías para su presupuesto.
4. También se ve como una desventaja del sistema mayoritario el hecho de que no siempre se refleja en el parlamento la representación de la opinión o de la voluntad popular. En un sistema bipartidista podría ocurrir que con el 50,1% de los votos el Partido A tenga un solo diputado, mientras que el Partido B tenga al resto de los diputados con el 49,9% de los votos. Esto se daría siempre que el Partido B ganara en todos los distritos electorales, menos en uno, por un voto de diferencia y que el Partido A ganara en uno por, supongamos, 90 % contra 10%.
5. Otra desventaja del sistema mayoritario puede ser que pequeñas agrupaciones y pequeños partidos que, en promedio, bien pueden representar al 10% y más de la población, ya no estén representados en el parlamento o que lo estén sólo excepcionalmente.

⁹⁹ Se habla a menudo del fiel de la balanza, que por cierto es una imagen falsa: el fiel sólo muestra qué lado pesa más, sin modificar su propio peso.

¹⁰⁰ La política de campanario pierde de vista los grandes contextos y lucha sólo por lo que se puede ver desde el campanario.

26.2.4 *Representación proporcional por listas nacionales o regionales*

El sistema de representación proporcional se orienta con fuerza hacia partidos y grupos políticos, pues la representación parlamentaria depende del porcentaje de votos que un partido o un grupo obtenga en la elección. Hay un gran número de sistemas de representación proporcional, entre los cuales figura, por ejemplo, el de listas cerradas y bloqueadas: el orden de los candidatos lo determina exclusivamente el partido, de modo que en un distrito plurinominal los electores sólo pueden elegir el partido, sin introducir cambios en las listas propuestas. Los candidatos se vuelven muy dependientes del partido y de su conducción o, en caso de elecciones primarias, de las conducciones de las respectivas fracciones del partido.

En un sistema con listas abiertas, el elector puede votar por el partido o por un candidato, con lo cual resulta posible cambiar el orden de la lista.

26.2.4.1 *Ventajas del sistema proporcional*

1. La fortaleza de este sistema radica en que logra la proporcionalidad absoluta: si un partido recibe el 27% de los votos, ocupará el 27% de los escaños, de modo que cada voto tiene el mismo peso.
2. El sistema es también muy simple para los electores, pues sólo tienen que elegir entre un pequeño grupo de partidos.

26.2.4.2 *Desventajas del sistema proporcional*

1. Los electores no tienen ninguna influencia o sólo una muy escasa en la selección de los candidatos, es decir, no influyen en quién los representará, sino sólo en qué partido estará en el parlamento y podrá formar gobierno,
2. Las listas partidarias no aseguran la representación de grupos de la sociedad tradicionalmente subrepresentados. La mayoría de veces se produce incluso lo contrario, cuando los partidos intentan elaborar listas homogéneas desde el punto de vista socio-demográfico.
3. Los partidos pueden coartar en sus filas opiniones independientes y minoritarias. Los distritos electorales demasiado grandes no favorecen la responsabilidad ante los electores. No hay un vínculo directo entre éstos y los diputados.

Indicación estratégica:

Para poder ingresar en el parlamento, lo primero que interesa es la ubicación en la lista, de modo que el orden resulta importante; como éste lo decide sólo el partido o su conducción, estratégicamente es importante tener el respaldo de la conducción partidaria. No es necesario buscar un contacto directo con los electores, con lo cual desaparecen tareas como trabajar en el distrito electoral y contactar a los electores; se acentúa, en cambio, la importancia de la disciplina, del trabajo intenso en la bancada y de la reducción de conflictos con la conducción partidaria.

26.2.4.3 *Voto acumulativo*

En el marco del sistema proporcional con listas, la posibilidad de acumular varios votos en un candidato constituye una forma especial. Esto presupone que el sistema electoral contemple que el elector tenga más de un voto; en algunos casos, tiene tantos votos como candidatos a elegir, mientras que en otros puede tener un número limitado de votos, inferior a la cantidad de candidatos a ser elegidos. Al acumular existe la posibilidad de dar más de un voto a un candidato de la lista; generalmente, el número está limitado a tres votos por candidato. También con este método se puede cambiar el orden de las listas elaboradas por los partidos: se suman los votos de las diversas listas partidarias y se distribuyen los escaños según un procedimiento establecido de escrutinio y distribución; ingresan en el parlamento respectivo los candidatos más votados de la lista.

26.2.4.4 *Panachage*

El *panachage*¹⁰¹ le da al elector la posibilidad de distribuir sus votos (por lo general, tantos como el número de candidatos a ser elegidos) a través de las listas de diversos partidos y no sólo acumularlos en un candidato. Así, puede escoger muy selectivamente a su candidato favorito en todas las listas partidarias y con ello, desde luego, alterar también el orden de los candidatos en cada una de ellas. Luego se cuentan los votos emitidos a favor de las diversas listas, se distribuyen los mandatos entre los partidos y se constata quiénes son los candidatos más votados en las listas.

26.2.5 *Formas mixtas*

En las formas mixtas hay una combinación de elecciones mayoritarias en distritos con elección directa y elecciones de listas partidarias de acuerdo a los sistemas de representación proporcional. En el sistema aplicado en Alemania, con un primer voto para el candidato en el distrito electoral y un segundo voto para la lista partidaria, se mantiene y predomina el sistema de representación proporcional, pues el segundo voto determina la composición del parlamento. El procedimiento funciona de tal manera que primero se indaga, considerando el segundo voto, cuántos escaños obtendrán los partidos en el parlamento (sistema proporcional de acuerdo a Hare-Niemeyer); luego se constata quién ganó en qué distrito electoral¹⁰². Esos escaños se le asignan primero a los partidos; los que faltan son llenados por las listas partidarias (listas de reserva). En el caso, que a veces se presenta, de que un partido haya ganado más distritos electorales de elección directa de los que le corresponden según la distribución proporcional, esos escaños directos también se distribuyen, aumentando en igual medida el número de escaños del parlamento (mandatos excedentes). Esta forma de distribuir los escaños puede distorsionar el resultado de las elecciones porque mediante los mandatos excedentes un partido recibe más escaños de los que le corresponden. Para compensar este error, en algunas leyes electorales se crea la posibilidad de mandatos

101 *Panachage* se deriva de *panasch* (penacho colorido): los colores del penacho del casco permitían saber a qué tropa pertenecía un caballero. *Panachage* significa hoy en día elegir “de forma combinada”.

102 El número de distritos electorales corresponde a la mitad de todos los escaños del parlamento.

compensatorios que sirven para volver a adecuar la proporción de votos en el parlamento a la proporción de votos electorales.

Otra forma de combinar los sistemas mayoritario y de representación proporcional es el sistema mixto, también llamado de trinchera. En este sistema en realidad se realizan conjuntamente dos elecciones distintas de igual valor: de nuevo, en los distritos electorales hay una elección según el sistema mayoritario, mediante la cual se adjudica la mitad de los escaños del parlamento; al mismo tiempo, hay una elección con listas partidarias según el sistema de representación proporcional: los votos que obtienen los partidos se adjudican proporcionalmente en forma de mandatos para ocupar la mitad de los escaños parlamentarios. Este procedimiento electoral no crea en el parlamento una imagen representativa, pues el sistema proporcional es distorsionado por los representantes directos de los distritos electorales.

26.2.6 *Ley de lemas**

La ley de lemas es un sistema electoral que reúne las elecciones primarias internas de un partido y las elecciones principales. Los partidos o sus fracciones pueden presentar diversas listas que compiten entre sí, pero también con los demás partidos. Los electores tienen un voto para elegir a los diputados y otro para elegir al presidente; en algunos casos, sólo tienen un voto para la elección presidencial y para la lista de diputados. Tras la elección, se cuentan primero los votos que obtuvo un partido, sumando los de todas sus listas; luego se comparan entre sí los resultados y resulta electo presidente un candidato del partido más votado; éste será el de la lista que obtuvo la mayor cantidad de votos dentro del partido. Es un procedimiento complicado, pues generalmente se opera con muchas listas diferentes de un partido, las cuales a su vez se distinguen claramente desde el punto de vista político: la gama se extiende desde la extrema izquierda hasta la extrema derecha. Entre las listas surgen complejas dependencias, pues si una lista abandona la lucha electoral por no tener posibilidades, al partido le faltarán en el escrutinio los votos que pueden decidir su victoria o su derrota.

El sistema de listas es sumamente complicado y también para los electores difícil de comprender. Mientras operaba con el tradicional sistema bipartidista vigente en América Latina, aún era abarcable; con la aparición de nuevos partidos, la vigencia de la ley de lemas hace presumir que se perderá ese panorama abarcable y que, sobre todo, ya no se podrá planificar la concepción estratégica de la lucha electoral.

Indicación estratégica:

La ley de lemas exige una intensa lucha externa contra los partidos rivales, pero una determinada lista sólo podrá tener éxito si también lo tiene en la lucha electoral dentro del partido.

En un sistema bipartidista, mediante un inteligente posicionamiento de las listas bajo una fuerte conducción partidaria, el sistema puede ser empleado de tal modo que de todos los sectores políticos del partido se obtenga un óptimo aprovechamiento. Empero, eso significa también que la política del respectivo partido como un todo no puede ni debe ser un tema en torno al cual gire la lucha electoral. Eso puede originar una amplia decepción en los electores y, a la larga, destruir el sistema político.

* En castellano en el original (*N. del T.*).

Una serie de partidos aprecian el instrumento de la ley de lemas porque con ella evitan las lacerantes luchas electorales internas previas a las verdaderas elecciones principales, y después de las elecciones primarias no necesitan obligar y motivar a las diversas fracciones internas a volver a actuar conjuntamente.

26.2.7 Sistema de votos únicos transferibles (*single transferable vote, STV*)

En el sistema de votos únicos transferibles el elector vota por un candidato, y establece adicionalmente un orden de candidatos a los que adjudica su voto si el candidato designado en primer lugar ya alcanzó el número de votos requerido para ser elegido o si fue eliminado por tener muy pocos votos.

La fórmula para calcular el número de votos necesario reza:

$\frac{\text{Número total de votos emitidos}}{\text{Número de escaños a ser adjudicados} + 1} + 1 = \text{votos necesarios para la elección}$

Ejemplo: en un distrito electoral hay que elegir a 4 diputados; se emiten 10.200 votos. El número de votos requerido para la elección se calcula así:

$$[10.200 / (4 + 1)] + 1 = 2.041$$

El número de votos aquí calculado debe ser obtenido por los respectivos candidatos. Si uno de ellos es elegido con ese número de votos, los votos remanentes le son asignados a los otros candidatos según la respectiva preferencia establecida por el elector. Si los votos remanentes no bastan para elegir a otro, el candidato menos votado es retirado de la carrera, distribuyéndose sus votos entre los de los demás candidatos.

Los candidatos obtuvieron estos resultados:

A = 3.410, B = 1.901, C = 1.440, D = 1.406, E = 1.050, F = 1.023

Sólo el candidato A logró el suficiente número de votos para ser elegido; obtuvo un excedente de 1.329 votos; sus 3.410 votantes eligieron su segunda preferencia como sigue:

B = 1.526, C = 179, D = 1.216, E = 40 y F = 449

La fórmula para calcular los votos a ser transferidos al candidato B reza: cantidad de votos no necesarios para lograr un mandato (1.329) / número total de votos a favor de A (3.410) x cantidad de votos preferenciales a favor de B (1.526) = votos a ser transferidos (594).

Según esta fórmula, a los votos obtenidos se deben transferir: a B 594 votos = 2.495, a C 70 votos = 1.510, a D 474 votos = 1.880, a E 16 votos = 1.066 y a F 175 votos = 1.198. Así también B resulta elegido, teniendo incluso un excedente de 454 votos; éstos vuelven a ser distribuidos, etc.

26.2.8 Sistemas de votos suplementarios (*supplementary vote, SV*)

Estos sistemas, que permiten a los electores hacer una segunda elección si su candidato en la primera no tiene éxito, no son aplicables en el marco de distritos electorales con sistemas de mayorías relativas y en elecciones por listas. Estos sistemas unifican una primera y una segunda vuelta electoral.

En los distritos uninominales, el sistema de votos alternativos funciona así: el elector expresa su primera prioridad poniendo un 1 delante de un candidato, su segunda prioridad poniendo un 2 delante de otro, etc.

Si del escrutinio de los votos de la primera elección resulta que ningún candidato logró la mayoría absoluta, el candidato con el menor número de votos es eliminado y sus votos de la segunda elección son adjudicados a los candidatos que siguen en carrera. Si tampoco ahora resulta una mayoría absoluta, es eliminado el siguiente candidato con el menor número de votos y sus votos de la segunda elección son adjudicados a los candidatos que siguen en carrera. Esto continúa hasta que uno de los candidatos logre la mayoría absoluta.

Ejemplo: en el distrito electoral se emiten 5.000 votos, de modo que la mayoría absoluta es de 2.501. El escrutinio de la primera elección arroja el siguiente cuadro:

<i>Candidato 1</i>	<i>Candidato 2</i>	<i>Candidato 3</i>	<i>Candidato 4</i>
1.980	1.720	1.004	296

Es apartado de la carrera el candidato 4 con 296 votos y sus votos de la segunda elección agregados a los de los otros candidatos:

<i>Candidato 1</i>	<i>Candidato 2</i>	<i>Candidato 3</i>	<i>Candidato 4</i>
1.980	1.720	1.004	296
102	176	8	
2.082	1.896	1.112	

Como todavía ningún candidato tiene la mayoría absoluta, ahora es apartado de la carrera el candidato 3 y sus votos de la segunda elección se distribuyen entre los otros. Para los ocho votos del candidato 4 hay ahora una tercera elección:

<i>Candidato 1</i>	<i>Candidato 2</i>	<i>Candidato 3</i>
2.082	1.896	1.112
212	900	
2.294	2.796	

El candidato 2 tiene ahora el número de votos necesario y resulta elegido.

En realidad, la segunda vuelta electoral es un instrumento similar. En todo caso, tiene el efecto de que sea elegido el candidato con mayoría absoluta, luego de que los electores de los candidatos que no tuvieron éxito pueden volver a escoger los primeros dos lugares.

26.3 Derecho al sufragio

El derecho al sufragio es el fundamento de toda elección. Dado que toda manipulación del mismo tiene razones y efectos particulares, muy a menudo se intenta crear nuevas

mayorías en los países cambiando el derecho al voto. Por de pronto, debe imperar la condición de que el sufragio sea universal, es decir, que todos los ciudadanos que cumplan algunos requisitos indispensables tengan el derecho a votar, independientemente del sexo, de la raza, del idioma, del ingreso o de la propiedad, de la profesión, del estrato o de la clase social, del nivel educativo, del credo o de la convicción política. Entre los requisitos indispensables figuran una edad determinada, la ciudadanía, la residencia, estar en posesión de las facultades mentales, la plena capacidad de derecho. Pero precisamente aquí se dan muchas manipulaciones.

