

EL PAPEL DE LAS INSTITUCIONES INFORMALES DONDE LOS CONTRATOS FORMALES ESTÁN PROHIBIDOS. EL CASO DEL FINANCIAMIENTO DE CAMPAÑAS EN BRASIL*

David SAMUELS**

SUMARIO: I. *¿Qué es lo que dirige el contrato informal en el financiamiento de campaña?* II. *Entendiendo los mercados de financiamiento de campaña.* III. *Instituciones informales de financiamiento de campaña en Brasil.* IV. *Mecanismos de sanción.* V. *Conclusión.* VI. *Bibliografía.*

EN LA MAYORÍA de los países, las contribuciones privadas al financiamiento de campañas son altamente restringidas e incluso están prohibidas, por lo que estas actividades se financian con fondos gubernamentales. Esto es la generalidad en Latinoamérica.¹ En contraste, en países como Estados Unidos, Japón y Brasil, la mayor parte del financiamiento de campañas proviene de recursos privados. De cualquier manera, aun cuando el financiamiento sea de origen público o privado, el intercambio explícito de dinero por influencia política resulta ilegal en todos lados:

* El artículo constituye el capítulo IV del libro *Informal institutions and democracy: lessons from Latinamerica* (pp. 87-105), recopilado por Gretchen Helmke y Steven Levitsky, editado por Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2006. Traducción de Oswaldo Chacón

** Profesor de Ciencia Política de la Universidad de Minnesota. Especialista en política latinoamericana y en estudios comparativos de instituciones políticas, con particular énfasis en política brasileña, sistemas electorales, partidos políticos, estudios parlamentarios y federalismo. Es autor de *Ambición, Federalismo y Política legislativa en Brasil*, 2003.

¹ FERREIRA RUBIO, Delia (ed.), *Financiamiento de Partidos Políticos*, Buenos Aires, Argentina, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano-Konrad Adenauer Stiftung, 1997; CASTILLO, Pilar del, y Daniel ZOVATTO (eds.), *La Financiación de la Política en Iberoamérica*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1998.

un recaudador que promete proveer una “aportación económica” a cambio de lograr una reforma a las leyes sobre algún asunto está involucrado en un soborno, y un político que sugiere que una corporación otorgue un “donativo” si ésta quiere evitar convertirse en víctima de una regulación que podría ponerlo fuera del negocio, está involucrado en extorsión. La prohibición legal sobre contrataciones explícitas entre políticos y potenciales financiadores de campaña significa que el contrato formal de financiamiento de campaña no puede existir.

Además, debido a que los contratos formales entre donantes y beneficiarios son ilegales, ninguna de las partes puede comprometerse a cumplir con un punto de acuerdo, pues el Estado no puede hacer cumplir un acuerdo informal de financiamiento de campaña. De esta manera, los contribuyentes y beneficiarios pasan un tiempo difícil desarrollando fuertes expectativas respecto de la conducta de su contraparte, en el entendido que los actores son poco dispuestos a cumplir a la primera. No obstante, instituciones informales tienden a emerger en el mercado del financiamiento de campañas. Helmke y Levitsky (que introducen este volumen) definen instituciones informales como *normas socialmente compartidas, generalmente no escritas, que son creadas, comunicadas, y garantizadas por canales externos a los oficialmente sancionados*.

Las instituciones informales están basadas en impresiones compartidas respecto al comportamiento de las contrapartes. Mi definición de un contrato de financiamiento de campaña coincide con la definición de Helmke y Levitsky de instituciones informales: se trata de un acuerdo informal en el que un donador accede a otorgar dinero a algún político a cambio de servicios en un momento futuro. Quien inicie el contrato no resulta importante en este punto. Lo que importa es que la violación a dichos acuerdos por cualquiera de las partes debería generar alguna sanción.

Este tipo de acuerdos constituye la *string theory*² en la política: los políticos pueden constituirse en el mismo tejido del universo político, pero probablemente es imposible que lo vean. Después de todo, los políticos nunca ponen por escrito estos acuerdos, los cuales son generalmente rechazados incluso para discutirlos. Debido a que estas instituciones, necesariamente deben ser informales, estamos frente a un rompecabezas: ¿Qué es lo que sostiene la credibilidad de los intercambios informales de fondos de campaña? La lite-

² Lo que pudiera traducirse como “teoría de cuerdas”, es propia de la física contemporánea. Aplicada al ámbito político contiene ideas que no son fáciles de resumir. Sin embargo, sí presenta un elemento fundamental: se soporta en la creencia de un universo paralelo que determina nuestro mundo. N. del T.

ratura sobre la credibilidad de los compromisos nos ofrece pautas respecto de las bases del cumplimiento o garantía de los contratos: cuando los costos de transacción son elevados y los actores no pueden recurrir a una tercera parte para la aplicación del contrato, ambos “vendedores” y “compradores” de los fondos de campaña tienen la necesidad de desarrollar instituciones o, al menos, mecanismos cuasi-institucionales para contrarrestar los efectos de la incertidumbre y aumentar la posibilidad del éxito del contrato. El mercado de financiamiento de campaña, así como muchos mercados políticos y en contraste con muchos mercados económicos, constituye un dominio de las instituciones informales.

¿Qué tipo de instituciones informales están presentes en los contratos de financiamiento de campañas? ¿Dónde encajan los “contratos” de financiamiento de campañas dentro de la tipología que desarrollan Helmke y Levitsky? La tipología de estos autores tiene dos dimensiones. La primera dimensión es la efectividad de las instituciones formales. Mientras que algunas instituciones informales operan en un contexto de instituciones formales efectivas en las cuales las normas son constantemente cumplidas, otras existen en un contexto de instituciones formales débiles o inefectivas en donde el incumplimiento generalmente no se sanciona. La dificultad para clasificar los contratos informales de financiamiento de campañas encuentra un punto de referencia, la relativa efectividad de las instituciones formales. Pero como es notorio, por definición, los contratos formales en el financiamiento de campañas *no pueden* existir, así que no está claro si en este caso existe dicho punto de referencia.³ Sin embargo, consideraría a las instituciones formales (legalmente establecidas) como sanciones legales en contra de la “formalización” de las relaciones de intercambio que caracterizan los contratos de financiamiento de campaña.

Tal vez paradójicamente, el hecho de que los políticos nunca escriben “tu me diste \$100,000 (USD) y yo tomaré en cuenta tus intereses en algún proyecto de ley este año” indica que podemos calificar las instituciones formales en el financiamiento de campaña como *efectivas y estables* (de manera que las expectativas de los actores respecto de la probabilidad de sanción existe) aún en países propensos a la corrupción, como el caso de Brasil. Después de todo, si las instituciones formales fueran completamente inefectivas, ¿podríamos esperar (incluso, o tal vez especialmente siendo honestos) que los polí-

³ Un punto importante es el alcance respecto de qué otras instituciones informales surgen en contextos donde las instituciones formales no regulan dicha cuestión en forma inminente.

ticos despreciaran las normas formales y comenzaran a hacer por escrito sus contratos de financiamiento de campaña!

La segunda dimensión de la tipología de Helmke-Levitsky es el grado de convergencia entre los resultados de las instituciones formales e informales. Los políticos que participan en los contratos de financiamiento de campaña ciertamente quebrantan las disposiciones legales con respecto a soborno o extorsión, y es por esto que podemos asumir que dichos contratos se desarrollan sobre instituciones informales “flexibles o complacientes”, debido a que los políticos buscan evitar que sus operaciones se den al margen de la ley. Sin embargo, los políticos tampoco están interesados en cumplir las leyes sobre el soborno o la extorsión. Siguiendo la definición de instituciones informales “complacientes” de Helmke y Levitsky, los contratos de financiamiento de campaña violan el espíritu, no la letra de las leyes en contra del soborno o la extorsión y “ayudan a reconciliar... los intereses de los actores con los convenios existentes de las instituciones formales”.

¿Cómo surgen los contratos de financiamiento de campañas como instituciones informales? Así como los convenios están basados en 1) la prohibición formal del soborno, extorsión, y otras formas de corrupción; y 2) la importancia relativa del dinero en la política, que es sucesivamente una función de muchos otros factores, que describo más adelante. Pero así como Helmke y Levitsky hacen notar, para evitar el funcionalismo, necesitamos informar sobre el mecanismo por el que emergen las instituciones informales. De manera que necesitamos identificar “el quién y el cómo” de la emergencia de las instituciones informales, una tarea que intento cumplir mediante una exploración del caso brasileño.

