

Apuntes para la Investigación del Clientelismo en Argentina*

VALERIA BRUSCO

Universidad Nacional de Córdoba.

valeriabrusco@ciudad.com.ar

MARCELO NAZARENO

Universidad Nacional de Córdoba.

laumar@infovia.com.ar

SUSAN C. STOKES

Universidad de Chicago.

s-stokes@uchicago.edu

En Argentina el clientelismo ha sido invocado por numerosos autores como un factor central para explicar la viabilidad política de las reformas estructurales en los años '90. Sin embargo, esta categoría presenta todavía numerosas dificultades desde el punto de vista conceptual, teórico y metodológico que impiden una evaluación adecuada de hipótesis de este tipo. A partir de la noción del clientelismo como una relación de intercambio que implica el monopolio del “patrón” sobre recursos valorados por el “cliente”, en este trabajo tratamos de elaborar un esquema teórico básico que nos permita identificar variables relevantes y diseñar exploraciones empíricas consistentes. La evidencia preliminar, construida con datos electorales, presupuestarios y socioeconómicos municipales de ciudades de Córdoba y Misiones, abre interrogantes sobre la hipótesis clientelar, ya que, si bien muestra una mayor “inclinación” hacia gastos clientelares por parte del partido peronista, arroja ciertas dudas sobre la efectividad de estos gastos en la determinación del comportamiento electoral de los votantes.

* Trabajo preparado para la revista de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP).

Nuestra investigación es apoyada por la Fundación Russell Sage. Agradecemos a John Brehm, Matt Cleary, Bob Kaufman, Gary King, Mario Navarro, Adam Przeworski, Gary Cox, John Londregan, Keith Krehbiel, Fernando Limongi, José María Maravall, Karen Remmer y Marcelo Cavarozzi por sus comentarios en versiones anteriores a ésta.

Clientelismo y nuevas democracias

El líder de un importante partido político está en campaña. Va de ciudad en ciudad, de pueblo en pueblo, prometiendo a aquellos convocados que su administración mejorará los salarios de los trabajadores al tiempo que controlará la inflación. Su mensaje: ‘vote por mí y llevaré a cabo políticas que sean buenas para ustedes’. Seis años después el presidente, en su campaña por la reelección, va de ciudad en ciudad, de pueblo en pueblo, prometiendo otra vez a los convocados, que ‘vamos a pulverizar el desempleo como pulverizamos la inflación’. Su mensaje: ‘vote por mí y aplicaré los mismos instrumentos que usé en el pasado para llevar adelante políticas que sean beneficiosas para ustedes’ en el futuro.

No toda movilización política, sin embargo, consiste en hacer promesas sobre las políticas futuras o en publicitar a través de los éxitos anteriores, la competencia para solucionar problemas. Veamos cómo un referente del mismo partido, quien fue muchos años militante activo en una región empobrecida, explica sus métodos para captar votos:

“Tenemos una manera de *retenerlos* [a los votantes de un pueblo aislado]. A la madrugada, o la noche antes, *ya los bajamos de la sierra...* Ahora los traemos... *los traemos y los ponemos* en lo de Pedro... Esa noche toman, comen asado, bailan y al otro día votan; *pero ya los tenemos ahí, porque si no, nos los sacan*. Hay que *tenerlos sujetos*. *Antes les sacábamos las libretas...* ahora no. Ahí les ponemos la boleta en el bolsillo” (citado en Alvarez, 1999:7-8; el énfasis es de Alvarez).

El activista del partido no da ningún mensaje. Su estrategia es simplemente ofrecer a los votantes comida y bebida, controlar sus movimientos, bloquear el acceso de otros partidos hacia ellos, partidos que podrían intentar poner sus propias boletas ‘en los bolsillos’ de los votantes.

Estas estrategias de movilización corresponden a tres modelos de democracia: la programática, la retrospectiva y la clientelar. En el modelo programático, los partidos proponen programas para el futuro, la gente vota por el partido cuyo programa se acerca más a lo que prefiere y este partido lleva adelante su programa. En el modelo retrospectivo, la gente

observa las acciones del gobierno, y si éstas están por arriba de algún estándar, lo reeligen. En el modelo clientelar, en lugar de decidir mirando hacia el futuro considerando los programas, o hacia atrás juzgando la performance, la gente parece cambiar sus votos por pagos de algún tipo: un bolsón, un trabajo, un asado. Los modelos retrospectivos y programáticos fueron desarrollados para explicar las dinámicas de las democracias en países como Francia, Suecia o Australia. Las implicaciones teóricas de los modelos están bien desarrolladas y una gran cantidad de datos ha sido reunida para apoyarlos. Pero, aquellos que estudiamos las nuevas democracias, percibimos que su comprensión no será completa hasta que desarrollemos un modelo clientelar de democracia.