Alemania redujo dos veces la edad mínima para poder votar: en 1971 de 21 a 18 años y en 1998, para las elecciones municipales, de 18 a 16 años. La ampliación a generaciones más jóvenes tiene también un trasfondo político vinculado al intento de crear mayorías para cierto sector.

Una discusión reiterada es la que tiene que ver con el analfabetismo. Por supuesto, hay motivos para dudar de que los electores que no saben leer puedan utilizar papeletas electorales complicadas. Sin embargo, es tarea del Estado tomar medidas en cuanto a las papeletas electorales, de modo que también los analfabetos puedan reconocer sin duda alguna, mediante imágenes y símbolos, de qué partido o de qué candidatos se trata. La legislación electoral debería, pues, considerar la capacidad de quienes tienen derecho a votar.

En muchos países están muy difundidas las restricciones a ese derecho que afectan a ciertos grupos étnicos, a ciertas religiones o, en casos excepcionales, también al género. Particularmente críticas son las decisiones sobre minorías nacionales excluidas.

Por ejemplo, los rusos que no tienen la nacionalidad de los países bálticos y la población indígena de América Central.

Por otro lado, algunos sistemas electorales le permiten votar a los exiliados residentes en un país; otros, por el contrario, los excluyen del derecho al sufragio.

26.3.1 *Registro electoral*

En muchos países, los ciudadanos deben inscribirse en el registro electoral antes de poder votar. En parte, la inscripción es un acto muy burocrático que presupone tener los documentos personales vigentes, lo cual no es el caso de muchos grupos poblacionales, sobre todo de los marginados; así, a tales grupos o se les priva del derecho a votar o se les dificulta mucho realizar el proceso de inscripción. Las amenazas de la burocracia y de ciertos partidos juegan aquí un papel importante. A menudo la oposición no logra que sus seguidores se inscriban en el registro electoral porque hay demasiadas dificultades y mucho temor.

Sin embargo, cuando la gran mayoría de los electores están inscritos en los registros electorales, empieza una segunda forma de manipulación y de fraude electoral: para obtener ciertos resultados, determinadas personas son eliminadas del registro electoral o son asignadas a otros locales electorales o personas fallecidas adquieren el derecho al voto que es ejercido por personas vivas.

26.3.2 *Diseño de los distritos electorales*

El diseño del distrito electoral es una famosa forma de manipular elecciones. En efecto, su configuración permite lograr mayorías claras a favor de ciertos candidatos o de ciertos partidos. Si en las próximas elecciones se quiere derrotar a un diputado, se rediseña el distrito electoral agregándole áreas poblacionales que fortalecen la propia posición y se le adjudican a otros distritos electorales áreas poblacionales desfavorables. Para diseñar los distritos electorales en tal sentido, ello presupone lógicamente la posibilidad de influir en el Ejecutivo. Esta forma de diseñarlos se llama *gerrymandering*.

El nombre se deriva de Elbridge Gerry, gobernador de Massachusetts, quien en 1811 diseñó los distritos electorales de tal modo que pudo ser reelecto. Este hecho, empero, no acabó con su carrera política: desde 1812 hasta su muerte en 1814 fue vicepresidente de EEUU.

El *gerrymandering* es apropiado, sobre todo, para los distritos uninominales con sistema mayoritario; tal manipulación resulta mucho más difícil en sistemas con votos únicos transferibles.

26.3.3 *Candidaturas*

Una conocida forma de manipular a través de candidaturas es la postulación de pseudo candidatos para quitarles votos a los candidatos contrarios.

Ejemplo: en un distrito uninominal se espera que los votos se distribuyan de tal modo que el candidato A reciba 10.000 votos y el candidato B 7.000. Si B se empeña en que se presente un candidato A1, con ofertas muy similares a las de A, el resultado podría variar como sigue: A recibe 6.000 votos, A1 4.000 y B 7.000, con lo cual éste resultaría elegido sin haber ganado un sólo voto adicional.

Por tanto, la postulación de los candidatos y los requisitos que deben llenar las candidaturas pueden influir mucho en el resultado electoral, razón por la cual se intentan reiteradamente imponer restricciones a las candidaturas: la forma más brutal es la de prohibir un partido para excluirlo de las elecciones; otras formas son las regulaciones que vinculan la candidatura a ciertas prescripciones relativas, por ejemplo, a sexo, edad, domicilio, duración de la radicación en el distrito electoral, pertenencia a una raza, una religión o una nación; otro método consiste en exigir para una candidatura el depósito de una gran suma de dinero, que muchos candidatos o partidos no pueden reunir.

26.4 *Monitoreo*

Es necesario examinar de la manera más precisa cada paso en la preparación y en la realización de las elecciones. Para ello, la oposición debe tener acceso a los órganos que deciden sobre importantes pasos preparatorios de las elecciones y la posibilidad de acompañar todo el proceso.

Con demasiada frecuencia se cree que el control del proceso electoral es importante sólo en los últimos días previos a las elecciones. Esto es un error. Como ya se vio más

arriba, manipulando el registro electoral, la legislación electoral, el diseño de los distritos electorales, etc. se pueden crear las bases para una victoria o para una derrota. Un monitoreo eficaz debe estar en condiciones de responder en forma concluyente las siguientes preguntas:

1. ¿Cómo llegó a sancionarse la legislación electoral?
2. ¿Hay discriminaciones en la legislación electoral?
3. ¿Qué tan seguro es el registro electoral?
4. ¿Hubo incidentes al inscribirse los electores?
5. ¿Hubo discriminaciones en las listas de candidatos y de partidos?
6. ¿Qué partidos están prohibidos y por qué razones?
7. ¿Qué partidos no fueron admitidos para las elecciones y por qué razones?
8. ¿Son comprensibles para los electores el sistema y la legislación electorales?
9. ¿Se imponen condiciones para llevar a cabo la lucha electoral, cuáles son y en qué medida amenazan la igualdad de oportunidades?
10. ¿De cuánto tiempo se dispone para preparar candidaturas?
11. ¿De cuánto tiempo se dispone para la lucha electoral?
12. ¿Hay acceso a los medios de comunicación o no está garantizada aquí la igualdad de oportunidades?
13. ¿Pueden desplazarse los candidatos libremente por la circunscripción electoral?
14. ¿Quién organiza el diseño, la impresión, la producción y la distribución de las papeletas electorales?
15. ¿Está regulada la dirección de los locales electorales?
16. ¿Las urnas electorales se encuentran selladas y vacías?
17. ¿Es libre la votación en los locales electorales y está garantizado el voto secreto?
18. ¿Hay agentes de los diversos partidos participantes en los locales electorales o en las mesas receptoras de votos?
19. ¿Deben identificarse los electores antes de recibir las papeletas electorales?
20. ¿Hay amenazas de violencia o coacciones a las directivas de las mesas receptoras de votos?
21. ¿Es público el escrutinio?
22. ¿Son documentados correctamente los resultados y trasladados según la planificación?
23. ¿Dónde quedan las papeletas electorales escrutadas?
24. ¿Está asegurado que en las pausas del escrutinio ninguna persona no autorizada acceda a las urnas electorales o a las papeletas electorales?
25. ¿Está garantizado que los sistemas informáticos para registrar los resultados no están manipulados?
26. ¿Ha montado el monitoreo un sistema paralelo para registrar los resultados electorales y coinciden los resultados registrados, en alguna medida, con los resultados publicados?

27 Estrategias contra el fundamentalismo

27.1 *Fundamentalismo*¹⁰³: ¿qué es eso?

Más allá de la delimitación entre sus interpretaciones religiosa y no religiosa, el concepto de fundamentalismo ha adquirido hasta hace poco un significado preciso; por lo general, se emplea como un concepto estructural que implica que los sistemas de pensamiento y de acción se cierran, arbitrariamente, ante las críticas y las alternativas. Actualmente se habla de fundamentalismo para referirse a la orientación teórica y a las formas prácticas de organización de un amplio antimodernismo cultural y político. Se discute si el concepto debe limitarse a las manifestaciones religiosas del antimodernismo o si debe extenderse a otros ámbitos.

En el sentido clásico, el fundamentalismo es un movimiento opuesto a la Ilustración y a la sociedad pluralista, opuesto a la osadía de pensar por sí mismo, de asumir responsabilidades, de estar obligado a justificarse, de la inseguridad y de la tolerancia. En vez de ello, ofrece la seguridad y la cohesión de fundamentos absolutos, ante los cuales todo lo demás, incluyendo los derechos humanos, se vuelve relativo, sin relativizar los fundamentos mismos. Quien no quiera ubicarse en su campo, no merece que se respeten sus argumentos disidentes, ni sus dudas, ni sus intereses ni sus derechos. Generalmente, el fundamentalismo se define por su orientación religiosa: se distingue el fundamentalismo islámico, cristiano, budista, sij, judío, hinduista y shintoista, pero no son las únicas formas que existen, pues en realidad hay otras mucho más trascendentales que en ciertas culturas pueden tener también un trasfondo puramente étnico.

La discusión actual se centra, la mayoría de las veces, en el fundamentalismo islámico, lo cual es un error. Por dos razones: primero, porque con ello se dejan de lado muchos otros tipos de fundamentalismo de otras religiones y etnias, pese a que tienen efectos similares en la región; segundo, porque el fundamentalismo islámico no es uniforme, sino que tiene muchas facetas que, en parte, se combaten mutuamente.

A continuación se describen los movimientos fundamentalistas en diversas partes del mundo y se explican sus objetivos.

27.1.1 *Fundamentalismo islámico*

Fundamentalismo revolucionario chiita (Irán)

El movimiento fundamentalista iraní apareció en los años 60 y 70 en conexión con dos tendencias de larga duración: el proceso de secularización, por un lado, y el desarrollo socioeconómico rápido y desequilibrado, por el otro. Con el carismático líder Komeini, un sha enfermo y un presidente norteamericano débil, el movimiento logró convertir al país en un Estado islámico.

¹⁰³ Información básica sobre el fundamentalismo se encuentra en la obra de cinco tomos: *The fundamentalism project* editado por Martín E. Marty y R. Scott Appleby, publicado en The University of Chicago Press, Ltd., London.

Movimiento radical sunita (Egipto)

Luego de que el maestro Hasan al-Banna fundara las hermandades musulmanas en 1928, el movimiento apareció primero en forma moderada con escuelas islámicas, clubes juveniles, sindicatos, etc. para oponerse al secularismo occidental importado. Su ideología se basaba en que el Corán y el *Hadit* ofrecían en todo momento y en cualquier ámbito la única directriz capaz de restablecer el mundo del islam. El movimiento se radicalizó por la confrontación con los gobiernos seculares egipcios, cuya actitud frente al proyecto islamizador era negativa. La radicalización se produjo cuando el movimiento fue castigado por incursionar en política, especialmente cuando los oficiales libres nasseristas prohibieron la hermandad y encarcelaron a sus líderes. Sayyid Qutb creó la base ideológica de un movimiento sunita radical, que se difundió con fuerza tras su ejecución. Las células del movimiento siguen hasta hoy esa ideología de Qutb que sustenta la radicalización. Los diversos líderes aplican estrategias diferentes porque entre ellos no hay consenso en cuanto a si el enemigo es, realmente, toda la sociedad egipcia o sólo el Estado o, antes que nada, los líderes del Estado.

Hamas (Palestina)

Hamas fue fundado en Gaza como un vástago de la hermandad musulmana en el marco del proyecto islamizador. Incitado por las temerarias acciones de la pequeña secta “guerra santa islámica”, se radicalizó y entró a competir con la OLP por el control de la resistencia a la ocupación israelí. En 1993 el acuerdo de Oslo dejó a *Hamas* como la fuerza de obstrucción mejor organizada e influyente de la zona.

27.1.2 *Fundamentalismo cristiano*

Protestantes del Ulster (Irlanda)

Aunque evidentemente el conflicto religioso es la base de la acción de los protestantes del Ulster contra los católicos irlandeses, en este enfrentamiento se evidenció que la religión, sobre todo desde que asumió el liderazgo el carismático reverendo Ian Paisley, sirvió más bien como un instrumento para dirimir un conflicto étnico. El conflicto real se da entre protestantes escoceses-ingleses y católicos irlandeses.

Cristianos protestantes (2ª aparición, desde fines de los 70 hasta hoy) (EEUU)

El fundamentalismo protestante cambió en su segunda aparición: si antes había una marcada orientación premilenarista basada en que los tiempos empeoran y en que Jesús vuelve para establecer el reino milenarista de los justos, hoy se ha impuesto una orientación posmilenarista basada en que Jesús sólo vendrá cuando los cristianos creyentes hayan creado el camino hacia un mundo justo.

En el caso de la orientación premilenarista, la tarea no consistía en ocuparse del mundo, sino crear enclaves - un mundo alternativo de la gracia - para ganar almas. En el de la orientación posmilenarista, influida sobre todo por la crisis moral y social de los años sesenta y setenta, con los fallos de la Corte Suprema sobre la abolición de la oración en las escuelas y a favor del aborto, los creyentes en la Biblia ya no podían seguir esperando pasivamente a Jesús, sino tenían que influir en forma activa en la política y en la sociedad para detener el pluralismo que los amenazaba. La *Christian Coalition*

de Pat Robertson y su libro *El nuevo orden mundial* describen ese compromiso de la teología dominante.

En su libro *The secular city*, el teólogo norteamericano Harvey Cox distingue dos formas de fundamentalismo: el conservador y el de las comunidades pentecostales. Los fundamentalistas de orientación conservadora quieren lograr la identidad de los creyentes recurriendo a una ley formal y escrita; las comunidades pentecostales, en cambio, se abren más al futuro y a la esperanza y se dejan poseer por el sueño de una Norteamérica pura y creyente que habría existido alguna vez. Los pentecostales, impulsados por la esperanza milenaria, creen que tales ideas pueden atraer a los pobres y excluidos, es decir, al 87% de la población mundial que vive en extrema pobreza.

Comunidades pentecostales (Guatemala)

Las comunidades pentecostales nacieron en Guatemala debido

1. al influjo de misioneros norteamericanos como Bill Bright y Pat Robertson,
2. a operaciones políticas conjuntas para fortalecer el movimiento evangélico y un gobierno de derecha y
3. a la decadencia del *status* y de la influencia de la Iglesia Católica.