En este capítulo, utilizo un enfoque metodológicamente individualista para estudiar la emergencia y el impacto de las instituciones informales.

Los enfoques racionales son más informativos cuando podemos identificar los actores políticos relevantes, convincentemente suponer sus motivaciones, intuir el peso de sus acciones, y comprender las potenciales recompensas. El financiamiento de las campañas generalmente constituye (desafortunadamente) una de las áreas más opacas en el estudio de la política, debido a que es muy difícil encontrar buenos datos. Cuando existen datos sobre financiamiento de campañas, la opción de un acercamiento racional para el estudio de las “áreas turbias” del clientelismo y particularismo adquiere plausibilidad y utilidad, debido a muchas razones: podemos identificar los actores y hacer suposiciones acerca de sus intereses, poseemos un referente empírico (suma de dinero) que limpiamente operacionaliza los intercambios políticos, y, lo más importante de este estudio, podemos obtener expecta-

tivas sobre las estrategias de los actores, incluso en la ausencia de reglas formales gobernando los intercambios políticos.

Como mostraré más adelante, los datos sobre financiamiento de campañas pueden ayudarnos a comprender la existencia de los mecanismos del mercado político informal.

Comienzo por explorar el asunto de si podemos afirmar que un “mercado” de financiamiento de campañas puede actualmente existir. Después presento una hipótesis sobre la existencia de mercados de fondos de campaña, derivado de expectativas sobre cuándo podríamos suponer el suministro de una demanda para fondos de campaña, y cuándo los compromisos contractuales creíbles pueden surgir para apoyar ese mercado. Después describo cómo los mercados de financiamiento de campaña en Brasil parecen encajar con las suposiciones hipotéticas. Concluyo colocando en perspectiva la experiencia brasileña y sugiriendo cómo el marco teórico debe ser aplicado en términos más generales.

I. ¿QUÉ ES LO QUE DIRIGE EL CONTRATO INFORMAL EN EL FINANCIAMIENTO DE CAMPAÑA?

El contrato formal o informal entre directores y agentes siempre será difícil en mercados (político o económicos) pobremente institucionalizados. La fluidez institucional complica el cumplimiento de los contratos. Ni los donantes ni los beneficiarios pueden comprometerse fidedignamente a cumplir el contenido de un acuerdo, menos aún que se comprometan a la primera. La flexibilidad de los mercados políticos —caracterizados por el personalismo electoral, la emergencia rápida y la desaparición de partidos, y/o una alta volatilidad del votante— caracteriza a muchas democracias emergentes. ¿Pueden existir los “contratos” de financiamiento de campaña en estas condiciones?

En términos de fondos de campaña, un mercado político pobremente institucionalizado podría limitar la credibilidad de los contratos políticos implícitos en donde se intercambian servicios gubernamentales por dinero. Bajo estos términos no todo el financiamiento de las campañas está “inducido a la obtención de un servicio”, algunos pueden estar “inducidos a la política” y orientados a influir hacia una posición política no-particularista, tal como estar a favor —o en contra— del control de las armas en Estados Unidos. Sin embargo, en países como Brasil, donde la mayoría de las identidades partidistas son relativamente débiles, los políticos cambian frecuentemente

su lealtad política, y la obtención de contratos gubernamentales (p.e. *Pork-barrel politics*⁴) se convierte en algo crítico para la supervivencia política, es probable que los fondos de campaña sean en gran parte inducidos para obtener algún servicio. Cuando éste es el caso, el político intenta conseguir y el donante accede a dar dinero a cambio de los servicios esperados en un tiempo futuro indeterminado⁵. El punto clave en el estudio de las instituciones informales es que debido a que el contrato formal está legalmente prohibido, los potenciales donadores pueden desconfiar si los políticos cumplirán el trato hasta el final. Siguiendo la teoría económica estándar, si los compradores carecen de buena información, entonces la existencia de vendedores en el mercado que ofrezcan utilidades inferiores puede incluso orillar a que el mercado deje de existir.⁶ De hecho, solamente en los países no democráticos los contratos de financiamiento son legales, por tanto, las instituciones informales son el único camino para generar expectativas de confianza entre las dos partes que realicen un contrato.

II. ENTENDIENDO LOS MERCADOS DE FINANCIAMIENTO DE CAMPAÑA

Para comenzar a entender por qué surgen los contratos de financiamiento de campaña, se hace necesario aclarar las expectativas teoréticas sobre las dinámicas del “mercado” de financiamiento de campaña. Tres aspectos fundamentales necesitan ser abordados para explicar por qué los contratos informales ocurren: la presencia de la oferta, de demanda, y la credibilidad de los compromisos que soportan el intercambio mercantil. Sin la oferta, demanda y mecanismos de intercambio de los mercados informalmente institucionalizados, podemos estar seguros que no surgiría el mercado y tampoco necesitarían surgir las instituciones informales. Por otro lado, si esas condiciones son conocidas (o están presentes), deberíamos ver un mercado con intercambios sustanciales y, de esta manera, esperar el desarrollo de instituciones informales. Propongo las siguientes cinco hipótesis sobre el mercado de financiamiento de campaña:

⁴ Se refiere a las acciones de gobierno que realiza un servidor público en beneficio de sus electores, en recompensa por su apoyo político y/o económico. N del T.

⁵ Excluyo la posibilidad de que un político provea servicios a cambio del apoyo financiero esperado en un tiempo futuro indeterminado.

⁶ AKERLOF, George A., “The Market for ‘Lemons’: Quality Uncertainty and the Market Mechanism”, *Quarterly Journal of Economics*, 1950, 84, núm. 3, pp. 488-500.

1. La oferta total de fondos de campaña está en función de los intereses que los potenciales financiadores tienen de influir en la distribución de los servicios del gobierno.
2. La demanda global para fondos de campaña está en función del grado de competencia dentro del partido y con los demás partidos.
3. El Intercambio del mercado avanzará en la medida que los políticos deseen establecer prestigios colectivos y/o individuales.
4. El intercambio del mercado avanzará en la medida que los políticos y donadores esperen comprometerse a la repetición de las interacciones.
5. El intercambio del mercado avanzará en la medida que los políticos y donadores hayan establecido mecanismos de sanción cuasi-institucionales.

Estas hipótesis son generales, lo que nos permite una investigación comparativa transnacional. Ellas son también acumulativas; esto es, cada hipótesis está en una necesaria pero insuficiente condición. Sólo si estas cinco condiciones se hacen presentes puede surgir un contrato de fondos de campaña. Exploro aquí los razonamientos detrás de cada hipótesis.

1. *Expectativas respecto a la Oferta de Fondos de Campaña*

La primera hipótesis se dirige a la pregunta de si los grupos individuales, de negocios y/o de interés tienen razones para ofertar fondos de campaña invirtiendo en candidatos o partidos. Esta pregunta es importante: a pesar de la demanda, si no hay oferta de dinero, entonces los actores políticos en las nuevas democracias no invertirán en la política. Esta demanda requiere del siguiente supuesto: que una oferta de servicio del gobierno exista, que los funcionarios electos ejerzan, al menos, el mínimo control sobre esa oferta, y que los grupos de interés, corporativos e individuales quieran acceso a esa oferta y tener dinero para distribuir. Estos supuestos son razonables: en una democracia, los actores políticos intentarán influenciar áreas que afectan sus intereses. A menos que asumamos que todos aquellos quienes poseen dinero están desinteresados en “comprar” servicios del gobierno, tenemos razones sustanciales *a priori* para creer que los contribuyentes potencialmente desearán ofertar fondos de campaña. Incluso en sistemas altamente *oligopólicos* como Brasil, algunas competencias realmente no son competencias, y cuando la competencia existe, los actores tienen incentivos para proveer una oferta de fondos de campaña en un intento de cambiar recursos para

su provecho⁷. Por ello, propongo la hipótesis que si los intereses privados desean acceder a los servicios del gobierno, y los funcionarios electos ejerzan cierto tipo de control sobre la distribución de esos recursos, entonces veríamos estos mismos intereses ofertando fondos de campaña a candidatos a dichos puestos.

