



INSTITUTO DE ECONOMÍA Y EMPRESA

www.iee.edu.pe

1

ARTÍCULOS<sup>1</sup>  
n° 11

---

# ∴ DEL CLIENTELISMO A LO PROGRAMÁTICO ∴

Francisco Huerta Benites<sup>2</sup>  
institutoeconomia@iee.edu.pe

Lima-Perú, marzo 2016



Premio PODER  
al think tank  
de regiones 2014  
INSTITUTO DE ECONOMÍA  
Y EMPRESA

---

<sup>1</sup> Es un artículo del Instituto de Economía y Empresa (IEE), es una serie que trata de temas diversos de economía, desarrollo y negocios. Usualmente son escritos debido a la importancia coyuntural y estructural del tema, y/o a solicitud de publicaciones impresas de diversas instituciones del país. Los números anteriores se pueden hallar en [www.iee.edu.pe](http://www.iee.edu.pe). También puede leer la serie de "AZ" (111 ediciones) y la serie de "temas de desarrollo" que se ubican en la misma dirección.

<sup>2</sup> El autor es director/consultor del IEE. Actualmente es docente de economía en la UPN, y consultor en desarrollo de negocios de Andean Geological Resource, Sociedad Minera RLS y de la APA Celestino Villena.

## DEL CLIENTELISMO A LO PROGRAMÁTICO

Cuando se toma una visión realista y pragmática de observar aquello que genera progreso y llevarlo a la práctica, los resultados en bienestar son espectaculares. Los países y regiones que respetan y valoran a los individuos y organizaciones que producen más y eficientemente, progresan. Los que ven en la riqueza que se genera sólo un botín a arrebatarse y repartir, a la larga languidecen o retroceden<sup>34</sup>.

2

### Superar el espectro ideologizado

Por mucho tiempo, el análisis sobre los partidos políticos en todo el mundo se concentró en la posición de los mismos respecto de la función del estado versus los mercados en la economía; la conveniencia de incrementar o reducir los impuestos, y las ventajas o desventajas de un mayor gasto social. Así, la mayoría del trabajo analítico se concentró en evaluar la posición de partidos en el espectro ideológico que va derecha a izquierda.

### Tener un programa de políticas claro

Sin embargo, un análisis más reciente sugiere que aunque la ideología partidista es importante, no siempre lo es por las razones que suponemos. En cuanto a los resultados para el desarrollo, lo que importa no es tanto el tipo de ideología partidista que se profese (izquierda, centro, derecha), sino más bien si el partido tiene un programa de políticas claro (“Reforma y partidos programáticos”, C. Cruz, BID marzo 2016).

Los partidos que tienen programas de políticas claro se llaman partidos “*programáticos*”, y si tienen la capacidad de forjar consensos, perdurar y cumplir sus promesas, entonces hacen mejorar la rendición de cuentas ante los votantes y la capacidad del gobierno.

---

<sup>3</sup> “El pragmatismo en economía y política”, Francisco Huerta B., e-newsletter “A Z” n° 107, abril 2015, véase en: [www.iese.edu.pe](http://www.iese.edu.pe)

<sup>4</sup> Para asentar el pragmatismo, primero es acercar la política a la gente. Las opciones de blanco o negro de élites son sólo un espectáculo que no sirve al país en movimiento. Significa atender débil representatividad y escasa legitimidad que hoy tiene el sistema político, y la baja identificación de población con referentes políticos principales, etc. Segundo, hay que generar un ambiente institucional que tenga capacidad de gestión que dé cuenta de ella. Aquí es clave una orientación a resultados, sistemas modernos de control, contrapesos efectivos y visión estratégica. El objetivo clave es lograr política social que asegure efectiva igualdad de oportunidades. Indispensable para lograr contrato social que aliente responsabilidad personal, una mejor convivencia y la confianza entre las personas. Y, tercero, hay que asumir que estos desafíos no dejarán a nadie indiferente. Y que en muchos casos será difícil arribar a consensos. Por ello, junto con tener un adecuado liderazgo es clave generar un ambiente de colaboración y confianza entre el Estado, las empresas y las organizaciones de la sociedad; las soluciones de calidad a los nuevos temas requieren incorporar con prudencia las perspectivas y los aportes de cada uno de ellos (ob. cit.).

Según investigaciones (BID 2014<sup>5</sup>), la existencia de partidos programáticos, junto con un poder judicial independiente, una administración pública autónoma y una serie de otras características, presenta una alta correlación con los avances a largo plazo en productividad, políticas tributarias con menos distorsiones e infraestructura de mejor calidad.