Esta decadencia fue provocada por el carácter europeo foráneo de la Iglesia Católica, a lo que se sumó el reproche de estar aliada a la clase dominante, cuya política económica había fracasado, generando desnutrición, esclavitud, analfabetismo, migración, explotación y presión sobre las masas. El intento de abandonar la religión que tenían hasta entonces, que sólo les había deparado pobreza, a favor de una economía diferente dirigida por un hombre fuerte (general Ríos Montt), llevó a las comunidades pentecostales de Guatemala a apoyar al candidato presidencial Serrano, favorecido por Ríos Montt tras su fracaso como candidato.

Comunión y Liberación (*Comunione e Liberazione, CL*) (Italia)

Se basa en una ideología católica conservadora y en una estrategia de política de poder. El movimiento nació en Milán, en la Italia de la posguerra, con la figura carismática de Luigi Giussani, quien formuló una crítica cristiana a la cultura moderna, unida a una filosofía del “nuevo cristianismo”, calificada por el Papa Juan Pablo II como una vía para revitalizar el catolicismo italiano destinado a la muerte. El movimiento se dirigió a quienes tenían pocas perspectivas laborales, estaban desilusionados del radicalismo revolucionario y rechazaban la corrupción moral de la sociedad italiana. CL atacó la secularización y desarrolló programas difundidos a través de sus “escuelas”.

CL tiene un grupo directivo interior (*Movimento Popolare*) y una unidad operativa que intenta influir en la sociedad y, sobre todo, en la economía y en la política (*Compagnia delle Opere*).

27.1.3 Fundamentalismo hindú

Fundamentalismo hindú (India)

En la India hay tres organizaciones fundamentalistas hindúes relacionadas entre sí: *Rashtriya Svayamsevak Sangh* (RSS o Unión Nacional de Voluntarios), *Vishwa Hindu Parishad* (VHP o Sociedad Hindú Mundial) y

Bharatiya Janata Party (BJP o Partido del Pueblo de la India).

Estos movimientos se derivan del *Hindu Mahasabha* (Gran Consejo Hindú), fundado en 1915 como respuesta a la formación de la liga musulmana. La cabeza visible de esta asociación creó la base ideológica del fundamentalismo hindú con el libro *Hindutva*.

El objetivo del fundamentalismo hindú es aumentar el área de influencia del *Hindutva* e incluir a los sijs, los jainitas y los budistas, lo quieran o no. A los diferentes grupos también les interesa mantener la casta de los intocables dentro de la fe hindú y no entregarla a los musulmanes. La constitución de la India, en gran medida secular, debe ser reemplazada por una basada en el *Hindutva*.

27.1.4 *Fundamentalismo judío*

Gush Emunim (Israel), bajo la dirección de Rabbi Kook

Se trata de una organización fundada por Rabbi Kook en la fase que concluyó en 1977, cuando - en la lucha contra el derrotismo de las elites israelíes - se instalaron asentamientos contra la voluntad del gobierno israelí.

Kach: Liga de Defensa Judía (EEUU e Israel), bajo la dirección de Meir Kahane

La Liga de Defensa Judía se desarrolló a fines de los 60 en Norteamérica, especialmente en Nueva York, bajo la dirección de Meir Kahane. Abogó por la protección a las minorías y se defendió, sobre todo, de los militantes negros; intentó influir en las organizaciones locales educativas y de beneficencia; al mismo tiempo organizó la lucha contra el *establishment* liberal y estableció una clara línea divisoria entre la comunidad judía “sitiada” y el resto de la sociedad.

Cuando en 1971 Kahane se traslada a Israel, intenta llegar a los sefardíes (judíos hispano-portugueses y sus descendientes) en los barrios pobres de las grandes ciudades y articula su concepción tribal de una etnia judía. En la lucha contra los árabes, que aparecen sobre todo como rivales en el mercado laboral, Kahane aboga por excluirlos, primero del vecindario judío y luego del país. Otro frente de lucha se abrió con los liberales asquenazíes (judíos del Centro y del Este de Europa, con tradición y lengua propias) que, por ser pudientes, ya de por sí eran vistos con recelo por los desposeídos sefardíes.

Habad (*Lubavitcher Hasidim*), (Bielorrusia, EEUU e Israel)

El movimiento, nacido en Bielorrusia y más tarde expulsado a Polonia, tiene una organización centralizada en el *rebbe* que opera en todo el mundo y que usa intensamente la tecnología comunicacional moderna. El movimiento se orienta hacia la esperada redención mesiánica; esto desata su intensa actividad misionera dentro de la población judía para recuperar a los judíos que cayeron en el secularismo.

Judíos *haredim* (Israel)

La denominación *haredim* proviene de Isaías 66:5 que dice: “Oíd la palabra del Señor, vosotros que teméis (*haredim*) Su palabra”. Los judíos *haredim* son, pues, aquellos que siguen invariablemente la palabra, de modo que también pueden ser calificados de ultra ortodoxos; en lo posible, se organizan en zonas comunes y se aíslan

marcadamente del exterior; exigen mantener a toda costa las prescripciones del judaísmo.

27.1.5 *Fundamentalismo budista*

Sinhal Maha Sabha (Sri Lanka)

Nació en Sri Lanka en 1933 como una organización opuesta a los británicos, que casi habían destruido el budismo. Tras la muerte de Dharmapala, su primer líder, fue dirigida por Bandaranaike quien - tras la liberación del dominio colonial - lanzó una exitosa campaña pro budista y pro *shinala*. Esta campaña desató violentos enfrentamientos con los tamiles. Como habían estado asociados estrechamente a los británicos, los tamiles fueron los verdaderos perdedores de la modernización que implicó el proceso descolonizador y fundaron organizaciones que defendieron ideas separatistas.

Hoy, sin importar quién gobierne - el pro budista Partido de la Libertad de Sri Lanka (*Sri Lanka Freedom Party SLFP*) con su ala terrorista clandestina *Janata Vimukti Peramuna (JVP)* o Frente de Liberación Nacional (*National Liberation Front*), o el Partido de la Unidad Nacional (*United National Party, UNP*) -, los enfrentamientos políticos entre ambos bandos son encarnizados, pero mucho más aún los dirigidos contra las organizaciones tamiles (el Frente Unido de Liberación Tamil (*Tamil United Liberation Front TULF*) y los Tigres de la Liberación de Tamil *Eelam (Liberation Tigres of Tamil Eelam LTTE)*).

27.1.6 *Fundamentalismo sij*

Fundamentalismo sij (Pakistán e India)

El sijismo es una religión con alrededor de catorce millones de seguidores que viven sobre todo en el Punjab. El libro sagrado de los sijs es el *Adi Granth*. El sexto gurú, Hargobind, confirmó que el Estado y la religión son inseparables y legitimó el uso de la espada para defender los intereses de los sijs.

Luego de 1947, tras la división de la India, varios millones de sijs tuvieron que abandonar Pakistán e instalarse al Sur de la nueva frontera. El nuevo gobierno hindú redujo a su vez los privilegios que tuvieron bajo el régimen británico. Los sijs son, pues, clásicos perdedores de la modernización en el proceso de descolonización. Tras la fundación del partido religioso Shiromani Akali Dal, se formularon ideas separatistas para el Punjab. A principios de los años 80, el líder Jarnail Singh Bhindranwale organizó el *Khalsa Dal* (Grupo de los Puros) que de inmediato llevó a cabo acciones violentas que acabaron en asesinatos y arrestos. La exigencia central es el establecimiento de un estado independiente sij (Khalistán).

27.1.7 *Fundamentalismo shinto*

Fundamentalismo bajo los emperadores Meiji (Japón)

Tras la restauración del imperio Meiji en 1868, el fundamentalismo japonés shinto fue primero una reacción contra las influencias foráneas y la complejidad del desarrollo japonés. En el período 1930-1945 su combinación con ideas nacionalistas generó fuertes elementos de unión entre los movimientos fundamentales estatal y religioso

que resultó en: el imperio (con poder estatal y religioso), el shintoísmo estatal, la moralidad nacional, el Estado de las familias, el ultranacionalismo y el fascismo. Después de la Segunda Guerra Mundial las potencias vencedoras y la casa imperial decidieron suprimir la unión entre el shintoísmo y el Estado.

Pese a todo, en Japón hay organizaciones de derecha que propugnan el restablecimiento de la unidad entre el Estado y la religión. También la política, dirigida durante muchos años por el Partido Liberal Demócrata (LDP), reintroduce paulatinamente ciertos elementos shintoístas en la educación y en los rituales estatales.

En Japón actúan además una serie de nuevas religiones y organizaciones con trasfondo religioso (*Mahikari*, Asociación Luz Divina, *Agonshu*) que practican comportamientos fundamentalistas.

27.2 *Fundamentalismo: sus causas y su desarrollo histórico*

27.2.1 *Historia*

La palabra fundamentalismo aparece primero relacionada con una serie de escritos religiosos que aparecieron en EEUU en los años 1910-1915 bajo el título *The fundamentals* y el subtítulo *A testimony to truth* (“Un testimonio de la verdad”). Los cristianos protestantes que editaron la serie, fundaron en 1919 una organización que operó a nivel mundial: la *World's Christian Fundamentals Association*. Así nació la denominación para esa forma de creencia religiosa que se impuso rápidamente tanto en el lenguaje cotidiano como en el científico. Recién en los últimos tiempos fue aplicada a manifestaciones comparables de otras religiones y por último también a formas de organización y de orientación de tipo no religioso, que, por su parte, tienen una más larga tradición.

Son sobre todo cuatro las “verdades fundamentales” (*fundamentals*) inamovibles que caracterizan esos movimientos:

1. La infalibilidad literal de un mensaje “verdadero”, como la Biblia, el Corán, los Vedas, el *Adi Granth*, etc., y la imperturbable certeza de que el mensaje “verdadero” no puede contener errores.
2. La nulidad de toda teología y ciencia modernas, en la medida en que contradigan el mensaje “verdadero”.
3. La convicción de que nadie que se aparte del punto de vista fundamentalista puede ser un verdadero creyente.
4. La convicción, más acentuada en la praxis del movimiento que en sus escritos, de que la moderna separación entre iglesia y Estado debe ser eliminada a favor de una determinación religiosa de lo político, si las reglas políticas colisionan con las convicciones religiosas fundamentales.

De hecho, el fundamentalismo ya existió a principios del siglo XIX, es decir, mucho antes de que se acuñara el concepto. Nació en Europa como un movimiento opuesto al modernismo introducido por I. Kant, desde la filosofía, en la religión y en la teología. Las posturas modernistas, a las que se enfrentaron el fundamentalismo protestante y luego el católico, encarnaban la penetración del espíritu de la Ilustración en la teología y en la religión, limitando a ésta al papel de garante de las motivaciones morales.

El proceso de modernización, que ya desde el siglo XII empezó a configurar la cultura occidental mediante grandes y lentos impulsos, había promovido la secularización desde el siglo XVIII. El fundamentalismo religioso representa el intento de mantener alejadas de la religión, mediante dogmatizaciones arbitrarias, la incertidumbre generalizada de pretender poseer todos los conocimientos y la apertura general de todos los sistemas sociales hacia las alternativas que el proceso de modernización trajo consigo, así como el intento de inmunizar artificialmente ciertos fundamentos contra cualquier duda y contra cualquier crítica.

Los estudios histórico-religiosos de H. Küng muestran que, a más tardar desde el siglo XIX, en todas las religiones del mundo podían observarse procesos comparables de modernización: en todas partes apareció un fundamentalismo como reacción contra ese proceso de apertura. En esta perspectiva histórica, el fundamentalismo es el intento de hacer que un paradigma más antiguo de exégesis propia de una religión sea absolutamente vinculante frente a todos los nuevos paradigmas. Recientes estudios científicos han descrito las formas budista, islámica, hinduista, confuciana, judía y otras del fundamentalismo como reacciones particulares contra tentativas de apertura inherentes a la religión. Los éxitos del fundamentalismo en la lucha contra las interpretaciones modernas de las respectivas tradiciones religiosas propias varían mucho en las diversas culturas y dependen de oscilaciones históricas. El punto central siempre lo constituye la separación entre el Estado y la religión. Como una ideología política o que opera políticamente, el fundamentalismo se caracteriza siempre por una cierta pretensión, de diverso alcance, de unir el Estado y la religión.

27.2.2 Criterios de explicación del fundamentalismo

Los criterios para explicar la aparición y las posibilidades de expansión del fundamentalismo religioso y del no religioso pueden buscarse y hallarse en diferentes niveles.

En el *nivel psicológico*, pueden encontrarse motivos cuando el fundamentalismo sirve para refugiarse en certezas absolutas bajo las modernas condiciones de incertidumbre; la causa radica en la incapacidad de soportar situaciones abiertas y ambiguas.

En el *nivel social*, hay motivos cuando se trata de asegurar la identidad social en una sociedad pluralista.

En el *nivel político*, hay motivos cuando no se está dispuesto a aceptar el relativismo político de la democracia.

En el *nivel antropológico*, hay motivos cuando se cree que el ser humano no puede existir sin un fundamento de certezas definitivas.

El fundamentalismo no representa un problema cuando individuos o grupos tratan de alcanzar certezas, sino cuando el grupo percibe la certeza como seguridad sólo cuando vale para todos y puede imponerse coactivamente.

Los movimientos fundamentalistas se forman y triunfan sólo cuando reinan ciertas condiciones y ocurren ciertos acontecimientos; esto significa que el desarrollo masivo del apoyo fundamentalista depende de las condiciones marco y de la casualidad.

Las condiciones marco son:

- El deterioro de las identidades y de la orientación socio-cultural interiorizadas

Incluye el cuestionamiento del orden estatal debido al creciente estallido de conflictos, solucionados en forma insatisfactoria para grandes grupos, y debido a la pérdida de credibilidad en el sistema estatal y en sus actores (pérdida de autoridad de la casta política, corrupción, ruptura con el comportamiento tradicional, etc.).

- La experiencia o la amenaza de inseguridad social
Incluye los efectos negativos de las tendencias políticas y económicas, la aparición de tensiones sociales y que los estratos bajos y medios experimentan y prevén inseguridad económica y social.
- Una oferta creíble presentada en la situación actual por parte de la organización, de la retórica y de la conducción fundamentalista.
Incluye el **mensaje “verdadero”** (Biblia, Corán, Vedas, etc.), un **“mensajero”** que vive la verdad (profeta, gurú, iluminado, maestro) o un **líder carismático**, una **comunidad** separada del exterior, el **destino** (cielo, *Dar-ul-Islam*, Tierra de Promisión, sociedad sin clases, dominio mundial) y el **“mal”** fuera de la comunidad (los “otros”, otra religión, los colonialistas, otras etnias o naciones).