2. Expectativas respecto a la Demanda de Fondos de Campaña

Bajo determinadas condiciones, la demanda para fondos de campaña puede ser escasa. Por ejemplo, las campañas pueden ser completa o parcialmente patrocinadas con fondos públicos, eliminando o reduciendo la habilidad o la necesidad de los candidatos para obtener fondos. Cuando las campañas son financiadas con recursos públicos, incluso los contratos informales de financiamiento de campaña no deberían existir, porque (al menos en principio) los recursos privados de dinero no serían relevantes en el proceso electoral.⁸

Pero cuando las campañas son patrocinadas con fondos privados, ¿conforme a qué condiciones existirá la demanda? El factor principal es el grado de competencia electoral. Por un lado, la demanda puede ser escasa debido a que las campañas son austeras, derivado de que no son competitivas. Si un candidato o partido ha ahuyentado a sus posibles rivales, tendría poca necesidad de obtener dinero porque no necesitaría gastar dinero para ganar votos. Por el otro lado, en la medida que la competitividad de las elecciones incrementa, así serán sus costos, y así será la demanda de los políticos por dinero.⁹ Dicha demanda también depende de las particularidades de las normas electorales. Por ejemplo, en países con reglas tales como el sistema de listas abiertas (*openlist*) en Brasil, la demanda de fondos de campaña constituye una necesidad no solamente en la competencia entre partidos,

⁷ Este argumento se mantiene independientemente de si existe la corrupción y/o si aquellos con dinero también intentan influenciar a los funcionarios no electos. Sólo si los funcionarios electos son meras “pantomimas”, los interesados en el acceso a buscar influencias no los verán como potenciales blancos de inversión.

⁸ Por supuesto, los recientes escándalos en México, Alemania y en otros lugares apuntan a la probabilidad de que aún donde las campañas son financiadas con recursos públicos, los políticos buscarán recursos adicionales de fuentes ilícitas, ya sea para su campaña o para su enriquecimiento personal.

⁹ CRAIN, W. Mark, “On the Structure and Stability of Political Markets”, *Journal of Political Economy*, 1977, 85 (agosto), pp. 829-42.

sino también en el grado de competencia intrapartidista en cada circunscripción electoral.¹⁰ Esto es, si los candidatos deben competir contra otros por votos en cada distrito, entonces ellos tienen fuertes incentivos para gastar dinero en un intento por diferenciarse tanto de sus correligionarios como de los candidatos de los otros partidos.¹¹ La importancia de la competencia dentro de los mismos partidos, depende del sistema electoral.

De esta forma, cuando los candidatos enfrentan competencia, únicamente necesitamos asumir que ellos desean ganar, para concluir que existe demanda por patrocinio. El grado de demanda depende de la competencia dentro y entre los partidos y otros costos resultantes de llevar a cabo una campaña, que variarían ampliamente dependiendo de factores contextuales.¹² Sin embargo, otros elementos son requeridos para asegurar la credibilidad de los compromisos y, asimismo, la generación de instituciones informales de financiamiento de campaña.

3. *Expectativas respecto a la Existencia de Compromisos Fidedignos*

La oferta y la demanda son necesarias pero son razones insuficientes para que proceda el intercambio de mercado y por lo tanto, para hacer surgir las instituciones informales. En el intercambio de mercado también se requiere contratos entre aquellos que producen la oferta y quienes generan la demanda. El contrato es problemático, porque ambas partes tienen pocas garantías de que los términos del trato serán cumplidos. Por ejemplo, los potenciales financiadores de campaña pueden ponerse reacios a invertir porque no confían en que obtendrán los beneficios por los que están pagando. Este asunto se complica si los que ofertan los fondos de campaña esperan que los políticos provean un adecuado retorno del dinero “invertido”. Si no lo hacen, entonces los fondos de campaña podrían ser poco ofertados. Aún

¹⁰ COX, Gary y Michael THIES, “The Cost of Intra-Party Competition: The Single, Non-transferable Vote and Money Politics in Japan”, *Comparative Political Studies*, 1998, 31 (junio), pp. 267-91.

¹¹ Esta hipótesis se mantiene independientemente de si los que ofertan creen que importa quién gane la elección; sólo si los contribuyentes creen que los candidatos son intercambiables y que los políticos no pueden afectar sus intereses, entonces no ofertarán fondos.

¹² Estos factores son demasiados para explorarlos aquí, pero incluyen el costo de anuncios en periódicos o en televisión, otras campañas publicitarias tales como la elaboración de panfletos, gallardetes y camisetas, ayuda para transportación, campañas para incrementar el voto, y los costos de llevar a cabo la organización de una campaña. Estos costos varían de acuerdo a las condiciones locales.

si los inversionistas están interesados en obtener servicios del gobierno y los políticos demandan dinero, podríamos ver una escasez de inversión debido a los problemas del contrato —lo cual implica que las instituciones informales han fallado en emerger. En contraste, si los inversionistas están confiados que obtendrán un buen beneficio por su inversión, entonces tenemos buenas razones para suponer que los fondos de campaña serán otorgados.

¿Qué garantías tienen los potenciales contribuyentes que los políticos llevarán a término lo pactado en el trato? Desafortunadamente, los patrocinadores de campaña nunca pueden tener plena garantía. La razón es la poca honradez de las personas: toda vez que en ningún país, los contratos de financiamiento de campaña están garantizados legalmente.¹³ Los contribuyentes no pueden llevar su caso a alguna autoridad superior si un político “incumple algún trato”, tampoco un político puede demandar a los contribuyentes por no cumplir con los recursos para fondos de campaña “prometidos”.

En consecuencia, la fidelidad de los acuerdos en los contratos de financiamiento de campaña, en ninguna parte puede apoyarse en mecanismos institucionalizados de sanción.

Dada la ausencia de mecanismos creíbles de sanción, las inversiones de los contribuyentes pueden estar expuestas a la expropiación sin compensación. En esta situación, podemos observar poca inversión aun donde la oferta y la demanda son altas. Esto es, aún si asumimos que los políticos realmente no “expropián” las contribuciones *ex puestas*, la ausencia de obligaciones formales contractuales para proveer servicios a cambio de dinero significa que invertir en campañas es, por lo menos, una propuesta altamente riesgosa.

Entonces, ¿qué mantiene la credibilidad de los contratos de fondos de campaña? La literatura sobre la confiabilidad de los acuerdos provee pistas claras sobre el origen de la seguridad de los contratos: cuando el costo de transacción es elevado, los actores políticos (“donadores y beneficiarios” de los fondos de campaña) tienen incentivos para desarrollar instituciones o mecanismos cuasi-institucionales para contrarrestar los efectos de la incertidumbre y aumentar la posibilidad de un contrato exitoso. Los actores políticos pueden desarrollar tres tipos de mecanismos para aumentar la credibilidad de sus acuerdos: reputación, repetición y sanción.

¹³ McCARTY, Nolan y Lawrence S. ROTHENBERG, “Commitment and the Campaign Contribution Contract”, *American Journal of Political Science*, 1996, 40, no. 3, pp. 872-904. KROSZNER, Randall y Thomas STRATMANN, “Interest-Group Competition and the Organization of Congress: Theory and Evidence from Financial Services’ Political Action Committees”, *American Economic Review*, 1998, 88 (diciembre), pp. 1165-87.

Consideremos primero la reputación. Para aumentar su credibilidad, los políticos tienen incentivos para desarrollar un “nombre de marca”. Un nombre de marca desarrollado exitosamente indica calidad a los potenciales votantes, y también provee a los votantes de un blanco contra el cual tomar represalias si la calidad no responde las expectativas.¹⁴ Los candidatos pueden intentar desarrollar cualquier nombre de marca colectivo o individual. Un político puede desarrollar un nombre de marca colectivo comprometiéndose con un partido que propugne una ideología y que posea una identidad colectiva. Al comprometerse con un partido, un político admite que él o ella son al menos en parte, sustituibles por otro candidato que también sea portador de ese nombre de marca. En esta línea, comprometerse a una reputación colectiva limita la capacidad de los políticos para “incumplir” los contratos.

Sin embargo, el desarrollar una reputación colectiva reduce la autonomía de los políticos, algo que no se presenta en el desarrollo de una reputación personal.¹⁵ Los políticos pueden invertir también en una reputación personal, frecuentemente referido como el “voto a la persona”.¹⁶ Particularmente si el sistema electoral permite o promueve las tácticas de campaña individualistas, los políticos tienen motivos para desarrollar una reputación como proveedor de bienes privados (incluyendo beneficios de gobierno geográficamente focalizados) y desarrollar una base de apoyo en su distrito de electores que los conocen, confían en ellos, y consistentemente vota por ellos. Lo más importante es que el reparto de las acciones políticas que benefician a conocidos o amigos no sólo puede solidificar una reputación con votantes, sino también puede ayudar a que los políticos desarrollen una reputación con potenciales contribuyentes de campaña, tales como despachos de construcción que harán carreteras, puentes, diques, oficinas de gobierno, y así sucesivamente, lo que los políticos suelen obtener exitosamente.