Este artículo es parte de un proyecto más amplio en el que esperamos generar y testear hipótesis causales concernientes a las condiciones que inducen a los partidos a llevar adelante estrategias clientelares de movilización política y a los votantes a responder a esas estrategias. Creemos que en muchas de las viejas democracias del mundo, en una etapa anterior de su desarrollo político, el clientelismo fue suplantado ampliamente –aunque no totalmente– por las políticas programáticas. Explorar las causas de este cambio nos ayudará a entender la persistencia del clientelismo en las nuevas democracias. La meta de este artículo es más modesta. En la primera sección, hacemos algunos esfuerzos para conceptualizar el clientelismo. En la segunda parte del artículo nos volvemos hacia la evidencia en Argentina para considerar cómo se debería abordar empíricamente el estudio de la movilización clientelar¹.

Conceptualizando el clientelismo

Definimos clientelismo como el *intercambio de bienes materiales privados por votos entre políticos y votantes*. En el clientelismo el apoyo electoral es el principal criterio de los políticos para entregar bienes a los votantes. Este criterio exclusivamente electoral distingue intercambios

¹ Para tener una idea sobre la dificultad de medir el clientelismo, considérese el estudio de Mavrogordatos de 1984 sobre la política griega de entreguerras. El **autor** comienza con una persuasiva discusión conceptual e histórica de tres modos básicos de movilización: clivajes de clase, liderazgo carismático, y clientelismo. Pero cuando se ocupa del análisis de resultados electorales, simplemente declara que el clientelismo es imposible de estudiar y limita sus análisis a la clase y al carisma.

clientelistas de intercambios programáticos en los que los beneficiarios son definidos por categorías más universales o genéricas.

Varios teóricos asocian clientelismo con la provisión de bienes privados, en contraste con la política programática en la que los políticos proporcionan bienes públicos (Robinson y Verdier, 2000, Díaz-Cayeros, Estévez, y Magaloni 2001)². Nosotros discrepamos con la mitad de esta ecuación: mientras puede ser cierto que los políticos clientelistas evitan movilizar votantes distribuyendo bienes públicos, no todos los bienes que los políticos programáticos distribuyen son públicos. Un cambio en el sistema impositivo, por ejemplo, crea ganadores y perdedores y no es un bien público desde la perspectiva del perdedor. Sin embargo, es un cambio programático: en la mayoría de las democracias las alteraciones en el sistema impositivo vienen después de debates públicos intensos, deben ser aprobadas por múltiples actores en las ramas legislativa y ejecutiva y son diseñadas para ayudar (y perjudicar) grupos genéricamente definidos de ciudadanos (la clase media, los jubilados, pequeñas y medianas empresas, etc.), categorías que son más abstractas que *gente que votará por nosotros*.

En contraste, los intercambios clientelares no involucran bienes públicos. Estos bienes ofrecen beneficios no exclusivos ni excluyentes a una colectividad entera, y por ello no pueden encauzarse solo a aquéllos que apoyan el partido que proporciona el bien. En suma, mientras que la provisión del bien privado puede ser parte del clientelismo o de la política programática, la provisión de bienes públicos está profundamente en tensión con el clientelismo.

La mayoría de los autores creen que el clientelismo es nocivo: es malo para los clientes, para el desarrollo y para la democracia. Sin embargo, no todos acuerdan. Kitschelt et al. (1999) sostienen que, bajo la movilización clientelar, el intercambio de beneficios materiales con los votantes es 'directo', mientras bajo la movilización programática el intercambio es 'indirecto', expresando que el clientelismo no representa ningún problema

² El clientelismo es, por lo tanto, también distinto de otra forma de intercambio político, conocido en Estados Unidos como *pork-barrel politics*: la redistribución de recursos desde la jurisdicción nacional hacia segmentos geográficamente circunscriptos, alentada por los representantes de estos segmentos quienes esperan extender su carrera política (Aldrich 1995). La *pork-barrel politics* presenta problemas normativos por sí misma. Sin embargo, implica la provisión de lo que desde la perspectiva de los beneficiarios son bienes públicos, y es por ende distinto del clientelismo tal como lo hemos conceptualizado.

normativo (ver Kitschelt 2000). Scott (1969) ve a los partidos políticos basados en el patronazgo como un paso hacia la institucionalización de la política en países pobres y a las reformas gubernamentales anti-patronazgo como una amenaza a la institucionalización. Schaffer (2000) estudia la introducción del voto confidencial en las nuevas democracias, una reforma que elimina una tecnología útil a partidos que quieren reforzar la oferta clientelar, y percibe que el voto secreto puede tener el efecto perverso de hacer disminuir la concurrencia de votantes.