27.3 *¿Qué le critican los fundamentalistas a muchos países?*

La crítica central empieza con la separación entre las esferas privada y pública, propia de las sociedades de los países industrializados de Occidente. Los fundamentalistas religiosos se oponen a esa influencia occidental y nociva y exigen que se elimine esa separación, para ellos artificial y arbitraria. En los estados de derecho, la separación entre las esferas pública y privada se mantiene mediante el concepto de libertad, que, en las democracias constitucionalizadas, es parte de la constitución. Al garantizar las libertades ciudadanas, la constitución garantiza que el gobierno no intervendrá en los asuntos privados de los ciudadanos, entre los que figuran especialmente la libertad de culto y la convivencia de diferentes concepciones de valores, es decir, la existencia de una sociedad pluralista. Ello crea una clara separación: la religión es una cuestión privada y la esfera pública es secular.

La combinación de las fuerzas del mercado y del estado nacional genera una organización social que abarca un gran número de personas que viven en un territorio más o menos claramente definido. Los ciudadanos de tal sociedad se hallan unidos por lazos económicos y por el patriotismo; en pequeños grupos se mantienen unidos por lazos de amistad, de parentesco y de religión. A mayor protección de los vínculos privados mediante reglas de libertad, mayor separación entre las vidas privada y pública. Esta forma de sociedad - cada vez más difundida en el mundo tras la abolición del colonialismo, especialmente tras la Segunda Guerra Mundial - es inaceptable para los fundamentalistas religiosos y, en algunos casos, también para los fundamentalistas étnicos.

27.4 *¿Qué le critican los fundamentalistas a la economía?*

Las concepciones económicas de los fundamentalistas son, en gran medida, una reacción a lo que se percibe como una injusticia del sistema económico y de sus cambios

generados por la revolución industrial, la expansión de los gobiernos seculares y la revolución de la información. La percepción es la misma, tanto en sociedades ricas como en pobres: la modernización corrompió a los individuos, desgarró comunidades, parceló el saber humano y reemplazó la atmósfera fraternal de la economía premoderna por la competencia inhumana en el mercado o por la acerba competencia en torno a los recursos públicos.

La crítica económica de los fundamentalistas al sistema económico no se basa en objetivos comunes: las concepciones económicas fundamentalistas son radicalmente distintas y no tienen un denominador común.

La economía hindú desea conservar y no abrir la economía de la India, tradicionalmente cerrada y muy protegida de la competencia extranjera. Esta política sirve a los intereses de los comerciantes y de los empresarios, pero lesiona los intereses de la masa de consumidores.

La economía islámica es parte de una extendida resistencia; su objetivo es romper el predominio del pensamiento occidental y restablecer el sentimiento de superioridad de la comunidad islámica. Muchos aportes de la economía islámica de los últimos tiempos ocultan esa motivación elemental y dan la impresión de que se trata, simplemente, de tener más justicia y más eficiencia.

La economía budista prioriza una serie de condiciones que aseguran el *status* socioeconómico de los monjes budistas. El fin manifiesto es más noble: liberar al individuo de las cadenas del materialismo.

La economía cristiana protestante se distingue de la libertaria: la crítica no se dirige absolutamente contra todo gobierno, sino contra el que no es cristiano.

Aunque todas las concepciones económicas fundamentalistas tienen objetivos distintos, coinciden en la crítica al sistema económico mundial: todas creen que la enfermedad de la civilización moderna se funda en la degeneración moral. Los gobiernos no religiosos y la educación secular han desatado el egoísmo e ignorado los instintos nobles.

Las concepciones económicas fundamentalistas instan a la gente a incorporar el interés social en sus reflexiones económicas, es decir, a dotar a la economía de un componente moral.

27.5 *¿Qué quieren los fundamentalistas políticamente activos?*

En lo esencial, a los activistas políticos les interesan tres ámbitos que sucintamente pueden describirse como “retirada”, “unidad” y “coerción”.

27.5.1 *Retirada*

Los fundamentalistas exigen que su grupo, si así lo desea, pueda desprenderse del resto de la sociedad y no someterse a normas sociales. Esta retirada es una opción atractiva por varias razones: si los fundamentalistas objetan un sistema social que divide artificialmente la vida en un ámbito privado y otro público, entonces para ellos es mejor abandonar ese sistema social y vivir en un sistema más pequeño, pero más homogéneo. El desprendimiento de la sociedad puede darse de varias formas diferentes, extremas y menos extremas.

La forma más extrema es la constitución de un nuevo estado, que es lo que, por ejemplo, quieren los sijes del Punjab o los tamiles de Sri Lanka. El maestro Tara Singh lo dijo así: los hindúes recibieron el Indostán, los musulmanes Pakistán, ¿qué reciben los sijes?

Esas formas de retirada encierran, en última instancia, una idea secesionista, incompatible con la del estado nacional. En efecto, los disidentes religiosos de hoy ya no pueden fundar un nuevo estado, tal y como lo hicieron los Padres Peregrinos, sino que deben tomar el país de la forma como los sijes quieren quitarle el Punjab a la India. Es obvio que la secesión, como forma para solucionar conflictos religiosos y también algunos étnicos, es una receta para la guerra civil.

Mucho menos radical es la formación de un enclave dentro de una sociedad secular, que es lo que hicieron, por ejemplo, los *amish* de Norteamérica y los *haredim* (judíos ultra ortodoxos) de Israel.

Pero también los enclaves son impopulares por varias razones. Las sociedades desarrolladas brindan a sus ciudadanos una gran cantidad de bienes públicos, como la defensa nacional, carreteras, escuelas e, incluso, el sistema de gobierno. Quienes se retiran, como los *amish* y los *haredim*, se niegan a prestar ciertas contribuciones, aunque se benefician de las ventajas de la sociedad; así, los *haredim* rechazan el servicio militar, aunque pretenden ser protegidos por el ejército israelí; los *amish* no pagan cargas sociales ni ocupan cargos públicos, lo cual provoca tensiones sociales que no siempre logran superarse políticamente. Tales enclaves sólo pueden sobrevivir en democracias liberales, gracias a la tolerancia de la sociedad. Y así es como el liberalismo, justamente, contribuye a menudo a que el enemigo de la sociedad pluralista se instale y pueda desarrollarse.

Todavía menos radical es la simple concentración y el aislamiento geográficos. La mayoría de veces, empero, esto sólo es posible en grandes países, como EEUU, regidos por principios federales; así, con mucha frecuencia se exigen mayores estructuras federales con el fin de que ciertas religiones puedan aclimatarse, tal y como lo muestra la exigencia de más federalismo en Nigeria para que los musulmanes tengan más posibilidades de desarrollo. Aunque la sociedad no se oponga a ese aislamiento geográfico, tales regiones, sin embargo, son un obstáculo en la vía al desarrollo con más libertad en la comunicación y en la tecnología del transporte. Estos avances rompen barreras y fuerzan la integración del grupo reacio.

27.5.2 *Unidad*

La alternativa a la retirada es la unidad, es decir, la lucha por eliminar la separación de las esferas privada y pública. Los defensores de la unidad luchan por que se abandone la separación de dichas esferas, que para ellos es artificial y nociva, y prefieren cambiar el sistema antes que retirarse. Parecen luchar aún más cuanto más son derrotados o, dicho de otra manera, aumentan sus exigencias en la medida en que ven más pluralismo en la sociedad, por lo que tratan de volver a integrar elementos de la religión en el ámbito público. Un ejemplo de ello es el retorno de la oración a las escuelas públicas de EEUU.

También los *haredim* de Israel actúan cada vez más políticamente, aunque no se preocupan tanto de difundir sus concepciones religiosas sino más bien de conservar lo hasta ahora logrado que consideran amenazado.

La cuestión iraní es muy distinta. En la época del sha, los musulmanes en Irán empezaron a defenderse cuando sintieron que su camino tradicional estaba amenazado, pero su plan era mucho más radical y tuvo éxito hasta cierto punto: formaron un gobierno islámico, según las concepciones de Komeini, mediante la introducción del derecho islámico.

27.5.3 *Coerción*

Junto a las exigencias de “retirada” y de “unidad”, también existe la de “coerción”, que significa abolir la libertad religiosa e integrar a la fuerza a quienes tienen otras creencias o imponer su proscripción social. Esta es, en realidad, la exigencia más extrema. En una sociedad se puede instaurar una religión oficial, que también influya en las cuestiones públicas, pero que le permita al individuo tomar decisiones diferentes en el ámbito privado y pertenecer a una orientación religiosa distinta. Justamente esto es, sin embargo, lo que los fundamentalistas no quieren aceptar cuando exigen la “coerción”, tal y como lo demuestra el caso de los bahaíes de Irán: su doctrina fue declarada una suerte de apostasía del islam y castigada con la pena de muerte. Otro caso es el de la campaña contra la minoría ahmadi de Pakistán: una ley de 1984 les prohibió “llamarse musulmanes o llamar islam a su religión, emplear la terminología islámica, recurrir al llamado a la oración, etc.”; una legislación de este tipo anula definitivamente la separación entre el Estado y la religión, y no sólo incorpora la religión a la vida pública, sino elimina totalmente la esfera privada.

27.6 *Panorama de los estadios de desarrollo y de las formas de manifestación de los movimientos fundamentalistas*

27.6.1 *Estadios de desarrollo*

El fundamentalismo tiene diversos estadios de desarrollo, cada uno de los cuales depende de una serie de condiciones marco y de condiciones internas, entre las que figuran los enemigos percibidos, el estado estructural de la sociedad y la situación interna del movimiento.

27.6.1.1 *Enemigos percibidos*

- Las religiones establecidas en el entorno
- El Estado secular
- La sociedad civil
- La competencia entre religiones
- La competencia entre etnias y naciones
- El imperialismo y el neocolonialismo

27.6.1.2 La situación estructural de la sociedad

- Religión
La naturaleza de la religión de acogida en la que surge el fundamentalismo es el principal factor condicionante para explicar los movimientos fundamentalistas. Es muy significativo saber en tal caso si se trata de una religión jerárquica como la Iglesia Católica o de una semijerárquica como el islam chiíta o de una difusa como el hinduismo, el sijismo y el budismo. Mientras las religiones jerárquicas y semijerárquicas apenas permiten la separación de grupos fundamentalistas, las congregacionales y las difusas son mucho más propensas a ello.
- Educación
Al difundir el conocimiento y la información, el sistema educativo secular y los medios de comunicación son una amenaza constante para la religión. Por eso, para defenderse, pero también para emplear más tarde esos instrumentos, el fundamentalismo influye en la escuela y en los medios de comunicación e intenta controlar el sistema educativo y la información.
- Comunicación
La comunicación (periódicos, medios de comunicación masiva, películas, televisión, etc.) tiene funciones distintas frente a los movimientos fundamentalistas. Primero, el libre uso de los medios amplía la información y pone así en peligro los estándares morales, así como los contenidos y la práctica de la fe religiosa. Generaciones más tarde, los líderes del fundamentalismo logran valerse entonces de los medios de comunicación: la evangelización televisiva, el uso de bancos de datos para el *direct mail*, el empleo de casetes para la evangelización y el uso de internet son métodos aplicados en varios países.
- Sociedad civil
La existencia de fuertes organizaciones civiles, como sindicatos independientes, organizaciones patronales, asociaciones y agrupaciones, medios de comunicación independientes y partidos políticos, sirve para solucionar las crisis sociales en forma secular. Las organizaciones civiles débiles o inexistentes llevan a la constitución de grupos fundamentalistas; no hay que perder de vista que, justamente, la sociedad civil de los países islámicos ha sido reiteradas veces debilitada por estados intervencionistas.
- Estructura social
La estructura social de los países y sus conflictos internos influyen en la posibilidad de formar grupos fundamentalistas y de hacerlos militantes. Un caso típico es la separación entre sefarditas y asquenazíes en Israel, que permitió a Kahane crear un grupo fundamentalista.
- Movilidad
La migración, como desplazamiento de una región, puede provocar que la minoría que permaneció en el lugar quiera protegerse del exterior mediante un deslinde más acentuado, adquiriendo así caracteres fundamentalistas. La migración a una región puede provocar acciones fundamentalistas en ambos lados porque, por ejemplo, la minoría inmigrante querrá protegerse

e influir en un entorno que para ella es extraño, mientras que la población residente se sentirá amenazada por los inmigrantes y mediante abusos fundamentalistas protegerá su estilo de vida contra la extranjerización y contra los nuevos valores.

- Estructura etno-lingüística-regional
El trasfondo histórico de la composición etno-lingüística y regional de una sociedad tiene grandes consecuencias para las relaciones entre los grupos étnicos y regionales. La subordinación o la explotación de un grupo étnico o regional por otro y las tensiones étnicas históricas a la larga generan rencor; las confrontaciones violentas contribuyen a la atención y a la acción generalizadas, razón por la que en un país heterogéneo, los movimientos militantes religiosos y los enfrentamientos muy frecuentemente muestran elementos étnicos.
- Desarrollo económico
Las fuerzas fundamentalistas se buscan y se encuentran, sobre todo, entre los menos desarrollados: los más pobres, los más rurales, los menos instruidos, los estratos menos “modernos” de la sociedad. Por eso, las depresiones, las recesiones, la inflación, las huelgas y el desempleo son el caldo de cultivo apropiado para la aparición de potenciales fundamentalistas.
- Legitimidad de las instituciones estatales y de la conducción
La debilidad de la autoridad del Estado y de la aceptación de las instituciones y de la conducción política representa un punto de ataque para los grupos fundamentalistas, que lo utilizan para expandirse, aprovechando ciertos fenómenos casuales.
- Influencias internacionales
No se pueden exagerar los efectos del imperialismo occidental, real o supuesto, en el surgimiento del fundamentalismo. En muchos países del Tercer Mundo, el comercio internacional y el sector secular del intercambio de conocimientos, la transferencia de tecnologías, la industria moderna y la actuación del FMI y del Banco Mundial aparecen como acciones explotadoras, colonialistas de las potencias occidentales.

27.6.1.3 *La situación interna del movimiento*

- Experiencias históricas
Las experiencias históricas de un grupo - especialmente la opresión, la explotación, la persecución, pero también la pérdida de influencia causada por la descolonización o la democratización - son factores que fomentan la formación de grupos fundamentalistas.
- Desarrollo
El grado de militancia de un grupo depende en gran medida de su desarrollo y de las experiencias hechas; así, tras cada éxito o cada fracaso de la estrategias, se buscan otras que implican una menor o mayor predisposición a usar la violencia.
- Organización
La estructura organizativa interna, los lazos internos y una conducción, una

autoridad y un comportamiento carismáticos son importantes factores para el desarrollo de grupos fundamentalistas.