Aun este éxito en el desarrollo de la reputación es insuficiente para reducir la incertidumbre del contrato; repetir el juego es un segundo ingrediente necesario. Ante la ausencia de sanciones formales, los políticos enfrentan solo un costo potencial por incumplir un contrato: la pérdida del actual valor de potenciales ganancias en futuros tratos con los donantes o con otros quienes observen el incumplimiento. Esto es, la reputación importa muy poco si

¹⁴ AKERLOF, George A., “The Market for ‘Lemons’: Quality Uncertainty and the Market Mechanism”, *cit.*, p. 500.

¹⁵ CRAIN, W. Mark, *op. cit.*, p. 829.

¹⁶ CAIN, Bruce E., John FERREJOHN y MORRIS FIORINA, *The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 1987.

el inversionista cree que determinado político incumplirá de todas formas porque él o ella tienen poco futuro. Cuanto más los políticos planeen tratar con los donadores en el tiempo, más grandes son los costos de su incumplimiento. Cuando los políticos esperan una relación de larga duración con los donadores, menos recursos necesitan ser invertidos en garantizar la aplicación del contrato.

Si los funcionarios electos son mayormente principiantes y no tienen la intención de seguir una carrera en la política, entonces la operación (iterated) es menos probable. Sin embargo, si los políticos planean hacer una larga carrera, entonces la credibilidad de sus acuerdos incrementa, y ellos tienen menos incentivos para incumplir en los contratos de financiamiento de campaña. Por ejemplo, las carreras relativamente largas de los miembros de la Cámara de Diputados mantiene la credibilidad de los contratos de fondos de campaña en los Estados Unidos.¹⁷ Por tanto, interpretar la probabilidad del cumplimiento de contratos en las nuevas democracias requiere una comprensión de la naturaleza de las carreras de los políticos. Donde los políticos tienen carreras relativamente cortas, la credibilidad en los contratos está dañada. Donde las carreras políticas son más largas, los políticos tienen más y mejores oportunidades para desarrollar una reputación y asegurar mejores contribuciones.¹⁸ De esta manera, los contribuyentes esperan interactuar repetidamente con los políticos sobre un periodo relativamente largo, por lo que *la repetición* puede ayudar a establecer acuerdos creíbles.

Pero aun si asumimos que los políticos desean construir una reputación y carreras políticas duraderas, North y Weingast (1989) han argumentado que la reputación y la repetición son insuficientes para mantener mercados políticos institucionalizados. De esta forma todavía no podemos concluir que tenemos condiciones “suficientes” para generar las instituciones informales de financiamiento de campaña. Esto es así porque ni la reputación o la repetición pueden restringir completamente el comportamiento *ex puesto* de los políticos o prohibirles manipular el mercado a su favor una vez que ellos sean electos. Esto ocurre sólo cuando las amenazas de sancionar los incumplimientos son creíbles, a través de la creación de mecanismos de sanción. Sin embargo, como es notorio, dichas instituciones están excluidas en todos los mercados de fondos de campaña, por lo menos formalmente, porque el estado no hará cumplir tratos implícitos de financiamiento de campaña.

¹⁷ KROSZNER, Randall y Thomas STRATMANN, *op. cit.*

¹⁸ *Ibidem*, 1166n.

Por consiguiente, podemos concluir que debido a que los contratos de financiamiento de campaña no pueden ser forzados a cumplirse, en ningún lado existe un mercado de financiamiento de campaña, por lo que las instituciones informales en los mercados de financiamiento de campaña son imaginarias. O podemos plantear la hipótesis que los mecanismos de sanción sólo surgen informalmente. Debido a que los contribuyentes y los políticos tienen fuertes intereses en mantener el intercambio en el mercado de financiamiento de campaña, ellos pueden generosamente desarrollar mecanismos para obligar a cumplir los acuerdos. Los especialistas han demostrado que dichos mecanismos han surgido en Estados Unidos: los políticos tienen deliberadamente garantías cuasi-institucionales muy elaboradas tales como *seniority rules*¹⁹ y comisiones de especialización como formas de aumentar su reputación y la probabilidad de repetir el juego.²⁰

Los contratos de fondos de campaña no pueden descansar en las garantías institucionales formales. En cambio, el intercambio debe confiar en las instituciones informales de reputación, repetición y sanción. Para ilustrar estas hipótesis más claramente, me remito ahora al caso de Brasil.

III. INSTITUCIONES INFORMALES DE FINANCIAMIENTO DE CAMPAÑA EN BRASIL

Hasta 1994, desconocíamos alguna información sobre los costos de las campañas brasileñas, ya que a partir de ese año los candidatos tuvieron que comenzar a presentar la relación de todas sus contribuciones.²¹ Ahora tenemos datos que confirman que las elecciones en todos los niveles en Brasil son muy costosas, y que el aspecto financiero juega un rol relevante.²² Las

¹⁹ Entendida como reglas de jerarquía al interior del Congreso.

²⁰ KROSZNER, Randall y Thomas STRATMANN, *op. cit.*, p. 1183.

²¹ E. g., SAMUELS, David, "Incumbents and Challengers on a Level Playing Fields: Assessing the impact of Campaign Finance in Brazil", *Journal of Politics*, 2001a, 63, no. 2, pp. 569-84; *Id.*, "Money, Elections and Democracy in Brazil", *Latin American Politics and Society*, 2001b, 43, no. 2, pp. 27-48; *Id.*, "When Does Every Penny Count? Intraparty Competition and Campaign Finance in Brazil", *Party Politics*, 2001c, 7, no. 1, pp. 89-102; *Id.*, "Pork-Barreling Is not Credit-Claiming or Advertising: Campaign Finance and the Sources of the Personal Vote in Brazil", *Journal of Politics*, 2002, 64, no. 3, pp. 845-63.

²² He discutido en otro lugar la credibilidad y validez de los datos SAMUELS, David, "When Does Every Penny Count? Intraparty Competition and Campaign Finance in Brazil", *cit.*, pp. 89-102; *Id.*, "Pork-Barreling Is not Credit-Claiming or Advertising: Campaign Finance and the Sources of the Personal Vote in Brazil", *cit.*, pp. 845-63. Cox y Thies, defendiendo

tablas 4.1 y 4.2 proveen información sobre las cantidades de dinero que los candidatos recaudaron para las campañas en Brasil.²³

Las elecciones brasileñas son caras, en su generalidad. Para poner estos costos en perspectiva, podemos primeramente observar que en agosto del 2002 el dólar americano estaba sobre los R\$ 2.50. Así, por ejemplo, aun cuando un candidato ganador al Congreso en Brasil no gasta tanto como lo hace un candidato ganador al Congreso de Estados Unidos (US\$ 530,000 en promedio en 1994), hay que considerar que los candidatos en Brasil tienen legalmente prohibido contratar anuncios en televisión o radio,²⁴ y un dólar tiene un valor muy elevado en Brasil, donde el ingreso anual *per cápita* es menos de US\$ 5,000.

1. ¿Qué provee una Oferta?

Claramente, el mercado de fondos de campaña prospera en Brasil. ¿Por qué sucede esto y qué soporta las instituciones informales de financiamiento de campaña? ¿Por qué los potenciales contribuyentes proveen dinero? Los potenciales contribuyentes en Brasil están muy dispuestos a dar dinero porque los funcionarios electos controlan la distribución de recursos valiosos- por ejemplo, subsidios para la exportación, regulaciones bancarias, los controles del tipo de cambio, y los fondos dedicados a recompensas.²⁵

el uso de los datos de financiamiento de campaña en Japón, concluyeron que “si esta información ha sido fabricada, ello ha sido para preservar un número de correlaciones esperadas y aún para hacer coincidir las teorías de los científicos políticos- lo que no parece ser muy probable” (2002, 45). Esto mismo se aplica para justificar el uso de los datos de Brasil.