Pero la perspectiva mayoritaria sostiene que el clientelismo socava la democracia y el desarrollo. Los políticos apuntan a los pobres para hacer pagos clientelares, aprovechándose de su necesidad por beneficios inmediatos y de su falta de información y autonomía (Wilson y Banfield 1963). Además, desalienta la provisión de bienes públicos (Robinson y Verdier 2000), detiene la entrada de competidores y se asocia con los monopolios políticos locales y bolsones de autoritarismo en las democracias de transición (Díaz-Cayeros, Estévez, y Magaloni 2001). Por otra parte, mantienen los ingresos de los votantes por debajo de lo que serían si la política fuera totalmente competitiva (Medina y Stokes, 2002). Y porque se alimenta de la pobreza, el clientelismo crea un interés entre los políticos al promover el estancamiento económico (Chubb, 1981). El clientelismo es la política del ‘pueblo encerrado en si mismo’, controlado por patrones y notables, mientras que la movilización programática es la ‘política hacia fuera’, de empresa, y de desarrollo (Popkin, 1979). El título de un artículo muy citado perteneciente a Jonathan Fox (1994) muestra el agudo contraste entre clientelismo y democracia: *La difícil transición del clientelismo a la ciudadanía*.

Sin embargo, la paradoja es que los intercambios clientelares parecen ser voluntarios. El tipo de intercambio clientelar en el que estamos interesados tiene lugar en países democráticos. La gente es libre de asociarse y mostrar sus preferencias, el acceso a cargos públicos se decide a través de elecciones que son libres, justas y periódicas, y el sufragio es casi universal. ¿Por qué la gente participaría en un intercambio que –la mayoría de los autores sostienen– es malo para ellos? ¿Cómo resolvemos la contradicción de Kitschelt cuando dice que ‘el clientelismo involucra reciprocidad y aceptación, pero también explotación y dominación’?

Una respuesta apunta a los recursos sobre los que un patrón ejerce un control monopólico. Un monopolista que controla el acceso a recur-

tos económicos privados (por ejemplo el dueño de un silo de granos en una comunidad rural) o un recurso público (por ejemplo, empleo público) puede ser capaz de conseguir que los votantes acepten el equivalente a lo que es conocido en la literatura económica sobre monopolios, como un ‘contrato de exclusividad’ (*exclusive-dealing contract*). Este ‘contrato’ induce a una mínima coalición ganadora de votantes a apoyar al monopolista en lugar del competidor, aunque el competidor ofrezca a esta coalición un mejor programa (Medina y Stokes, 2002).

La fuerza del sistema monopólico está en la habilidad del monopolista para amenazar creíblemente con un castigo a los votantes que voten por el competidor. La credibilidad de las amenazas del monopolista descansa en la habilidad de este para monitorear las elecciones de los votantes. Si los votantes no pudieran ser monitoreados, esperaríamos que optaran por la estrategia de ‘aceptar los pagos y escapar’: aceptar los beneficios y luego votar como lo crean adecuado. Y si adoptan esta estrategia, los partidos deberían abandonar el clientelismo. En la misma lógica, las tecnologías que permiten mayor visibilidad en las elecciones de la gente alientan el clientelismo. Otra condición para amenazas creíbles de represalias es que el partido tiene que ser capaz de distribuir bienes privados. Si imaginamos una extraña economía donde solo circulan bienes públicos la credibilidad de las amenazas de represalias se desvanece.

El problema del monitoreo y la credibilidad de amenazas puede no debilitar tanto al clientelismo como parece a primera vista. En sistemas en los que el voto es voluntario, la concurrencia de votantes es a menudo la clave del triunfo y su control es mucho más fácil que la propia votación. De acuerdo con los asesores de campaña que entrevistamos en Argentina, entregar bienes e incluso comprar votos es una práctica común en las ‘internas’ partidarias, donde la concurrencia es crucial y se sabe *ex post* quien fue a votar. Estos asesores señalan que se entregan bienes y dinero a los posibles votantes de elecciones muy parejas y de comunidades pequeñas. En estas es más fácil usar redes sociales para obtener datos sobre cómo votó la gente.