□ Orientación ideológica

Orientación milenarista: El comportamiento de los grupos fundamentalistas está muy marcado por las concepciones del tiempo de la “verdad”. Si la meta final se ubica en el tiempo mesiánico, entonces lo que importará son el momento y las condiciones de aparición del Mesías (premilenaria o posmilenaria); si la meta se ubica en el tiempo histórico, habrá que prever una mayor militancia.

Infalibilidad: para ello se requiere un mensaje “verdadero” como el de la Biblia, del Corán o *Hadit*, de los Vedas o del *Adi Granth*, y un destino avizorado como el cielo y el infierno, el *Dar-ul-Islam*, la Tierra de Promisión, la sociedad sin clases, el dominio sobre otros fundado en el chauvinismo, etc.

Delimitación: se trata siempre de la comunidad en su clara delimitación del exterior. No se puede hallar un sistema abierto de organización, pues amenazaría la existencia de la comunidad. Uno de los más importantes instrumentos ideológicos es la delimitación con respecto al mundo exterior “malo”, a los “otros”, a otras religiones, a los colonialistas u opresores, a otras etnias o a potencias y naciones imperiales.

Considerando estos factores, el movimiento decidirá qué estrategia tomar. Aquí pueden distinguirse cuatro estrategias, que en algunos casos pueden desarrollarse sucesiva y en otros simultáneamente.

27.7 *Estrategias de los fundamentalistas*

Las cuatro estrategias son:

- la de quienes se apartan del mundo,
- la de los creadores del mundo,
- la de los transformadores del mundo y
- la de los conquistadores del mundo.

27.7.1 *Estrategia de quienes se apartan del mundo*

a. Estrategia de autoprotección

Quienes se apartan del mundo buscan pureza y autoprotección; intentan retirarse del mundo y viven en uno configurado por sus propias normas; en tal sentido, no implican una amenaza.

b. Estrategia de los nichos de supervivencia

A menudo, un grupo asume el papel de quien se aparta del mundo si ha fracasado una estrategia más amplia o si el grupo ha sufrido una derrota; en este caso, habrá que tener en cuenta que el grupo resurgirá luego de cierto tiempo.

c. Estrategia de la negación

La estrategia de quienes se apartan del mundo también puede ser empleada por grupos que quieran dañar al Estado, negándose a cumplir deberes sociales (servicio militar,

cumplimiento de obligaciones sanitarias, pago de impuestos, etc.). Esta actitud puede generar conflictos duraderos en toda la sociedad y no debe ser subestimada.

27.7.2 *Estrategia de los creadores del mundo*

La estrategia de los creadores del mundo apunta a construir enclaves y compete directamente con el mundo exterior; en el mundo interior (enclave) rigen las normas de la “verdad”. La estrategia quiere, pues, crear estructuras sociales e instituciones de carácter alternativo y de amplio alcance (primero como una red). Los enclaves sirven como clara alternativa al “mundo caído” y, como instrumento de delimitación, son importantes para que el movimiento sobreviva.

La primera condición para que el enclave funcione es la disciplina; la segunda es la delimitación del mundo exterior, la cual puede darse mediante una captura espiritual, aunque a veces también se expresa mediante una obligada presencia física.

La misión no pretende enviar mensajes a todo el mundo exterior, sino sólo formar enclaves y, con ello, instituciones.

27.7.3 *Estrategia de los transformadores del mundo*

La estrategia de los transformadores del mundo se dirige hacia afuera: intenta reinterpretar estructuras, instituciones, leyes y prácticas de la sociedad, para así ejercer influencia. De este modo, resulta cada vez más difícil actuar contra el fundamentalismo y dificultar las condiciones para el cambio o mejorar las condiciones para marginar a los grupos fundamentalistas.

Los transformadores del mundo aplican una estrategia menos agresiva que la de los conquistadores, pero también buscan organizar la sociedad según sus concepciones. Se toman más tiempo para lograr su objetivo; emplean los instrumentos legales de la participación y las fuerzas y posibilidades legislativas, ejecutivas y judiciales, siendo apoyados a menudo por liberales y pluralistas, contra quienes, en última instancia, se orienta la actividad.

27.7.4 *Estrategia de los conquistadores del mundo*

En la estrategia de los conquistadores del mundo se trata de asumir el control de las estructuras de la sociedad que aseguran la supervivencia del enemigo actual de los fundamentalistas. Tras tomar el control, crean la sociedad no pluralista que corresponde a su “verdad”; la mayoría de veces imponen la estrategia en forma militante y aprovechan la debilidad del Estado o de su conducción.

27.8 *Contraestrategias*

En el combate a los movimientos fundamentalistas, es aconsejable actuar lo antes posible y socavar o atacar sus estrategias mediante una serie de medidas que priven a los grupos fundamentalistas de su caldo de cultivo. Entre ellas figuran

1. el fomento del “buen gobierno” (*good governance*),
2. el combate a la corrupción y al nepotismo,

3. el mejoramiento del sistema educativo para el grueso de la población,
4. el fomento de la sociedad civil en forma de organizaciones (sindicatos, organizaciones de consumidores, asociaciones, etc.) y
5. la reducción de los conflictos sociales internos.

Por principio, estas medidas son adecuadas para neutralizar preventivamente el surgimiento de movimientos fundamentalistas; sin embargo, si éstos ya se formaron o están siendo organizados y las medidas arriba mencionadas, por el motivo que sea, no pueden ser adoptadas con suficiente rapidez o ni siquiera ser adoptadas, deben aplicarse otras estrategias que ataquen sobre todo las utilizadas por los fundamentalistas. Para ello es necesario analizar primero cuál es la estrategia actual de los grupos fundamentalistas.

El grupo está en la fase de quienes se apartan del mundo

Aquí debe investigarse qué importancia tiene el grupo para amenazar el pluralismo y para ejercer las libertades sociales. Si en tal sentido es insignificante, no deberá lanzarse una acción directa porque ello sólo estimularía el interés en el grupo y éste podría apartarse mejor. Empero, deberá examinarse constantemente el comportamiento del grupo para percibir los cambios.

En cambio, si el grupo resulta importante para el consenso social, el Estado deberá imponer drásticamente las normas sociales básicas; además, es recomendable minimizar la importancia del grupo y presentarse frente a él como tolerante.

La incipiente formación del enclave debe ser sistemáticamente interferida, diferenciando a los líderes de los miembros en base a los principios del grupo, asumiendo una actitud abierta frente a los miembros - no marginarlos - y perturbando la estructura organizativa interna.

El grupo está en la fase de los creadores del mundo

Se trata de impedir que progrese la formación del enclave. El principio debe ser la no persecución y el trato igualitario. En ningún momento habrá que dejarse atribuir el papel del malvado y darle así al grupo la posibilidad de tener una imagen especial en la sociedad. Debe aplicarse todo lo que dificulte la separación, como, por ejemplo, permanentes ofertas de integración y neutralización del desarrollo de la imagen del enemigo.

Otras estrategias son copiar cosas atractivas, infiltrar los grupos e interferir desde adentro, desinformar y copiar enclaves para provocar desconfianza interna e inseguridad.

El grupo está en la fase de los transformadores del mundo

La mejor estrategia obstaculizadora es eliminar a tiempo los privilegios de grupos sociales, como iglesias, asociaciones, agrupaciones, etc. Por principio, los privilegios implican discriminar a todos aquellos a quienes no les son concedidos.

En la fase de los transformadores del mundo, los grupos fundamentalistas intentan reclamar los privilegios de otros grupos para infiltrar la sociedad o sus instituciones invocando la igualdad de derechos. Aquí juegan un papel especial las organizaciones escolares, los establecimientos del sistema educativo, las instituciones para controlar los medios de comunicación, etc. Los grupos intentan influir en todos los canales

posibles: emplean los instrumentos de la participación, así como las fuerzas legislativas, ejecutivas y judiciales, siendo apoyados, sobre todo, por los pluralistas. Para impedir un ataque general a ciertas instituciones sociales, resulta útil descentralizar con poca regulación, formar unidades de la sociedad civil, etc.

El grupo está en la fase de los conquistadores del mundo

Cuando los grupos ponen en peligro las normas constitucionales, cuando recurren a la violencia, el Estado debe emplear decididamente su fuerza coercitiva para deshacer el movimiento. No obstante, habrá que evitar crear mártires, pues ellos dan pie para otras acciones de los fundamentalistas.

Otra estrategia que puede tener éxito es impedir con antelación los cambios extremos al integrar y crear redes de asociaciones regionales y globales, pues en el marco de la solidaridad internacional así como de la jurisdicción supranacional, el ataque a la constitución provoca reacciones en otros países y uniones regionales.

El grupo ha tomado el poder

Si un grupo fundamentalista ha llegado al poder, como por ejemplo en Irán, en Afganistán y en otros países, es recomendable que quienes desean luchar contra él apliquen las estrategias fundamentalistas en otra dirección: reunir a personas que piensan de un modo similar, formar enclaves y conectarlos entre sí, preparar la infiltración o la destrucción del poder estatal hasta recuperar el poder.

Al contrario de las estrategias aplicadas por los fundamentalistas, las de los demócratas son mucho más peligrosas y riesgosas para sí mismos en un país gobernado por los fundamentalistas, pues los activos no pueden confiar en un estado de derecho.

28 Estrategias contra la corrupción

28.1 *Intento de definición*

Primero hay que asentar que no hay una definición generalmente aceptada de corrupción y que las sociedades con diferentes trasfondos culturales la describen en forma diferente: lo que en algunas sociedades se considera un hecho claro de corrupción, en otras se considera un pago necesario y socialmente exigible por una contraprestación.

En la ciencia política rige, en esencia, la siguiente definición:

“Corrupción es el abuso que se comete, por iniciativa propia o ajena, de una función administrativa, económica o política para lograr ventajas personales, que provocan un daño material o inmaterial en la generalidad, en una empresa o en un individuo”.

Los economistas emplean una definición más concreta:

“Corrupción es un trueque ventajoso para los involucrados (prestación por contraprestación, prestación material o inmaterial), que se hace de manera oculta y voluntaria, que viola normas y en el cual al menos una de las personas involucradas abusa de una posición de poder o de confianza o de una facultad que se le atribuye en el sector público o en el privado”.

28.1.1 *La corrupción no es algo nuevo*

La corrupción es conocida desde tiempos inmemoriales: se remonta a los inicios de la comunidad organizada de personas. Testimonios del año 1000 a.C. hablan de la venalidad de las altas autoridades públicas entre, por ejemplo, los egipcios, los babilonios, los hebreos, los hindúes y los chinos.

28.1.2 *La corrupción está en todas partes*

Hay corrupción en casi todos los sistemas políticos. Parece estar especialmente difundida allí donde los fundamentos institucionales para la organización de un Estado son débiles o nada articulados. Estos fundamentos se refieren a la división de poderes, un Poder Judicial que funciona, procedimientos claros en la actuación administrativa y, sobre todo, una sociedad civil con sus propias organizaciones (prensa, sindicatos, asociaciones de consumidores, etc.). Pero también aparece en países que han tomado esas previsiones. En relación con el crimen organizado, la corrupción adquiere hoy en día una especial relevancia: los casos que publica la prensa, las estadísticas policiales y la movilización de los políticos y del público dan la impresión de que la corrupción habría aumentado considerablemente y que se habría convertido en un típico delito de nuestro tiempo. Esto, sin embargo, no es necesariamente cierto: la causa de tal percepción parece ser más bien la publicidad que se le dan a los hechos.

28.1.3 *La corrupción frecuentemente no es percibida como crimen*

Al hablar, tendemos a omitir la valoración o clasificación penal de tales hechos como simples actuaciones criminales y, en vez de eso, a percibirlos como escándalos

(Lockheed, Watergate, donaciones a partidos) y considerarlos típicas formas de expresión de la cultura política “decadente”. Frente a ello, sin embargo, la legitimación del ejercicio del poder está sometida actualmente a una presión mucho más fuerte que antes, de modo que los comportamientos que otrora apenas eran cuestionados, hoy se tornan cada vez más capaces de “generar un escándalo”. Hoy en día a veces incluso la invitación a un café o a una comida debe ser considerada sospechosa; antes ese hecho era considerado normal y estaba libre de sospecha.

28.1.4 *La corrupción estremece la cultura política*

A los ojos de los ciudadanos, la corrupción quebranta la confianza en la integridad del Estado, de sus instituciones y de sus funcionarios; su manifestación reiterada aumenta la inquietud por la situación de la comunidad y tiene el efecto de una señal. La sociedad, el Estado y la cultura política son puestos a prueba y, con mucha frecuencia, no se consideran suficientemente limpios; por eso la corrupción ofrece a la crítica social del poder un campo muy fértil, al contrario de lo que sucede con los delitos individuales como la infidelidad y la evasión de impuestos, por muy dañinas que estas puedan ser. Esta es la razón por la cual la corrupción suele aprovecharse por los grupos fundamentalistas como uno de los puntos centrales de ataque al sistema de poder.

Es el moderno Estado administrativo - con su pretensión de actuar democráticamente y como un estado social de derecho, es decir, de forma racional, objetiva e imparcial - el que le da sustento e importancia al concepto de corrupción. Y es que no sólo afecta los recursos necesarios para la existencia, sino que también trastorna directamente la autopercepción, la credibilidad y la legitimación de la comunidad, sobre todo si están involucradas las elites dirigentes.

28.1.5 *El concepto de corrupción no es claro*

Al problema de la corrupción se le suma que el concepto carece de claridad y de perfil, por lo que pareciera generar descontento por diferentes motivos. La corrupción se acerca a la zona gris situada entre el derecho y la política. Esto revela que, al parecer, sólo ciertos casos o grupos de casos son capaces de estremecer al Estado y a la sociedad; piénsese en la corrupción de ministros y en el soborno a diputados: como este tipo de casos se caracterizan por el hecho de que no se dan víctimas individuales, pues dañan, sobre todo, presupuestos públicos y empresas, la detección y la persecución dependen en gran medida de la estructura y de la intensidad de los controles internos de la institución perjudicada y de la persecución penal. Por eso es discutible si la corrupción ha aumentado o si sólo ha cambiado la correspondiente sensibilidad del público.

28.2 *Hay factores que fomentan la corrupción*

Como una constelación que a menudo fomenta la corrupción se consideran

1. la forzosa cercanía, inherente al sistema, y el intenso contacto entre la economía y la administración,
2. la discreta transmisión de información resultante,

3. la acumulación de competencias en funcionarios con facultades discrecionales,
4. la progresiva desaparición de los límites entre lo que aún es habitual en la sociedad y el acto que ya se considera punible y
5. la falta de conciencia del delito en los involucrados.