²³ En 1994 y 1998, los candidatos fueron requeridos para reportar sólo sus contribuciones recibidas, no sus gastos. Asumo que los candidatos gastaron todo lo que recibieron, ya que por ley los candidatos son obligados a entregar todo el “remanente” de los fondos al Comité Nacional de su Partido.

²⁴ El tiempo en televisión y radio es gratuito, es distribuido de acuerdo a la proporción de representantes de los partidos en la Cámara Baja.

²⁵ AMES, Barry, “Political Survival: Politicians and Public Policy in Latin America”, *California Series on Social Choice and Political Economy*, Berkeley: University of California Press, 1987, p. 12; *Id.*, “Electoral Strategy under Open-List Proportional Representation.” *American Journal of Political Science*, 1995b, 39, no. 2, p. 406. En ARBOR, Ann, *The Deadlock of Democracy in Brazil*, University of Michigan Press, 2001, p. 33; ABRUCIO, Fernando, *Os Baroes da Federacao*, Sao Paulo, Brazil, Departamento de Ciencia Política da Universidade de Sao Paulo, 1998. Editora Hucitec. Acemoglu, Daron, and James Robinson, “The Political Economy of the Kuznets Curve”, *Journal of Public Economics*, 2002, pp. 84, 341-56; BEZERRA, Marcos Otávio, *Em Nome das “Bases”*:

Nos enfoquemos brevemente en el intercambio de fondos de campaña por la asignación gubernamental de contratos de obra pública. Los legisladores brasileños pueden influenciar la distribución geográfica de los proyectos dados a sus electores, y dedican un buen tiempo intentando hacer justamente eso.²⁶ Las compañías de construcción desean tener los contratos de gobierno para tales proyectos, y ellos tienen dos razones para ofrecer una oferta de fondos de campaña a los políticos.

La primera es que ellos quieren los fondos dirigidos a donde su compañía opera, en contraposición de donde otras compañías lo hacen. Ellos invierten en candidatos que, según su creencia, satisfactoriamente “traerán el pan a la casa”.²⁷ La segunda es que los políticos no sólo influyen en la distribución de proyectos y autorizan su iniciación, pero también pueden influenciar cuando y si la empresa obtendrá el pago de algún proyecto existente.²⁸ Debido a que los fondos destinados a los proyectos cedidos como “pago de factura” son escasos, los potenciales donadores tienen fuertes intereses para invertir mucho dinero, así ellos no quedan excluidos en la división del botín.

2. ¿Qué genera la demanda?

Una exploración del lado de la demanda en la ecuación también explica por qué las campañas brasileñas son tan costosas. La demanda es una función de la competencia interna y externa de los partidos, y ambas formas de competencia en Brasil se han incrementado cada vez más intensamente desde el retorno a elecciones competidas. El número de partidos efectivos en las elecciones legislativas alcanzaron de 2.4 en 1982 a 8.2 en 1994 y se han mantenido justamente altas desde entonces.²⁹ Los candidatos de todos los partidos ahora enfrentan competencias intrapartidistas más intensas. Debido a que las organizaciones partidistas generalmente son débiles y no colabo-

Política, Favor e Dependência Pessoal, Rio de Janeiro, Brazil: Relume Dumarà-Núcleo de Antropologia da Política, 1999.

²⁶ AMES, Barry, “Electoral Strategy under Open-List Proportional Representation.” *American Journal of Political Science*, cit.

²⁷ BEZERRA, Marcos Otávio, *Em Nome das “Bases”: Política, Favor e Dependência Pessoal*, cit., p. 242.

²⁸ *Ibidem*, p. 245.

²⁹ NICOLAU, Jairo M., “Notas sobre os Quatro Índices Mais Utilizados nos Estudos Eleitorais”, 1997, en: OLAVO BRASIL DE LIMA, Jr. (ed.), *O Sistema Partidário Brasileiro*, Rio de Janeiro, Brazil, Fundação Getúlio Vargas, p. 316.

ran con los candidatos individuales en el proceso de campaña, los candidatos deben obtener sus propios fondos para sobrevivir la batalla electoral y deben recaudar tanto como puedan.

En las elecciones legislativas, la competencia dentro del partido también influye en los costos de campaña. Para las elecciones del Congreso, en Brasil se utiliza un sistema de listas abiertas de representación proporcional en distritos plurinominales que conforman los límites del estado (hay 26 estados y un distrito federal). El número de curules por estado/distrito oscila entre 8 y 70 (el número total de curules es 513). Los partidos pueden nominar arriba de 1.5 candidatos por curul en cada distrito y las alianzas multipartidistas pueden nominar hasta dos candidatos por curul en cada distrito. En el distrito más grande en 2002 (Sao Paulo) esto significó que 705 precandidatos compitieran para setenta candidaturas, mientras que 60 precandidatos compitieron para ocho candidaturas en el distrito más pequeño que cuenta con la menor competición (Tocantins).

Este sistema electoral genera tremendos incentivos para desarrollar estrategias de campaña individualizadas.³⁰ Los candidatos deben competir por votos contra sus compañeros de listas, y también contra los candidatos de los partidos opositores, por lo que no pueden atraer votantes solamente en función de bases partidistas (como el programa de partido, por ejemplo). En cambio, para ganar votos ellos deben construir una base de “voto hacia su persona”. Esto requiere recaudar y gastar dinero en favores, regalos u otros beneficios particularizados.

Debido a esta necesidad, sistemas electorales como el de Brasil, promueven relativamente un alto gasto en las campañas individualizadas, y en la medida en que en dicho sistema aumenta el grado de competición, también lo hace el nivel de gasto.³¹ Así como la competencia entre partidos se ha incrementado con la llegada de la redemocratización, también se ha incrementado la competencia intra-partidista en Brasil. El número de candidatos por curul en las elecciones de diputados federales aumentó de 3.3 en 1982 a 8.2 en 2002.³² Cuando los candidatos que participan sobre reglas de

³⁰ CAREY, John M. y Matthew SOBERG SHUGART, “Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas”, *Electoral Studies*, 1995, 14, no. 4, pp. 417-39.

³¹ COX, Gary y Michael THIES, *op. cit.*

³² SANTOS, Wanderley G. dos, *Regresso: Máscaras Institucionais do Liberalismo Oligárquico*, Rio de Janeiro, Brazil, Editora Ópera Nostra, 1994. BRAZIL TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, “Divulgacao de Prestacao de Contas 2002” Computer files, Tribunal Superior Eleitoral, Brasília, 2002a; *Id.*, “Resultados das Eleicoes de 2002” Computer files, Tribunal Superior Eleitoral, Brasília, 2002b.

listas abiertas de representación proporcional enfrentan el incremento en la competencia dentro del mismo partido, deben recaudar y gastar más dinero para sobresalir dentro de la gente.

3. *Reputación y Repetición I*

Sabemos que las campañas son costosas en Brasil en parte porque existen incentivos considerables que proveen oferta y generan demanda. Sin embargo, eso es insuficiente para que el intercambio del mercado ocurra y por consiguiente, insuficiente para explicar la emergencia de las instituciones informales de financiamiento de campaña. Aun tenemos que descubrir si la reputación, la repetición y la sanción están presentes para sostener tales instituciones. Los especialistas coinciden en que los políticos de Brasil—incluso aquellos de izquierda, aunque en menor grado— procuran construir una fuerte reputación personal a partir de la distribución de canonjías.³³ Los políticos buscan reconocimiento a través de generar proyectos de obra pública para su región, y por proveer favores particulares tales como empleos, alimentos o préstamos pequeños. De esta forma la reputación resulta clave para el éxito de la mayoría de las carreras de los políticos brasileños, y son pocos los políticos que sobreviven en este sistema simplemente como defensores de posturas políticas programáticas.

Un político brasileño que se resiste a proveer beneficios particulares puede ser sujeto de rechazo. La reputación de alguien que “trae el alimento a casa” no sólo ayuda a solidificar una reputación frente a los votantes, sino también ayuda a que los políticos desarrollen una reputación con potenciales contribuyentes de campaña, quienes pudieran asustarse frente a un mero político “programático”.