Los efectos de las políticas públicas tanto en el corto como en el largo plazo están fuertemente supeditados a la influencia de los procesos mediante los cuales se deciden y ponen en práctica dichas políticas. Hay que centrarnos en la cooperación, no la imposición<sup>6</sup>.

### Partidos programáticos y reformas

Un reciente estudio (“Political Parties, Clientelism, and Bureaucratic Reform”, BID august 2015), presenta conclusiones no alentadoras. *En países donde no hay partidos programáticos, la probabilidad de que una reforma prospere es de apenas 20%*. En aquéllos donde los tres partidos principales de una coalición oficial y el partido más importante de oposición son todos programáticos, la cifra sube a 59%.

### Del clientelismo a lo programático

El partido programático *prepara un programa, crea consensos de apoyo y lo presenta a los votantes para ser aceptado o rechazado en las elecciones*. Por contraste, el partido clientelista funciona con la retórica y el carisma de su líder. Premia a sus partidarios con empleos en la administración pública y con proyectos de obras públicas. Puede incluso llegar a la compra de votos, el fraude electoral y la violencia<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> BID (2014), “Capacidades gubernamentales en América Latina: Por qué son tan importantes, qué se sabe sobre ellas y cuáles son los pasos a seguir”, Carlos Scartascini y Mariano Tommasi, Resumen de Políticas # IDB-PB-210.

<sup>6</sup> *¿En qué condiciones es más probable que haya cooperación?* Tomando ideas propias de la *teoría de juegos*, se puede sostener que hay mayores probabilidades de que los resultados finales sean producto de la cooperación si: Se dispone de buenas “tecnologías de agregación”, de forma tal que el número de actores colectivos con capacidad de incidir directamente en el proceso de formulación de políticas no sea excesivamente grande. Se dispone arenas bien institucionalizadas para el intercambio político. Los actores claves tienen horizontes de largo plazo. Se dispone de tecnologías convincentes para hacer cumplir los contratos, como un poder judicial autónomo o una burocracia fuerte en la que se pueden delegar ciertas políticas públicas.

<sup>7</sup> Lamentablemente, en las democracias jóvenes, entre ellas muchas del mundo en desarrollo, tiende a haber partidos clientelistas que toman la vía más fácil del mecenazgo y la compra de votos, en vez de la más difícil de fortalecimiento institucional. Claro que varios países latinoamericanos mantienen una sólida tradición de partidos programáticos. Pero su número se está reduciendo, tanto en la región como en todo el mundo, y las causas no están del todo claras. Como se puede deducir, el fenómeno puede deberse en América Latina al desencanto con las reformas introducidas por los partidos de derecha a comienzos de los años 90. Esas reformas no consiguieron resolver los problemas de empleo y desigualdad (C. Cruz, BID marzo 2016).

<sup>8</sup> En muchos países miembros de la OCDE, esto también parece estar vinculado con el surgimiento de partidos anti-inmigrantes y nacionalistas. Y algunos analistas apuntan a la influencia mundial de los medios de comunicación y su obsesión con la personalidad

Un partido clientelista tiene poco interés en facilitar cambios que pueden introducir el mérito como factor del empleo en el sector público. Una meritocracia le puede quitar la flexibilidad de repartir puestos de trabajo. Pero un partido programático debe demostrar a los votantes que puede cumplir las promesas de campaña, si desea mantenerse en el poder cuando vengan las próximas elecciones.

Para eso necesita una administración pública dotada de un personal calificado y que funcione eficientemente. Pero además necesita instituciones capaces de supervisar el manejo del presupuesto por parte del poder ejecutivo, de manera que el gasto beneficie a todo el país. Deberíamos tener claro qué tipo de partidos políticos debemos apoyar a construir, ello forma parte de la agenda Perú, seamos actores del proceso.

Francisco Huerta Benites  
[www.iee.edu.pe](http://www.iee.edu.pe)

Lima, marzo 2016

---

de los líderes, incluso su vida privada, en vez de fijarse en programas más importantes. El ciclo electoral actual de Estados Unidos a muchos les parece un caso clásico. Independientemente de la causa y dada la importancia de los partidos programáticos para la consecución de resultados positivos en cuanto a capacidad de gobierno, orientación pública y desarrollo, solo queda esperar que la tendencia se pueda detener y revertir (Ob. cit.).