Esa falta de conciencia del delito, incluso cuando la punibilidad es evidente, es interpretada por algunos observadores como un indicador de la pérdida general de los valores que se puede constatar en la sociedad. Fomentan la corrupción, especialmente, las oficinas de adjudicaciones y de licencias, así como los departamentos de adquisiciones.

Aparentemente hay un alto riesgo de corrupción allí donde los habituales mecanismos de control dentro de la administración están muy limitados o fallan, donde hay mucho dinero en juego y donde existen dependencias externas. Tal es el caso, por ejemplo,

1. cuando se planean grandes proyectos ligados a mucho capital,
2. cuando aportadores internacionales de fondos (FMI, Banco Mundial, UE, etc.) inician grandes proyectos de desarrollo, para los cuales el país receptor aún no está preparado, y
3. cuando el Estado es el único comprador de ciertos productos (equipo militar, por ejemplo).

28.2.1 *La corrupción es difícilmente delimitable de la acción socialmente tolerada*

En este contexto hay que señalar la problemática formulación de la figura delictiva que, por ejemplo, en la mayoría de los países sanciona las gratificaciones directas por la adjudicación de un contrato a una empresa determinada, pero no el llamado “incentivo”, es decir, el ofrecimiento de gratificaciones del más diverso tipo sin acordar una contraprestación; se trata simplemente de despertar el interés que a menudo precede al soborno. Por ende, en este ámbito los límites entre los hechos no punibles, aunque a veces faltos de ética, y los punibles son fluidos, lo que dificulta el control. Esto vale también para la compra de diputados, generalmente penalizada.

En cambio, el cabildeo está oficialmente permitido e, incluso, dotado de privilegios especiales (acceso facilitado a diputados, etc.). El cabildeo es la participación, no regulada constitucionalmente, en la configuración política de un Estado mediante la influencia ejercida en quienes están encargados por la constitución de formar la voluntad política y ejecutar las decisiones tomadas. Hoy en día los cabilderos no son tanto ciudadanos del Estado, sino más bien representantes de ciertas instituciones y organizaciones (asociaciones de intereses, sindicatos, iglesias, fundaciones, pero también grandes empresas económicas); sus interlocutores directos son, especialmente, los diputados, los miembros del gobierno, los funcionarios públicos o los jueces.

Se puede constatar el cabildeo en todos los lugares en los que se decide sobre la orientación y la ejecución de la política: a nivel municipal, regional, nacional o supranacional.

Hay cabildeo en todos los sistemas políticos: en los democráticos y pluralistas los cabilderos se ubican más bien al externo del aparato estatal, mientras que en los estados autoritarios son más bien parte de la jerarquía de poder. La influencia puede ser ejercida, por ejemplo, a través de gratificaciones monetarias (directas o indirectas), de promesas de compensación o de presión política. El cabildeo se practica siempre allí donde se

supone se aglutina el mayor poder, razón por la cual se ha desplazado, por ejemplo, del parlamento a la burocracia.

El efecto y el peligro del cabildeo y su proximidad a la corrupción consisten, en lo esencial, en que sobre todo el Estado social o distribuidor - al contrario del Estado gendarme, obligado sólo a asegurar el orden - resulta cada vez más envuelto por el cabildeo en las luchas por la distribución que se dan al seno de la sociedad, corriendo así el riesgo de perder su función de instancia ordenadora.

28.2.2 *Corrupción no es igual a corrupción: sus ámbitos son diferentes*

Aunque en casi todas partes se criminalizan el soborno y el aprovechamiento en el servicio público, hay sustanciales diferencias de dimensión y de alcance entre una pequeña suma de dinero con la que se compra un favor - por ejemplo, pasar más rápido por el control de pasaportes - y el soborno a partidos enteros o a funcionarios estatales. Por eso, hay que diferenciar las manifestaciones de corrupción, distinguiendo entre las graves y las no tan graves, entre la corrupción en el sector público y en la esfera privada, incluyendo la llamada corrupción económica. En vista de la comercialización de las actividades deportivas, no resulta extraño que también el deporte caiga cada vez más en el pantano de la corrupción (FIFA, UEFA, COI).

La corrupción política presupone una violación de los intereses vinculados al bien común en el marco de una actividad de la cual se debe dar cuentas públicamente. La actual problemática de la corrupción radica principalmente en este ámbito, pues en el privado resulta aún más difícil distinguir entre las atenciones habituales y no problemáticas para el socio comercial y la toma de influencia punible. Resulta controvertido identificar cuán elevada es la corrupción realmente en la economía privada; además, hay que tener en cuenta que por lo general se trata de relaciones de intercambio voluntarias y no forzadas. Sin embargo, existen zonas de transición hacia el chantaje y acciones violentas del crimen organizado.

28.3 *Áreas en las que se torna posible el comportamiento corrupto*

En el área político-administrativa la corrupción no se halla al seno de la política o de la administración, sino en las intersecciones entre los sectores privado y económico. Esas intersecciones son, pues, los lugares en donde es previsible que haya corrupción, razón por la cual vale la pena investigarlas con mayor detenimiento y describir cómo se comportan en ellas los sectores público y privado/económico.

En el sector público incluimos aquí, primero, los tres poderes constituidos, que actúan frente al sector privado de diferentes formas. En cada una de ellas pueden haber manifestaciones específicas de corrupción.

Investiguemos primero el **Ejecutivo**, es decir, el poder que con creces tiene los más variados contactos con el sector privado.

Las intersecciones son las siguientes:

- el Ejecutivo como prestador de servicios
- el Ejecutivo como comprador
- el Ejecutivo como empleador
- el Ejecutivo como poder ordenador

- el Ejecutivo como poseedor de valores patrimoniales (bienes, máquinas) y
- el Ejecutivo como órgano autorizador.

Ejemplos de corrupción en las intersecciones del Ejecutivo:

Intersección	Forma de corrupción	Manifestación	Involucrados
Ejecutivo como prestador de servicios	Pago, de lo contrario se deniega la prestación	No hay tratamiento hospitalario sin previa donación de sangre	Persona de la administración hospitalaria Paciente o Familia
	Pago, de lo contrario se deniega la prestación	No se vacía el contenedor de basura	Recolector de basura Contribuyente de tasas
		No se entregan formularios	Burócrata Ciudadano
		El alumno pasa de grado sólo tras el pago	Maestro Padres
	Manipulación de impuestos	Exoneración de impuestos contra pago parcial al funcionario, desvío de impuestos	Funcionario fiscal Contribuyente
Ejecutivo como comprador	No hay compra sin previa entrega de dinero, mercaderías o servicios	Pago de dinero al contado o de otra manera	Comprador Vendedor
		Entrega parcial con otra dirección de proveedor	Comprador Vendedor
		Se prestan servicios de otro tipo	Comprador Vendedor Prestador de servicios
	Aprovechamiento en dinero de ambas partes	No se controla la calidad del servicio o la especificación de la entrega de mercaderías	Comprador Vendedor
Ejecutivo como empleador	Nepotismo	Contratación de parientes y conocidos	Encargado o jefe de personal Familia/Amigos
	Prestaciones especiales voluntarias o forzadas	Ascenso a cambio de un pago o de un servicio	Encargado de personal Empleados
		Contratación a cambio de un pago o de un servicio	Encargado de personal Buscador de empleo

Intersección	Forma de corrupción	Manifestación	Involucrados
	Transferencia de fondos públicos a personas privadas	Contratación de trabajadores fantasma	Encargado de personal Receptor
		Utilización de fuerza laboral para uso privado	Jefe Colaborador
Ejecutivo como poder ordenador	Pagos especiales ilegales forzados	Pago por amenazas injustificadas de multas por parte de la policía	Policía Ciudadano
		Protección preventiva por persecuciones tras pago	Pago por protección a la policía
	Pagos especiales ilegales voluntarios	Se desiste de realizar averiguaciones tras pago	Policía, aduana, inspectores, ciudadano
Ejecutivo como poseedor de bienes, máquinas	Uso ilegal de propiedad pública para usos privados	Uso de bienes y máquinas para usos privados	JefeEncargado de máquinas y bienesBeneficiario
	Venta ilegal de bienes patrimoniales	Venta de bienes patrimoniales por debajo de su valor	Responsables autorizados Comprador
Ejecutivo como órgano autorizador	Denegación ilegal de autorizaciones	Denegación de la licencia de conducir, si no se realiza pago	Examinador de automovilismo Instructor de automovilismo Alumno de automovilismo
	Concesión ilegal de autorizaciones	Concesión de autorizaciones de exportación no permitidas tras pago	Encargado Ciudadano
	Preferencias en la adjudicación de licencias o de la ubicación	Mejor ubicación en el mercado tras pago	Supervisor del mercado Abastecedor del mercado
		Adjudicación de una licencia tras pago	Adjudicador de licencias Licenciatario

privado:

-
-
-

03

En el **Legislativo** aparecen otras, pero también similares, intersecciones con el sector

- el Legislativo como asamblea de políticos a ser elegidos y
- el Legislativo como autorizante del presupuesto.

Ejemplos de corrupción en las intersecciones del Legislativo:

Intersección	Forma de corrupción	Manifestación	Involucrados
Legislativo como legislador	Influir mediante prestaciones	Pago u otros servicios para cambiar la conducta del voto	Diputado Cabildero
	Influir mediante chantaje	Presión para cambiar la conducta del voto	Diputado Chantajista Interesados
Legislativo como socio del Ejecutivo	Influencia por parte del Ejecutivo	Incentivo o presión del Ejecutivo para votar en cierto sentido	Diputado Representante del Ejecutivo
		Incentivos para desatender la función controladora	Diputado Representante del Ejecutivo
Legislativo como empleador	Ver Ejecutivo	Ver Ejecutivo	Diputados respectivos, por lo demás ver Ejecutivo
Legislativo como asamblea de políticos a ser elegidos	Promesas de prestaciones a los electores	Promesas electorales con ventajas materiales	Candidato Elector
		Compra de votos	CandidatoElector
Legislativo como autorizante del presupuesto	Influencia mediante pagos u otras prestaciones	Influencia en discusiones y votaciones con efectos sobre adquisiciones del Ejecutivo	Diputado Cabildero Ejecutivo

También el **Poder Judicial** tiene intersecciones con el sector privado; ellas son:

- los tribunales como órganos de administración de justicia en materia penal y civil,
- los tribunales como órganos de administración de justicia en asuntos tributarios, administrativos, electorales y constitucionales y
- los jueces como personas a ser nombradas o elegidas.

Ejemplos de corrupción en las intersecciones del Poder Judicial:

Intersección	Forma de corrupción	Manifestación	Involucrados
Tribunales como órganos de administración de justicia en materia penal y civil	Influencia mediante prestaciones	Pago u otros servicios para modificar el fallo	Juez Jurados Litigantes Autores
	Influencia mediante amenazas o chantaje	Presión para modificar el fallo	Juez Jurados Litigantes Autores
Tribunales como órganos de administración de justicia en asuntos tributarios, administrativos y constitucionales	Influencia mediante prestaciones	Promesa de ascenso por modificar sentencias	Juez Ejecutivo Legislativo Litigantes
	Influencia mediante amenazas o chantaje	Presión para modificar el fallo	Juez Ejecutivo Legislativo Litigantes
Juez como persona a ser nombrada o elegida	Promesa de prestaciones a electores o a quienes designan	Promesa electoral para carrera	Juez Electores o quienes designan

La corrupción es sólo un reflejo de la decadencia de las instituciones. El catálogo de

28.4 AcciónEsus corruptelas incluye el soborno, el chantaje, la venta de influencias, el nepotismo, la estafa, el dinero rápido, la malversación y mucho más. Aunque normalmente se piensa que la corrupción es una transgresión del gobierno o del sector público, naturalmente también participa el sector privado.

La corrupción responde a la siguiente fórmula:

$$C = M + D - A^{104}$$

La magnitud de la corrupción (C) corresponde al grado de posición monopólica (M) más el grado de reserva y de discrecionalidad (D) menos la responsabilidad (A). Esto significa

1. que las causas fundamentales de la corrupción radican en el exceso de posición monopólica del Estado o, para decirlo más llanamente, en que el Estado hace demasiado,

104 Fórmula de Robert Klitgaard en: *Controlling Corruption*, Berkeley, University of California Press, 1988.

2. que hay demasiada reserva, es decir, muy poca transparencia,
3. que, ligado a ello, existe demasiada discrecionalidad, es decir, que los procesos de toma de decisión no son suficientemente claros o ni siquiera están regulados o que la discrecionalidad no puede ser examinada,
4. y que se exige muy poca rendición de cuentas, es decir, el riesgo no es suficientemente elevado, por lo que en proporción predomina el beneficio.

Más allá de esa fórmula básica, hay corrupción para

1. recibir beneficios del gobierno y
2. ahorrar costos.

En el análisis de los casos reales de corrupción se descubren las siguientes causas, que abarcan muchas otras de detalle:

1. Falta de responsabilidad y de transparencia
Si cada cual sabe que no tendrá que responsabilizarse por su comportamiento corrupto, nadie verá impedimento para ser corrupto. Si no se logra generar transparencia mediante un control efectivo, por ejemplo, por parte de los tribunales, de las contralorías o del público, muchos aprovecharán la falta de transparencia para obtener beneficios.
2. Exceso de centralización estatal
A mayor cantidad de tareas que realice el Estado, mayores serán las intersecciones entre el sector estatal y el privado/económico, con lo cual el comportamiento corrupto será más probable. Entre más centralizada resulte la toma de decisiones sobre medidas, más instancias deberán recorrerse, con lo cual aumentará el número de decisiones y, por tanto, el posible número de casos de corrupción.
3. Intervenciones mediante regulaciones excesivas u otras injerencias del Estado
A mayor cantidad de regulaciones, mayor cantidad de autorizaciones deberán concederse, lo que significa que aumenta el número de casos de contacto con el Estado y así las posibilidades de comportamiento corrupto.
4. Ingresos demasiado bajos para los servidores públicos
Cuanto menos ganen los servidores públicos, más intentarán mejorar su sueldo mediante ingresos adicionales al tomar decisiones y/o al ejercer una facultad discrecional.
5. Escaso compromiso y poca obligación moral
Cuanto menores sean el compromiso y la voluntad política de los líderes políticos y de los responsables de impulsar medidas de combate a la corrupción, más seguros se sentirán los potenciales corruptos en su comportamiento corrupto.
6. Inefectiva puesta en vigencia de leyes y de normativas
Cuanto menor sea la convicción al poner en vigencia leyes y normativas y menos control se implemente para su cumplimiento, más se expandirá la corrupción, pues ahora también podrá extenderse a las nuevas leyes y normativas.