Un asunto importante para que las empresas y los políticos del Congreso en Brasil desarrollen relaciones duraderas, es debido a que los relevos en la Cámara de Diputados en cada elección sucesiva exceden el 50%. En contraste, los relevos en el Congreso de Estados Unidos son menores al 10% en cada elección. ¿Con esto los diputados brasileños no se venden al mejor postor? De hecho, los políticos brasileños tienen carreras políticas

³³ AMES, Barry, “Electoral Strategy under Open-List Proportional Representation”, *American Journal of Political Science*, 1995b, 39, no. 2, p. 406. En ARBOR, Ann, *The Deadlock of Democracy in Brazil*, University of Michigan Press, 2001, p. 33; MAINWARING, Scott, “Party Systems in the Third Wave”, *Journal of Democracy*, 1998, 10, no. 3, pp. 67-81.

duraderas, aunque no implica necesariamente que dicha carrera sea completamente desarrollada como congresista. La mayoría de los diputados ingresan a la Cámara después de estar algunos años como legisladores estatales, en gobiernos municipales o incluso como alcaldes. Típicamente ellos pasan uno o dos temporadas en la Cámara y después continúan sus carreras fuera de la legislatura nacional, retornando a la política local o estatal. Por ejemplo, ellos buscan ser nuevamente alcaldes o moverse a una posición más influyente en el gobierno estatal.³⁴ En Brasil, los puestos ejecutivos en los gobiernos *subnacionales* ejercen significativamente más poder para contratar, despedir e implementar proyectos de obra pública que los proyectan a posiciones en la legislatura nacional.

Como en los Estados Unidos o Japón, la estructura de las carreras políticas en Brasil solidifica las reputaciones de los políticos y establece las bases de que ellos se comprometerán a repetir la operación con los potenciales financiadores de campañas, pero de una forma específica. Los políticos brasileños nunca se alejan mucho de sus localidades o su estado de origen, incluso cuando están sirviendo como legisladores nacionales; ellos comienzan a cultivar relaciones con los financiadores de campaña muy tempranamente en su carrera. Cuando llegan a la Cámara de Diputados, continúan desarrollando esas relaciones y buscan distribuir más contratos sustanciosos de gobierno. Posteriormente, su carrera los encamina por un lado a posiciones con mayor capacidad para promover políticas a favor de los grupos que los apoyan y los regresa a los lugares donde los proyectos serán implementados. Las empresas con intereses en el presupuesto público observan bien y buscan invertir en relaciones duraderas con políticos que tendrán influencia a largo plazo sobre los recursos del gobierno.³⁵

Los políticos brasileños tienen largas carreras políticas que requieren constantes fuentes de recursos, y de esta forma tienen fuertes motivos para desarrollar relaciones duraderas con potenciales financiadores de campaña. Asimismo, los potenciales financiadores quieren apoyar a políticos que enriquecerán sus cuentas a través de contratos de gobierno por mucho tiempo. De esta manera, la estructura de las carreras políticas en Brasil sirve como una analogía al sistema jerárquico en el Congreso de Estados Unidos (*senio-*

³⁴ SAMUELS, David, *Ambition, Federalism and Legislative Politics in Brazil*, New York, Cambridge University Press, 2003.

³⁵ BEZERRA, Marcos Otávio, *Em Nome das "Bases": Política, Favor e Dependência Pessoal*, cit., p. 245.

city system) y le dan crédito a la noción que la reputación y la repetición soporta los mecanismos de contrato informal en Brasil.³⁶

4. *Reputación y Repetición II: La importancia de los amigos y familia*

Otro factor respalda esta noción. Si la credibilidad es una función de la reputación y la repetición, entonces la familiaridad aporta confianza. En Brasil, aunque el mercado de fondos de campaña está bien capitalizado, es dominado relativamente por pocos actores. Sólo alrededor de diez individuos, en promedio, contribuyen para cada campaña, a diferencia de los Estados Unidos donde decenas y en ocasiones cientos de contribuyentes apoyan las campañas al Congreso. Además, muchos de los que contribuyen son familiares inmediatos de los candidatos, amigos cercanos o socios comerciales. El nepotismo y las “dinastías” políticas familiares son hechos que se dan en la vida política de Brasil.³⁷ Esta base tan reducida de contribuyentes hace cualquier “contrato” implícito más creíble y visible, debido a que es muy probable que los candidatos y contribuyentes sean muy cercanos personalmente en otras esferas sociales.

La “vecindad” del mercado de fondos de campaña en Brasil contrasta con el sistema más abierto de fondos de campaña en los Estados Unidos. Por ejemplo, Sorauf³⁸ estimó que como un 10 por ciento de la población en edad de votar en los Estados Unidos contribuyó con dinero para alguna campaña en 1984. Incluso una estimación significativamente más cautelosa, extraordinariamente expone una amplia diferencia entre Brasil y los Estados Unidos: si asumimos que sólo el 1 por ciento de la población en edad de votar estadounidense otorgó dinero, esto es aún más que un millón de personas. En Brasil, menos de setenta y cinco mil personas aportaron para todas las campañas en cada ciclo. Esto es cerca del 0.075% de la población brasileña en edad para votar de casi cien millones, menos de un décimo de la estimación cautelosa en Estados Unidos.

Desafortunadamente, carecemos de datos sobre el número de contribuyentes corporativos para las campañas políticas en Estados Unidos, debido a que las contribuciones corporativas directas son prohibidas y a que las

³⁶ KROSZNER, Randall y Thomas STRATMANN, *op. cit.*, p. 1183.

³⁷ Más información en LEWIN, Linda, *Politics and Parentela in Paraíba: A Case Study of Family-Based Oligarchy in Brazil*, Princeton University Press, 1987.

³⁸ SORAUF, Frank, *Money in American Elections*, Glenview, IL, Scott, Foresman, 1988, p. 43.

comisiones de acción política (PACs) pueden representar a una o cientos de corporaciones. De esta manera, no podemos comparar directamente a Brasil con Estados Unidos bajo estos términos. Aún así, podemos observar cómo relativamente pocas empresas en Brasil contribuyen a las campañas políticas: menos de tres corporaciones, en promedio, otorgan fondos de campaña a cada candidato al congreso, aunque las empresas proveen cerca de dos tercios de todas las contribuciones, en promedio, en cada elección electoral (Tribunal Superior Electoral de Brasil, 2002).³⁹ Así como sucede con los contribuyentes individuales, muchas veces vemos docenas de contribuciones de las Comisiones de Acción Política (PAC) para cada campaña para el Congreso en Estados Unidos.

La naturaleza relativamente “cerrada” de los mercados de financiamiento de campaña en Brasil significa que los candidatos tienen la probabilidad de que sean familiares con sus financiadores de campaña, lo que facilita la construcción de la reputación de los políticos y aumenta la probabilidad de la repetición. Además, la familiaridad —la elevada probabilidad de que los contribuyentes sean miembros de la familia del candidato o sean socios comerciales con el mismo, al igual que la elevada probabilidad de que el político planee retornar a las políticas locales más adelante— sirve para fortalecer las normas “de sanción”. Ejemplos específicos en dos estados ilustran esta situación.

En el caso del estado de Río Grande do Norte, conocido por sus políticas patrimoniales e insulares (no diferente a muchos otros estados de Brasil), nueve de veintinueve donadores de un candidato ganador a diputado en 1994 tenían su apellido. Estos donadores fueron responsables de proveer el 85% de los fondos del candidato. Tres de los siete donadores individuales de otro candidato ganador del mismo estado eran miembros de su familia, y esos donadores dieron el 53% de sus fondos de campaña (Tribunal Superior Electoral de Brasil, 2002). Esta familiaridad no es sólo una característica de los estados más pequeños y subdesarrollados. Sao Paulo, el estado más avanzado económicamente y el más grande, tiene una población de cerca de treinta millones (casi la población de Argentina), y cuenta con aproximadamente el 40 por ciento del producto interno bruto, y es el décimo más grande en el mundo (probablemente). Aún así, la base industrial del estado

³⁹ La investigación en un ámbito más extenso puede encontrar que las relaciones familiares se extienden a la familia política, primos y otros donde no se tienen los mismos apellidos, y puede también revelar que las contribuciones corporativas vienen de empresas donde el candidato previamente ha trabajado o que es dueño (a), o con quienes ha hecho tratos anteriormente.

está altamente concentrada, y a pesar de su gran población y su relativa base económica compleja, relativamente pocas personas y compañías entran al mercado de financiamiento de campañas. Muchos de los candidatos mejor conocidos por sus conexiones en los negocios, recibieron contribuciones de relativamente pocas empresas. El diputado Antonio Delfim Neto, quien anteriormente tuvo el cargo de Ministro de Finanzas, de Agricultura y de Planeación, recibió contribuciones de un importante total de diecisiete empresas y tres personas. Las empresas dieron el 85% del total de aproximadamente R\$ 700,000 en contribuciones en el 2002 (Tribunal Superior Electoral de Brasil, 2002).