Nótese que los patrones no necesitan saber exactamente como votó cada uno para hacer que sus amenazas tengan efecto. Todo lo que necesitan hacer es persuadir a los votantes de que la probabilidad de represalia es mayor si el patrón pierde que si gana. Consideremos el ejemplo de una persona económicamente muy poderosa en una pequeña ciudad de la

provincia de Misiones. Esta persona es propietaria de una de las mayores empresas de transporte de la provincia, de una cadena de estaciones de servicio y otros negocios de la localidad. Debido a la magnitud de su poder en esta ciudad, Yolanda Urquiza, una antropóloga que estudió el caso, se refirió a él como “el dueño del pueblo” (Urquiza, 2002). La riqueza del dueño del pueblo era evidente; su casa y las de sus hijos tenían energía de generadores privados y permanecían iluminadas cuando el resto de la ciudad estaba a oscuras a causa de cortes de energía. El *dueño* pertenecía al Partido Radical y con su apoyo un ‘correligionario’ suyo llegó a ser intendente en 1995. Sin embargo, este intendente se hizo demasiado independiente y en 1999 durante la campaña de reelección, el *dueño* apoyó a otro candidato radical. Aunque –como sostiene Urquiza– el intendente era popular, el candidato del *dueño* venció en los comicios.

El *dueño*, en efecto, hizo la siguiente propuesta a los votantes: si votan por el intendente los despediré de mis empresas, no los atenderé en mis negocios, no los llevaré en mis ómnibus. Pero ¿cómo puede él hacer cumplir éste trato sin saber quién votó por quién? El impedimento obvio a este *enforcement* es el voto secreto. Aún así el *dueño* puede amenazar creíblemente. Muchas personas del pueblo que son empleados de él o dependen de sus servicios pueden creer que su bienestar está en riesgo si no apoyan a su candidato. El *dueño* podría adoptar una regla de decisión de represalia selectiva: si mi candidato pierde voy a echar a cualquiera que yo sospeche que votó al intendente. La gente del pueblo, conociendo esta regla, podría razonar que la probabilidad de perder su trabajo sería mayor si el intendente fuera reelegido que si el candidato del *dueño* ganara, aunque la amenaza del dueño fuera imperfecta (el despediría alguna gente que votó en contra del intendente y mantendría a algunos que votaron por el intendente). Los votantes deberían estar muy convencidos de los beneficios de mantener al intendente en su cargo para apoyarlo después de semejante cálculo.

Las amenazas creíbles o las probabilidades positivas de represalias deberían ser distinguidas de la intimidación, donde los votantes son atemorizados o intimidados por activistas partidarios, sin que su temor esté vinculado a una consecuencia concreta de no votar por lo que quiere el patrón. Este tipo de intimidación es descripta por Urquiza (comunicación personal) quien reporta que en las ciudades que ella estudia y en elecciones muy reñidas, el puntero acompaña al votante al lugar de vota-

ción y es 'la última persona que el votante ve antes de entrar al cuarto oscuro y la primera que ve cuando sale'. Quizás este tipo de intimidación mantiene vivo el clientelismo en ciudades grandes, donde es más difícil sufrir represalias directas si el candidato 'correcto' no es elegido. Otro mecanismo de *enforcement* que ha sido propuesto para estudiar clientelismo en las ciudades, como veremos más adelante, son las normas: específicamente, una norma de reciprocidad según la cual la gente se siente obligada a devolver un voto a cambio de los favores del partido.

Clientelismo y movilización partidaria en Argentina

Frecuentemente se sostiene que en las nuevas democracias el clientelismo juega un rol central en el desarrollo de las políticas nacionales. En Argentina se ha invocado al clientelismo para explicar una gran paradoja en la reciente historia política de este país. El enigma es el siguiente. En la década posterior a la transición de la dictadura militar, el Partido Justicialista, un partido que siempre había representado los intereses y aspiraciones de los sindicatos y los pobres (los 'descamisados'), que sospechaba del capital internacional y del comercio libre y abrazaba un modelo de intervención agresivo en la economía, llegó al poder. En 1989, el candidato presidencial por esta fuerza política, Carlos Menem, reiteró estas posiciones básicas en sus discursos. Sin embargo, una vez en el poder, el partido invirtió sus convicciones históricas: se enfrentó a los sindicatos, liberalizó el comercio, privatizó la industria, y forjó una alianza con la derecha y con la parte más transnacionalizada de la burguesía nacional³. Las políticas neoliberales impulsadas por el partido después de esta fase trajeron estabilidad pero mucho perjuicio a sus bases tradicionales: se incrementó el desempleo, el valor de pensiones y otras transferencias sociales bajó, los sueldos cayeron. Y sin embargo los votantes pobres, en lugar de abandonar el partido, continuaron proporcionándole apoyo electoral. ¿Por qué?