28.5 *Efecto de la corrupción*

La corrupción tiene efectos diferentes. Primero, en todos los casos aparece un daño causado a la generalidad o a ciertos individuos; generalmente se trata de un daño material, como la malversación de fondos o bienes, con lo cual se causa un gran perjuicio a la economía nacional; perjuicio que, a menudo, es responsable del subdesarrollo y también del desarrollo defectuoso.

En los niveles medio y bajo, la corrupción anula los efectos de las leyes, de las reglas y de los procedimientos y hace que se tomen decisiones perjudiciales, de modo que también aquí surgen daños para la economía nacional.

Todas las formas de corrupción destruyen la cultura política, las instituciones políticas y la confianza del ciudadano en la conducción y en el Estado.

28.6 *Enfoques estratégicos para combatir la corrupción*

28.6.1 *Enfoque general*

Si la ecuación de Klitgaard es correcta, es decir, si la magnitud de la corrupción equivale al grado de posición monopólica más el grado de reserva y de discrecionalidad menos la responsabilidad, el acceso estratégico para solucionar el problema debe tener en cuenta esa fórmula.

Por tanto, se debe reducir la posición monopólica, crear transparencia, restringir las facultades discrecionales y fortalecer la posibilidad de reclamar responsabilidades políticas y legales.

Las naciones no se diferencian tanto por su actitud frente a la corrupción, sino, más bien, por la medida en que los servidores públicos ejercen su función. En muchos países, el Legislativo, el Poder Judicial, la administración pública y el sistema electoral están subdesarrollados o incluso no desarrollados. Los poderes Legislativo y Judicial deben ser fortalecidos para asegurar su independencia del Ejecutivo; muchas veces, esas ramas del gobierno están ligadas a un partido oficialista, lo cual pone en entredicho su credibilidad y su imparcialidad.

En muchos países no hay una adecuada - ni mucho menos, eficiente - división de poderes entre el Legislativo y el Ejecutivo. Especialmente en los sistemas presidencialistas se puede constatar que el poder del Ejecutivo supera con creces el del Legislativo, de modo que el Legislativo no puede ejercer un control efectivo del Ejecutivo. Con mucha frecuencia, el jefe de Estado controla casi todo: el ejército, las instituciones educativas, el servicio público, pero también el Poder Judicial y a veces, incluso, los medios de comunicación.

Como en un sistema semejante no hay espacio para el sentido de responsabilidad por parte de los políticos y de los servidores públicos, hay que crear primero las condiciones constitucionales para poner en marcha un combate efectivo a la corrupción.

28.6.2 *Control y equilibrio (checks and balances): mecanismos para asegurar la responsabilidad*

El eje central del combate a la corrupción debe centrarse, primero, en la creación de instituciones nacionales críticas. Estas estructuras incluyen una jurisdicción independiente, un parlamento que funcione, libre de influencias inadmisibles y de presiones por parte del Ejecutivo o del partido oficialista, una prensa independiente y crítica y la obligación de gobernar con responsabilidad. Estos mecanismos someten las actividades del servicio público al examen desde afuera para juzgarlas a su vez en base a la eficiencia (responsabilidad política) o a las normativas existentes, dentro de las cuales el servidor público debe moverse (responsabilidad legal).

28.6.2.1 *Responsabilidad política*

Hay diversas formas de controlar la responsabilidad política. La manera más general de que los afectados asuman su responsabilidad es someterlos a elecciones: en una democracia con elecciones, los ciudadanos tienen un método regular y abierto de castigar o recompensar a quienes ocupan un cargo investido por la confianza pública. Por muy buena que sea, una técnica anticorrupción sólo será efectiva en la medida en que lo sea su mecanismo para obligar a asumir responsabilidades. La necesidad de satisfacer a un electorado, empero, no es un instrumento lo suficientemente efectivo por sí solo; además, nadie puede estar seguro de que los recién electos no caigan también de inmediato en la corrupción.

La idea de que dos poderes se controlen mutuamente es un instrumento mucho más eficaz. En muchos países, sin embargo, los poderes Legislativo y Ejecutivo están más bien ordenados indiferente o jerárquicamente; en tal caso, no es posible reducir la concentración de poder, que, según Klitgaard, tiene mucho que ver con la corrupción. El principio se basa en contraponer a ambos poderes, de modo que la competencia y los conflictos generen un control recíproco.

Separar la institución que procura los ingresos y planea los gastos de aquella que actualmente toma la decisión respecto a los egresos, ayuda a asegurar el interés público. Los métodos de presentación de informes del gobierno al parlamento y los controles son múltiples: van desde las interpelaciones hasta las comisiones parlamentarias de investigación. En todo caso, el Ejecutivo es consciente de que se encuentra bajo el control diario de una institución con la capacidad y el equipamiento necesarios para realizar investigaciones precisas y no sólo bajo la supervisión periódica por parte del electorado, que no puede supervisar la actuación cotidiana del Ejecutivo. Pero este tipo de competencia también conlleva a que el Ejecutivo por su parte trate de descubrir el momento en que los diputados abandonan el camino de la virtud para entregarse a la corrupción por medio del soborno pasivo.

Tal conflicto institucional entre el Legislativo y el Ejecutivo, en el que cada órgano es puesto bajo la supervisión del otro, no puede existir tan sólo por medio de acuerdos. Debe estar cimentado en la constitución y deben adjudicársele tareas definidas a ambos órganos, sin que uno se subordine al otro.

28.6.2.2 *Responsabilidad legal*

En un Estado que tiene una constitución promulgada, ésta determina la actuación de los órganos, de las instituciones y establece el marco jurídico para las leyes y la actuación administrativa. De acuerdo a ello, a ningún funcionario del gobierno le está permitido violar las normas constitucionales o aquellas contenidas en las leyes y que se ajustan a la constitución. Esto define un patrón claro para la responsabilidad, si bien la imposición del mismo depende de la capacidad del Poder Judicial.

Hay tres factores que pueden anular el efecto de ese control legal:

1. Déficit en la independencia del Poder Judicial. Si esta área no es realmente independiente, quedará neutralizada la responsabilidad legal, especialmente la de los miembros del Ejecutivo. Los jueces deben estar en condiciones de fallar, sin temor, incluso contra el Ejecutivo. Mecanismos tales como la inamovilidad y los salarios públicamente fijados, que no pueden ser descontados ni retenidos, son elementos importantes de la independencia de los tribunales.
2. Otro problema es la corrupción en el Poder Judicial y entre el mismo y el Ejecutivo. Por eso, también hay que controlar los tribunales, lo cual puede asegurarse generalmente a través de procedimientos en varias etapas o cámaras disciplinarias internas.
3. Un tercer problema puede ser la falta de respeto al Poder Judicial tanto por parte del Ejecutivo como del Legislativo, pero que también puede provenir de todo el pueblo. Como los tribunales no disponen de policías ni de militares propios, las resoluciones judiciales sólo podrán aplicarse eficazmente si el Ejecutivo actúa conforme a lo estipulado por el Poder Judicial.

28.6.3 *Limitación y descentralización del poder central*

Una manera importante de restringir la corrupción del Estado es la de restringir su campo de acción. El riesgo de corrupción aumentará en la medida en que estén más concentradas las decisiones con respecto a la distribución de bienes públicos que, a su vez, son escasos. Por eso hay que cuidar de que los bienes públicos estén disponibles para todos y en todo momento, lo cual se logra, sobre todo, descentralizando las tareas y estableciendo una clara separación entre el poder central y los órganos responsables descentralizados. Así, la autonomía municipal con la participación y el control por parte de los parlamentos locales constituyen un paso importante para eliminar la corrupción fomentada estatalmente.

28.6.4 *Mecanismos de control externos*

La implementación exitosa de la responsabilidad política y legal exige el apoyo y el control por parte de personas ajenas al aparato gubernativo. En primera instancia debe ser posible acceder a información y hablar públicamente de ella. La transparencia y la libertad de expresión son, pues, presupuestos esenciales del combate a la corrupción.

28.6.4.1 *Sociedad civil*

Los mecanismos de gobierno para implantar la responsabilidad política y legal exigen una sociedad civil activa con personalidades individuales, asociaciones, agrupaciones, sindicatos y otros grupos. Para ello, el Estado debe consagrar el derecho de asociación y asegurar las libertades de expresión y de prensa. A menudo, la condición en que se halla la sociedad civil, el coraje de aparecer como “perro guardián” y la desobediencia civil permiten evitar la corrupción más que las leyes.

28.6.4.2 *Medios de comunicación independientes y prensa libre*

El acceso a la información y su análisis crítico son condiciones para que los medios de comunicación públicos velen por que los gobernantes sean responsables y luchen contra la corrupción. Las siguientes medidas ayudan a garantizar una prensa libre:

1. Leyes para el libre tratamiento de la información.
2. Definición legal de los delitos de difamación y calumnia para proteger tanto a la prensa como al público.
3. Fin de la censura política.
4. Estándares profesionales más elevados para los periodistas.
5. Cese de la discriminación mediante prohibiciones y manipulaciones en caso de crítica organizada al gobierno o al partido oficialista.
6. Aseguramiento del estándar profesional, de la independencia y de la responsabilidad de los empleados de los medios de comunicación estatales.

Todas las medidas para fortalecer la prensa libre sirven para aumentar la transparencia e imposibilitar así la actuación solapada.

29 Estrategias para el manejo de conflictos

29.1 *Definición del conflicto*

Un conflicto es el choque entre dos o más posturas diferentes dentro de una persona (contradicción interna de motivos, deseos, afanes y valores éticos) o entre varias personas o entre grupos, estados y otras comunidades.

Existen varias teorías sobre el surgimiento de conflictos:

1. La etología con orientación biológica (K. Lorenz¹⁰⁵) supone que el ser humano tiene pulsiones biológicas invariables, acepta un potencial general de agresión y convierte así el conflicto en una situación social natural.
2. Según los enfoques psicosociales, el conflicto se origina por discrepancias entre las impulsiones y las motivaciones psíquicas de las personas por un lado, y por las exigencias normativas de la sociedad por el otro.
3. Dahrendorf¹⁰⁶ no cree que la sociedad se cimienta y se mantiene cohesionada mediante el consenso, sino mediante la coacción; de la omnipresencia de la coacción infiere la omnipresencia de conflictos, en todo lugar en que las personas establecen agrupaciones sociales.
4. El marxismo remite los conflictos a las relaciones de propiedad.

29.2 *Manejo de conflictos*

El manejo de conflictos comprende

- el sostenimiento,
- el procesamiento,
- la solución y
- los resultados.

El objetivo del manejo de conflictos es reducir la discrepancia que los origina; es decir, el manejo de conflictos apunta, en lo posible, a sus causas.

Hay dos estrategias fundamentales para el manejo de conflictos:

- la asociativa y
- la disociativa.

La estrategia asociativa trata de inducir a las partes en conflicto a que se acerquen, que comprendan las pretensiones del otro y que lleguen a compromisos. La estrategia disociativa, en cambio, parte de la base de separar a las partes en conflicto y de impedir cualquier contacto entre ellas.

Son instrumentos de la estrategia asociativa:

- la eliminación de interferencias en la comunicación
- la formación de consensos
- los compromisos mediante la mediación
- las estrategias de ganar-ganar (*win-win*)
- la transformación de las posturas en necesidades
- la delegación en árbitros (arbitrajes)
- la creación de dependencias mutuas

105 Konrad Lorenz, etólogo, 1903-1989.

106 Ralf Dahrendorf, sociólogo y político, *1929.

Son instrumentos de la estrategia disociativa:

- la votación por mayoría
- la no intervención
- la separación
- la separación espacial
- la separación de competencias
- la amenaza de violencia
- la lucha, la guerra

El conflicto puede tener cuatro salidas:

- el caos
- la destrucción de la postura de una de las partes
- el acuerdo o
- la continuación, sin cambios, del conflicto.

29.2.1 Manejo individual de conflictos

En realidad, esta forma de manejar conflictos es tarea de la psicología y no tanto de la planificación estratégica. Sin embargo, como los conflictos aparecen de múltiples maneras en la planificación estratégica de las carreras de los políticos y pueden observarse en las conductas de éstos, es importante que el asesor los conozca; su solución, empero, es y sigue siendo la tarea de los psicólogos. Dentro de la psicología hay diferentes conceptos para el manejo de conflictos y diferentes escuelas para explicarlos (sociología del conflicto).

29.2.1.1 Teoría del conflicto del campo de fuerzas

Según esta teoría, el estallido de conflictos implica un campo de fuerzas de diferentes deseos, objetivos y pretensiones en competencia (campos de conflicto). Pueden aparecer los siguientes tipos de campos de conflicto:

Conflictos de aproximación

Aquí se trata de una elección entre dos alternativas positivas. En última instancia, quien es parte en el conflicto decide, por lo general, según sus preferencias subjetivas.

La elección entre aceptar un cargo en el gobierno o una posición dirigenal en la economía. En general, se desea hacer carrera y este deseo es satisfecho por la oferta de un cargo en el gobierno o de una posición en la economía. La persona afectada decide subjetivamente de acuerdo a lo que le resulta más prometedor. La mayoría de las veces se descuidan aquí el derecho a continuidad o responsabilidad frente a los electores.

Conflictos de evitación

Aquí se trata de elegir entre dos males. Primero, la persona afectada buscará evitar o eludir la elección; si eso no es posible, deberá decidir: elegirá el mal menor, según su opinión (subjetiva).

Para lograr cierto objetivo, un político debe cambiar de domicilio y separarse así de su familia o soportar considerables

pérdidas financieras. El político intentará primero lograr su objetivo sin recurrir a ninguna de las dos variantes; si eso no es posible, elegirá aquella que, en su opinión, es el mal menor.

Conflictos de aproximación/evitación

Aquí se trata de lograr un objetivo que tiene tanto ventajas como desventajas. En esta situación se percibe el mayor grado de inseguridad en quienes deben decidir.

La decisión tiene que ver con la posibilidad de asumir una función directriz superior en un gobierno. Las ventajas radican, por ejemplo, en la mayor cuota de poder; las desventajas pueden consistir, por ejemplo, en que tal posición implica una mayor amenaza a la seguridad y puede causar también problemas familiares. Situaciones como esa causan atormentadoras indecisiones.

29.2.1.2 Teoría de la disonancia (Leon Festinger¹⁰⁷)

Esta teoría se basa en la reflexión de que los conflictos aparecen cuando existen disonancias entre el conocimiento y la actuación de una persona. Se desarrollan estrategias que deben eliminar las contradicciones; la dirección queda abierta.