Los políticos en Brasil buscan establecer repeticiones, relaciones duraderas con potenciales financiadores de campaña para desarrollar su reputación. Ellos quieren establecerse como proveedores eficientes de recompensas, tanto para los votantes como para las empresas que se interesan por los contratos de gobierno. Dado que la mayoría de las contribuciones de campaña vienen de miembros de la familia y un pequeño número de empresas, los políticos brasileños son mucho más propensos a tener una estrecha relación personal con sus financiadores. Esta familiaridad ayuda a solidificar una reputación, a aumentar la posibilidad de relaciones duraderas, y a reducir la probabilidad de que los políticos (o los contribuyentes) “incumplan”.

IV. MECANISMOS DE SANCIÓN

Las relaciones de financiamiento de campaña en Brasil parecen ser bastante “acogedoras”. No sólo la familiaridad genera confianza, sino el número limitado de contribuyentes para cada campaña sirve como una supervisión informal y un mecanismo de sanción. Es muy probable que aquellos que contribuyeron a una campaña sepan quién más ha dado (los datos están disponibles en Internet poco después de la elección), y dado el pequeño número y la posibilidad de que las relaciones de parentesco existan entre ellos, los donadores pueden observar y compartir información sobre el comportamiento del político. Por tanto, no podemos ver a muchos políticos incumpliendo sus tratos, ya que la información sobre su conducta es relativamente buena entre sus financiadores. Aún así, a pesar de la aparente conformidad en las relaciones de fondos de campaña, existe la posibilidad de que los políticos y/o los financiadores puedan incumplir sus contratos implícitos de fondos de campaña. Un conflicto familiar puede surgir, o la competencia por contratos de gobierno puede emerger entre compañías del

mismo grupo del político en cuestión, que permita que un político rompa el trato con alguna empresa si otra ofreció una mayor recompensa.

Sin embargo, la amenaza de sanción por incumplimiento existe. Por ejemplo, una empresa que no recibe un trato preferencial a cambio de su contribución, puede negarse a ofertar fondos adicionales para las elecciones políticas siguientes. Por otro lado, he encontrado una relación estadística significativa entre la habilidad de los diputados para obtener recompensas del poder ejecutivo y sus habilidades para obtener financiamiento de campaña.⁴⁰ Esto proporciona (al menos indirectamente) soporte para la noción de que los contratos informales existen. Los políticos que fallan en “traer la comida a la casa” subsecuentemente fallarán en la obtención de contribuciones sustanciales de financiamiento de campaña.

Los funcionarios de estado también pueden jugar de forma intransigente. Los políticos controlan los recursos de gobierno importantes, que son los que desean los potenciales financiadores de campaña. Si un político otorga un contrato de gobierno a una empresa bajo el conocimiento implícito de que los fondos de campaña serán retribuidos a cambio, si después no recibe nada, el político puede tomar represalias al menos en dos formas. Como se mencionó arriba, él o ella puede negarse a darle otro proyecto que quiera la empresa o puede intentar retrasar el pago del contrato existente con dicha empresa. Un retraso de varios meses o un año puede afectar sustancialmente a la economía de la empresa.

El sancionar no debería ocurrir muy a menudo; deberíamos observarlo sólo en circunstancias extraordinarias. Detectar tales casos de incumplimiento sería extremadamente difícil para un observador académico, pero existe un buen ejemplo: el juicio político al Presidente Fernando Collor de Mello en 1992. En 1989, Collor ganó las primeras elecciones presidenciales democráticas desde 1960, pero a principios de 1992 su administración se vio envuelta en un escándalo que tenía en el centro a su “corrupto” financiador de campaña, Paulo César Farias. En 1989, Farias fue requerido y se obtuvieron de él sumas masivas de dinero para ganar la elección contra Lula, el candidato izquierdista del Partido del Trabajo, quien había despuntado en las encuestas. Sin embargo, después de la elección, Farias hizo pasarela nuevamente y se le requirió más dinero, esta vez a cambio de “acceder” al recientemente presidente electo. “Acudir a la fuente”, por segunda vez viola el espíritu de los contratos de financiamiento de campaña, pues parece

⁴⁰ SAMUELS, David, *Pork-Barreling Is not Credit-Claiming or Advertising: Campaign Finance and the Sources of the Personal Vote in Brazil*, cit.

que el donante no había obtenido nada de su contribución inicial, antes que Farias reapareciera y se le demandara fondos adicionales. Debido a que la solicitud de dinero ahora abiertamente huele a extorsión, muchas empresas rechazan dar contribuciones adicionales. Como castigo, Collor y Farias entonces “enfrentaron [sus empresas] reembolsos de ganancias y servicios que ya habían realizado en 1989, y fueron puestos en la lista negra de cualquier nuevo contrato”. Algunas de las empresas más vulnerables se fueron a bancarrota.⁴¹

Esta actitud violó una práctica aceptada. Los contratos “normales” de financiamiento de campaña llevan implícito el entendimiento de que el dinero compra al menos acceso, si no influencia. En contraste, el proyecto de Collor significó que el dinero no compraba nada, y que el fracaso en la contribución podría resultar en interferencia gubernamental en su negocio. Además, Collor aparentemente ‘removió las brasas’, él activamente intentó “quebrantar las fuerzas políticas establecidas y los centros de poder” que se oponían a su proyecto.⁴² Esas fuerzas no eran precisamente de los partidos de oposición, que carecen de representación en el Congreso, sino de miembros de la clase política tradicional y de la comunidad comercial.

Las prácticas corruptas de Collor son paralelas a su actitud hacia el sistema de partidos en Brasil. Él buscó gobernar sin los partidos políticos establecidos en Brasil y sin los líderes regionales y sus respectivas representaciones en el Congreso, negándose a comprometerse a “hacer tejes y manejes” en el intercambio de recompensas que largamente ha caracterizado a la política brasileña. De esta forma, Collor no sólo falló al compartir la riqueza en su gobierno corrupto, sino que ganó la antipatía de potenciales aliados políticos a través de su estilo unilateral de gobierno. En esto también se desvió de las normas esperadas.

La presidencia de Collor fracasó debido a que la enorme escala de sus esquemas de corrupción llamó sustanciosamente la atención, y porque su corrupción y su estilo de gobierno lo enemistaron con la clase política establecida dominante. No queda claro si esos políticos querían una parte en la acción o querían que la corrupción se terminara. A pesar de ello, el punto está en que Collor violó las normas esperadas de comportamiento.

(Mi opinión supone que si Collor hubiera “compartido las riquezas” un poco más temprano, pudiera haber salvado su presidencia). En la medida

⁴¹ FLEISCHER, David, “Political Corruption in Brazil”, *Crime, Law, and Social Change*, 1997, 25, no. 4, p. 302.

⁴² WEYLAND, Kurt, “The Rise and Fall of President Collor and Its Impact on Brazilian Democracy”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 1993, 35, no. 1, p. 13.

en que su administración se volvió presa de escrutinio, el Congreso nombró un comité de investigación. Por ese tiempo la comunidad de negocios y aquellos políticos a quienes Collor había excluido o castigado le regresaron el favor al negarle apoyo al presidente cuando él intentó negociarlo. Al final, el proyecto de Collor se derrumbó y él fue enjuiciado por un Congreso poco dispuesto a dejarlo reescribir las reglas de la negociación política en Brasil. La impugnación de Collor demostró no sólo que las instituciones políticas de Brasil pueden trabajar como se espera, sino también que los políticos sancionarán a aquellos quienes se desvían claramente de las normas de comportamiento esperadas y establecidas por mucho tiempo.

Incluso un mercado relativamente caótico y fragmentado como el de Brasil puede dar el ingrediente necesario para que emerjan contratos confiables de financiamiento de campaña. Los políticos pueden tener fuertes estímulos para construir reputaciones sólidas que perdurarán en el tiempo y que pueden desarrollar mecanismos de sanción. El deseo de los políticos de desarrollar un “voto hacia su persona” caracteriza a muchos sistemas. Pero el patrón de las carreras particulares en Brasil puede ser único, es muy probable que en cualquier parte los políticos hayan establecido mecanismos de comunicación o formas de proveer información a los contribuyentes de que ellos tienen largo recorrido en la política. Asimismo, la importancia de la familia no se da sólo en Brasil, ni es la naturaleza más elitista de la política. En resumen, en muchos países, dinámicas similares pueden asegurar que los intercambios en el mercado del financiamiento de campaña pueden ocurrir y así las instituciones informales de financiamiento de campaña pueden emerger, y que se adecuan en la prohibición formal de soborno y extorsión, lo cual refleja el deseo de los donadores de influenciar en los deseos del gobierno y en el de los políticos por obtener dinero y poder continuar sus carreras.