Hay casos en los cuales la persona, que debe vivir en un conflicto entre la percepción que tiene del mundo y la realidad, se inclina a percibir la realidad de forma distinta a como es. Las realidades no sólo son desplazadas, sino que en parte la percepción se invierte (disonancia cognitiva).

29.2.1.3 Modelo psicoanalítico del conflicto (Sigmund Freud¹⁰⁸)

En el modelo psicoanalítico del conflicto, las necesidades y las pulsiones determinadas por el principio del placer urgen a ser satisfechas inmediatamente, mientras que el entorno (sociedad) exige renunciar a la pulsión o adoptar las formas de satisfacción socialmente prescritas, lo que provoca tensiones internas, conflictos. Para la persona afectada, la solución consiste en hacer concesiones; ellas son:

- la postergación de la pulsión
- el aumento de la tolerancia a la frustración
- nuevas formas de satisfacer las necesidades.

Si el “Yo” no está dispuesto a hacer concesiones aparecen conflictos neuróticos.

29.2.2 Comunicación interpersonal y manejo de conflictos

Según Watzlawick¹⁰⁹, todo comportamiento y toda actuación es una información en un proceso comunicacional. Por eso, los conflictos se agravan o relajan en el curso de las comunicaciones y sólo pueden ser superados mediante la comunicación. En ésta se

107 Leon Festinger, psicólogo, 1919-1989.

108 Sigmund Freud, neurólogo austriaco, 1856-1939.

109 Paul Watzlawick, psicoterapeuta austriaco, *1921.

distinguen los niveles de contenido y de relación: ambos envían información que es interpretada. Para juzgar la comunicación y la situación conflictiva es necesario el análisis (análisis transaccional y análisis de la autoestima).

Aquí aparecen como conflictos típicos:

- el conflicto entre socios,
- los conflictos entre compañeros de trabajo en el conflicto grupal y
- en el conflicto jerárquico.

Para solucionar conflictos de contenido, resultan apropiados

- el discurso racional,
- las concesiones mutuas con una nueva definición de objetivos y
- el llamado a una instancia arbitral.

Para solucionar los conflictos de relaciones, resultan apropiadas

- las reestructuraciones y
- la disolución de la relación.

Según A. Rapoport¹¹⁰, en esos conflictos se recurre a luchas, juegos y debates: las luchas representan el intento de someter o de destruir al otro; los juegos son intentos de cooperar con reglas, empleando artimañas para someter al otro; los debates implican un intercambio de argumentos.

29.2.3 *Conflictos de roles*

En los conflictos de roles se distingue entre los conflictos intrarroles (conflicto dentro de un rol debido a expectativas diferentes) como, por ejemplo, las expectativas de los ciudadanos con respecto al político elegido y las del partido con respecto al mismo político, y los conflictos interroles (conflictos entre los diversos roles) como, por ejemplo, entre los roles familiar y profesional.

El manejo de conflictos es posible tanto a nivel individual como social. En el nivel individual mediante

- la decisión en favor de un rol,
- la aceptación de las tensiones y
- el distanciamiento del rol (abandono del compromiso).

En el nivel social mediante

- la tolerancia del comportamiento poco claro de la persona y
- el cambio de la descripción de roles.

29.2.4 *Conflictos entre grupos*

Los conflictos entre grupos pueden significar un déficit comunicacional tanto a nivel de contenido como de relación, así como conflictos de roles y su ritualización. Estas ritualizaciones se hallan a menudo en el parlamento entre las bancadas o entre el gobierno y la oposición; entre ellas figuran también el importante desarrollo de dinámicas grupales, como los sentimientos de pertenencia que surgen al mostrarse las diferencias con otros grupos.

Tales desarrollos pueden, aunque no necesariamente, llevar a la enemistad. Son importantes cuando hay grupos en competencia y la ganancia de uno sólo puede lograrse

¹¹⁰ Anatol Rapoport, ver también pie de página 43 sobre el dilema del prisionero.

mediante la pérdida del otro. Esto se da, por ejemplo, en el fútbol y en otros deportes por equipo: mientras un partido de fútbol puede disputarse con un comportamiento moderado gracias a las reglas y al árbitro, los hinchas actúan sin reglas, lo que lleva regularmente al estallido de conflictos masivos; tales conflictos entre grupos deben ser reducidos mediante la delimitación de sectores en las graderías y otras reglas (leyes).

29.2.5 *Conflictos sociales*

Las estrategias para el manejo de conflictos sociales dependen, en gran medida, de las imágenes socio-filosóficas de la sociedad.

Th. Hobbes¹¹¹ opina al respecto que la guerra de todos contra todos representa el estado natural; por eso, para el manejo de conflictos, recomienda

- que el Estado tenga autoridad para dominar los conflictos,
- que exista un monopolio estatal de las fuerzas del orden (policía, militares) y
- que haya una legislación y una administración de justicia estatales.

Para Karl Marx los conflictos surgen debido a las luchas por la distribución, en constante aumento, entre la clases poseedora y dominante, por un lado, y la clase desposeída y oprimida, por el otro. Por lo que para él, la solución de los conflictos consiste en crear una sociedad sin clases.

Hobbes y Marx perciben los conflictos de forma negativa y quieren eliminarlos. Dahrendorf, en cambio, señala sus aspectos positivos. Según él, la coacción y la dominación caracterizan la convivencia, y si bien éstas pueden manejar conflictos, también generan constantemente nuevos. Dahrendorf considera la capacidad de conflicto de la sociedad como indicio y medida de la capacidad de modernización de un sistema social.

Los sistemas rígidos desplazan los conflictos hacia afuera (creación de chivos expiatorios y de imágenes del enemigo hasta llegar a la guerra); los sistemas abiertos y móviles cambian con los conflictos. Por lo general, los conflictos sociales no tienen solución, sólo son atenuables; al respecto también se aplican instrumentos tales como el desplazamiento y el ocultamiento de conflictos.

Hay dos estrategias típicas para procesos políticos:

- la búsqueda de compromisos (asociativo) y
- la solución disociativa mediante la no solución porque las discrepancias son demasiado grandes.

En tales casos se aplican estrategias de movilización: manifestaciones, huelgas y otras formas de resistencia.

29.2.6 *Conflictos internacionales*

A diferencia de los conflictos personales y sociales, en los internacionales no hay, la mayoría de veces, una instancia superior que modere o imponga la calma. Los estados se hallan en un “orden de poder anárquico”, en el que los intereses deben ser garantizados o impuestos. Hay una actitud defensiva y una ofensiva.

La actitud defensiva implica

111 Thomas Hobbes, filósofo inglés, 1588-1679.

- la autoafirmación (Israel frente a los vecinos árabes) y la no adaptación (Tibet frente a China).

La actitud ofensiva implica

- la ampliación de la posesión territorial (Alemania en la Segunda Guerra Mundial),
- la ampliación del área de dominación (Argentina en la Guerra de las Malvinas) o
- la ampliación del área de influencia (múltiples intervenciones de EEUU en América Central: República Dominicana, Nicaragua, Panamá, etc.).

Por lo general, los conflictos internacionales por territorios son violentos, siendo decisivos los siguientes hechos:

- los conflictos por territorios son “juegos de suma cero”,
- la existencia de los estados nacionales se define por los títulos de posesión territorial y,
- en la era preindustrial, la posesión de territorios significó también riqueza y poder estatales.

29.2.7 *Estrategias para disminuir la violencia en los conflictos internacionales*

Diversas estrategias han sido desarrolladas para eludir el automatismo de la confrontación violenta en los conflictos internacionales. Se trata de las siguientes:

- Estados poderosos se declaran árbitros o policías mundiales de un orden pacífico regional o global (*Pax Romana*, *Pax Americana*)
- Creación de una forma supranacional de gobierno mundial (Sociedad de Naciones, ONU, pero también OMC, etc.)
- Desarrollo de formas no violentas de sostener conflictos, como
 1. la creación de dependencias mutuas crecientes, como la integración europea (UE) u otras uniones regionales,
 2. la disuasión mediante la amenaza de violencia (Guerra Fría, resolución de rearme, etc.),
 3. la cooperación antagónica (tratado de fuerzas nucleares de alcance intermedio, *INF Treaty*; convenios de desarme, CSCE-OSCE, generación de confianza),
 4. las estrategias disociativas en el conflicto Norte-Sur, como la no intervención o el desarrollo autónomo, y
 5. el desarrollo del Derecho Internacional Público y del Derecho Internacional de la Guerra.

3.3 *Principios para solucionar conflictos*

Hay buenas y malas soluciones de conflictos y no es raro que una misma solución sea considerada buena por una de las partes y mala por la otra. Los criterios principales para juzgar la utilidad de las soluciones de conflictos rezan:

1. Calidad (el criterio lógico)
2. Aceptabilidad (el criterio psicológico)

Esto significa que la solución de un conflicto es tanto más útil cuanto mejor satisfaga pretensiones lógicamente racionales - por ejemplo, con respecto a los costos que genera - y cuanto más sea aceptada por todos los involucrados con menos reparos.

Este es sólo uno de los muchos conocimientos adquiridos en la investigación de conflictos, una de cuyas áreas importantes es el de la disolución de conflictos. Para juzgarlo son particularmente importantes dos aspectos de la investigación:

1. el proceso de la solución de conflictos en sus diversas fases y
2. los diversos resultados posibles de las soluciones de conflictos.

En lo esencial, el proceso de solución de conflictos está determinado por dos variables: por el nivel del valor, es decir, el valor material o ideal del bien sobre el cual debe decidir la solución, y por la posibilidad existente o no de conciliar intereses. El siguiente esquema muestra dos posibles procesos de solución de conflictos a la luz de esas dos variables:

Nivel del valor	El acuerdo es necesario	La posibilidad de conciliar intereses	
		no existe	existe
Alto	Instancia superior (victoria/derrota)	Retirada/abandonar el campo	Búsqueda conjunta de solución
Mediano	Juez sabio/mediador	Distribuir atribuciones	Negociar (tomar / dar)
Bajo	Sorteo/casualidad	Ficción: no hay conflicto	Coexistencia pacífica

Este esquema muestra el comportamiento realmente observado de las partes en conflicto en los intentos de solución.

29.3.1 *Discusión del esquema*

El caso más problemático es, con seguridad, aquel en el que hay que decidir respecto a un conflicto considerado de gran importancia por todas las partes y en el que no es posible lograr un acuerdo mediante, por ejemplo, concesiones mutuas.

Normalmente, si no hay una instancia superior, este conflicto lleva a confrontaciones violentas que terminan con la victoria o con la derrota, o bien se llega a la aceptación de una instancia superior como mediadora, cuando las partes en conflicto están agotadas.

No obstante, si existe una instancia superior, deberá ser llamada para tomar una decisión. Si para ambas partes el nivel del valor del conflicto es alto, debe tomarse una decisión que para una de las partes signifique la victoria y para la otra la derrota. La calidad de la decisión aumenta cuando es aceptada por el grupo o por la persona derrotados.

Si el conflicto posee un valor mediano para las partes, es más sensato que lo solucione un mediador, cuya tarea consistirá en examinar los intereses divergentes de ambas partes de tal modo que, en lo posible, se llegue a una decisión que beneficie a las dos (estrategia ganar-ganar). También puede investigarse la “curva del menor dolor” y actuar de conformidad.

Si para las partes en conflicto es escaso el valor de una situación en la que se necesita llegar a un acuerdo sin que sea posible conciliar los intereses, pueden elegirse soluciones aleatorias (sorteo).

En la elección de los arcos antes de que se inicie el partido de fútbol, una decisión aleatoria es posible y también aceptada. Ese no es el caso, empero, cuando se trata de un tiro penal: aquí el valor es demasiado alto para ambas partes.

Cuando no se requiere un acuerdo, las decisiones que se toman son muy distintas. Se dan resultados de alto valor que consisten en abandonar el campo (huída) o en excluir (despido). Si el valor es escaso, es posible fingir que no hay conflicto; generalmente esta solución no da resultados satisfactorios: tarde o temprano el conflicto volverá a estallar o se manifestará en otros ámbitos.

Siempre que se puedan conciliar intereses, se buscan soluciones auténticas. Si el valor es alto, puede llevarse a cabo de forma conjunta o con la ayuda de un mediador; si el valor es mediano, pueden negociarse estrategias ganar-ganar, también consistentes; si el valor es bajo, se puede llegar a una coexistencia pacífica. Tal coexistencia pacífica, sin embargo, también puede darse en casos en los que el valor es muy alto y no existe la posibilidad de conciliar intereses; pero esta solución sólo será efectiva hasta que una de las partes en conflicto se sienta más fuerte y tenga un beneficio estratégico.

30 Bibliografía

Aquí se indica sólo una bibliografía básica con respecto al tema. En el texto se remite a bibliografía adicional.

Clauswitz, Carl von: Vom Kriege, 19. Auflage; Ferdinand Dümmlers Verlag, Bonn. ISBN 3-427-82019-X

Dixit, Avinash K. y Nalebuff, Barry J.: Spieltheorie für Einsteiger, Schaeffer Pöschel Verlag, Stuttgart 1995. ISBN 3-7910-0913-3

Griffith, S.B.: Sun Tzu, The Art of War, Oxford University Press, Oxford.

Khoo, Kheng-Hor: Sun Tzu and Management, Pelanduk Publications, Petaling Jaya, Malaysia. ISBN 967-978-424-X

Khalizad, Zalmay M. y Ochmanek, David A.: Strategic appraisal 1997, Strategy and defense planning for the 21st century, 1997. ISBN 0-8330-2456-6

Mao tse Tung: Theorie des Guerrilla-Krieges, 1967,rororo Taschenbuch 886

Machiavelli, Niccolò: Der Fürst, Alfred Kröner Verlag, Stuttgart 1978. ISBN 3-520-23506-4

Machiavelli, Niccolò: Politische Schriften, Fischer Taschenbuch-Verlag, 1990. ISBN 3-596-10248-0

Mintzberg, Henry: The rise and fall of strategic planning, The Free Press, New York. ISBN 0-02-921605-2

Peacock, W.E.: Corporate Combat: Maple Vail, London

Sun Tzu: Wahrlich siegt, wer nicht kämpft: Die Kunst der richtigen Strategie, Verlag Hermann Bauer KG, Freiburg. ISBN 3-7626-0384-7

Wee Chow Hou: Sun Tzu: War and Management, Addison Wesley Publishing Company, Singapore 1991. ISBN 0-201-50965-2

Wylie, J.C.: Military Strategy: A General Theory of Power Control, Rutgers University Press, USA.