V. CONCLUSIÓN

En este capítulo he descrito cinco hipótesis que permiten una exploración intra-nacional de la emergencia de las instituciones informales de financiamiento de campaña. Primero, la oferta de dinero en las elecciones está en función de los incentivos que los potenciales contribuyentes tienen para influir en la distribución de los servicios de gobierno. En segunda, la demanda por fondos de campaña está en función del grado de competencia intra e inter-partidista. En tercera, el intercambio del mercado y por consiguiente los contratos informales se realizarán de acuerdo al grado que *a)*

los políticos busquen establecer una reputación, *b*) los políticos busquen comprometerse en interacciones repetidas con los donantes, y *c*) los políticos y donantes hayan establecido mecanismos de sanción cuasi-institucionales. Obviamente se requiere más investigación al respecto a efecto de comprobar estas hipótesis y explorar la importancia del financiamiento de campaña para la política.

Estas hipótesis pueden no ser válidas para todos los lugares. Los motivos de los potenciales contribuyentes de proveer una oferta de dinero variará basado en la capacidad de los funcionarios electos (en oposición a los burócratas no electos) de influenciar la distribución de servicios de gobierno y los fondos. El enfoque de la generosidad de los contribuyentes puede también variar, de acuerdo al balance de poder en el área ejecutiva-legislativa. Además, los incentivos de los políticos de desarrollar una reputación, operar repetidamente, y desarrollar mecanismos de contrato seguros también variará, dependiendo de la naturaleza de las estructuras de las carreras políticas tanto a nivel interno con externo en los partidos políticos. Como está implícito en este análisis de Brasil, tendremos que observar a nivel estatal o incluso local para detectar mecanismos de sanciones y de mejoramiento de la reputación.

En una perspectiva más amplia, el “problema democrático” en Brasil y países similares no es la ausencia de acuerdos fidedignos, o su institucionalización relativamente débil, sino su exceso. Las instituciones informales son el instrumento que mantiene las relaciones clientelares. Los acuerdos fidedignos son la base del personalismo, patrimonialismo y nepotismo, las cuales están basadas en confianza, familiaridad, la fortaleza de la reputación y la alta probabilidad de repetir las interacciones, posiblemente por varias generaciones. El problema es si esos son los tipos “adecuados” de acuerdos fidedignos para la consolidación democrática.

Una discusión de este asunto importante está más allá del alcance de este artículo. No obstante, he argumentado que adoptando un acercamiento “levemente” racional y metodológicamente individualista para el estudio del financiamiento de campaña, los especialistas en la materia pueden obtener una mirada más precisa y mayormente enriquecedora de las generalmente opacas, e incluso críticas, dinámicas de la política democrática.

VI. BIBLIOGRAFÍA

ABRUCIO, Fernando, *Os Baroes da Federagao*, Sao Paulo, Brazil, Departamento de Ciencia Política da Universidade de Sao Paulo, 1998. Editora Hucitec.

ACEMOGLU, Daron, y James ROBINSON, "The Political Economy of the Kuznets Curve", *Journal of Public Economics*, 2002, pp. 84, 341-56.

———, *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*, New York, Cambridge University Press, 2005.

AKERLOF, George A., "The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism", *Quarterly Journal of Economics*, 1950, 84, no. 3, pp. 488-500.

AMES, Barry, "Political Survival: Politicians and Public Policy in Latin America", *California Series on Social Choice and Political Economy*, Berkeley: University of California Press, 1987, p. 12.

———, "Electoral Rules, Constituency Pressures, and Pork Barrel: Bases of Voting in the Brazilian Congress." *Journal of Politics*, 1953, 57, no. 2, pp. 324-43.

———, "Electoral Strategy under Open-List Proportional Representation." *American Journal of Political Science*, 1995b, 39, no. 2, p. 406. En ARBOR, Ann, *The Deadlock of Democracy in Brazil*, University of Michigan Press, 2001, p. 33.

BEZERRA, Marcos Otávio, *Em Nome das "Bases": Política, Favor e Dependencia Pessoal*, Rio de Janeiro, Brazil: Relume Dumarà-Núcleo de Antropologia da Política, 1999.

BRAZIL TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, "Divulgacao de Prestacao de Contas 2002" Computer files, Tribunal Superior Eleitoral, Brasilia, 2002a.

———, "Resultados das Eleicoes de 2002" Computer files, Tribunal Superior Eleitoral, Brasília, 2002b.

CAIN, Bruce E., John FERREJOHN y MORRIS FIORINA, *The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 1987.

CAREY, John M. y Matthew SOBERG SHUGART, "Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas", *Electoral Studies*, 1995, 14, no. 4, pp. 417-39.

CASTILLO, Pilar del, y Daniel ZOVATTO (eds.), *La Financiación de la Política en Iberoamérica*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1998.

COX, Gary y Michael THIES, "The Cost of Intra-Party Competition: The Single, Non-transferable Vote and Money Politics in Japan", *Comparative Political Studies*, 1998, 31 (junio), pp. 267-91.

CRAIN, W. Mark, "On the Structure and Stability of Political Markets", *Journal of Political Economy*, 1977, 85 (agosto), pp. 829-42.

FERREIRA RUBIO, Delia (ed.), *Financiamiento de Partidos Políticos*, Buenos Aires, Argentina, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano-Konrad Adenauer Stiftung, 1997.

FLEISCHER, David, "Political Corruption in Brazil", *Crime, Law, and Social Change*, 1997, 25, no. 4, pp. 297-321.

KROSZNER, Randall y Thomas STRATMANN, "Interest-Group Competition and the Organization of Congress: Theory and Evidence from Financial Services' Political Action Committees", *American Economic Review*, 1998, 88 (diciembre), pp. 1165-87.

LEWIN, Linda, *Politics and Parentela en Paraíba: A Case Study of Family-Based Oligarchy in Brazil*, Princeton University Press, 1987.

MAINWARING, Scott, "Party Systems in the Third Wave", *Journal of Democracy*, 1998, 10, no. 3, pp. 67-81.

MCCARTY, Nolan y Lawrence S. ROTHENBERG, "Commitment and the Campaign Contribution Contract", *American Journal of Political Science*, 1996, 40, no. 3, pp. 872-904.

NICOLAU, Jairo M., "Notas sobre os Quatro Índices Mais Utilizados nos Estudos Eleitorais", 1997, en: OLAVO BRASIL DE LIMA, Jr. (ed.), *O Sistema Partidário Brasileiro*, Rio de Janeiro, Brazil, Fundacao Getúlio Vargas.

NORTH, Douglass y Barry WEINGAST, "Constitution and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in 17th Century England", *Journal of Economic History*, 1989, 49, no. 4, pp. 803-32.

SAMUELS, David, "Incumbents and Challengers on a Level Playing Fields: Assessing the impact of Campaign Finance in Brazil", *Journal of Politics*, 2001a, 63, no. 2, pp. 569-84.

———, "Money, Elections and Democracy in Brazil", *Latin American Politics and Society*, 2001b, 43, no. 2, pp. 27-48.

———, "When Does Every Penny Count? Intraparty Competition and Campaign Finance in Brazil", *Party Politics*, 2001c, 7, no. 1, pp. 89-102.

———, "Pork-Barreling Is not Credit-Claiming or Advertising: Campaign Finance and the Sources of the Personal Vote in Brazil", *Journal of Politics*, 2002, 64, no. 3, pp. 845-63.

———, *Ambition, Federalism, and Legislative Politics in Brazil*, New York, Cambridge University Press, 2003.

SANTOS, Wanderley G. dos, *Regresso: Máscaras Institucionais do Liberalismo Oligárquico*, Rio de Janeiro, Brazil, Editora Ópera Nostra, 1994.

SORAU, Frank, *Money in American Elections*, Glenview, IL, Scott, Foresman, 1988.

WEYLAND, Kurt, "The Rise and Fall of President Collor and Its Impact on Brazilian Democracy", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 1993, 35, no. 1, pp. 1-37.