La respuesta de algunos estudiosos de la política argentina es que el Partido Justicialista bajo Carlos Menem sumergió a sus electores pobres en

³ Para respuestas a la pregunta de por qué el peronismo bajo Menem cambió hacia políticas que podían implicar el enajenamiento de su base popular ver Murillo, 2001, Stokes, 2001, McGuire, 1997 y Palermo y Novaro, 1997.

un sistema clientelar, repartiendo ‘regalos’ a través de los operadores del partido: comida, medicinas, a veces trabajo⁴. El partido los indujo a posponer sus preferencias por unas políticas públicas favorables, aprovechándose de sus necesidades inmediatas, necesidades que, irónicamente, se hicieron mas graves con la liberalización y el retiro del estado de bienestar.

El clientelismo aparece, entonces, en algunos trabajos sobre la política Argentina en los años noventa, como la solución al enigma del persistente apoyo al peronismo por parte de los argentinos con menores ingresos. Levitsky (1999) ofrece una visión detallada de cómo la provisión de comida, favores y trabajos reforzaron la organización del partido justicialista en la provincia de Buenos Aires. Auyero (2001) –aún más explícitamente– le adjudica al clientelismo la supervivencia del apoyo popular al peronismo. Para este autor, el mecanismo funciona de la siguiente manera: los operadores peronistas que son dueños de unidades básicas (intermediarios) reparten a los pobres comida, medicina, y a veces empleo (por ejemplo, una residente leal se convierte en la sirvienta de uno de los operadores). Ellos también gestionan bienes de otras fuentes (Iglesia, gobierno). El intercambio no es un estricto *quid pro quo*, que además sería difícil de controlar para el partido. En cambio, las ‘redes para resolver problemas personales’ de los peronistas (:84) y el flujo sostenido de ayuda menor –la comida, medicinas, la información– crean entre los destinatarios un sentido de obligación hacia el partido, y es este sentido de obligación lo que los induce a votar por el peronismo.

Sin embargo, algunas veces la estrategia clientelar de movilización parece frágil. Considérese la descripción de Auyero. Él describe la sensación de sufrimiento de los residentes de Ciudad Cospito (el nombre ficticio para una sección pobre del conurbano bonaerense), un sufrimiento que ha sido permanente durante décadas pero que empeoró con las políticas de liberalización de Menem. Para retener la lealtad de los residentes, los organizadores peronistas hilaron un tejido de redes personales y pequeños favores. Pero tomemos el caso hipotético de una residente que pierde su trabajo cuando el gobierno de Menem privatiza la compañía en la que ella trabaja. Parecería probable que ella aceptara todos los regalos de los organizadores peronistas locales y luego votaría por el partido de oposición cuyos programas prometieran aliviar el peso de la liberalización

⁴ El objeto más impactante que hemos visto reportado como un estímulo para votar es un lavarropas, que el PRI distribuyó antes de las elecciones de 2000 en México.

en los pobres. Su regla de decisión podría ser: aceptar los regalos, calcular el valor de éstos -asumiendo que su continuidad depende de que el partido gane- contra los beneficios o pérdidas que aumentan como resultado de las políticas del pasado del gobierno, y, si el daño hecho por las políticas del gobierno pesa más que el beneficio clientelar privado, votar por la oposición. Otra manera de plantearlo sería preguntar, ¿por qué la estrategia clientelista de los peronistas, según la describe Auyero, no es vulnerable a la oposición que podría ofrecer una buena política pública cuyos beneficios (como este mismo autor sugiere) pesarían más que los beneficios privados menores del clientelismo?

Alvarez ofrece algunos ejemplos de la vulnerabilidad del clientelismo a este tipo de cálculo retrospectivo. Ella reporta el desencanto de una puntera radical en Posadas, recordando las elecciones legislativas de 1987. En ese año, bajo el gobierno de Raúl Alfonsín, la economía empezaba a mostrar signos de deterioro, y la puntera temía que sus esfuerzos por llevar a los votantes a los lugares de votación terminaran dando votos a los peronistas:

En el '87 nosotros perdimos porque fuimos como locos a buscar a la gente que nos votaba. Estaba tan mal el país, porque realmente tenemos que ser conscientes que el último periodo del Dr. Alfonsín fue bastante nefasto para nosotros. Teníamos la certeza de que íbamos a perder, y salimos como locos a buscar gente y llevamos a cualquiera. Perdimos porque llevamos a todos los peronchos a votar (citado en Alvarez, 1999: 14;).

Considerando la plausibilidad *a priori* de estos informes sobre el clientelismo en Argentina, es útil tener en cuenta que la tecnología de las elecciones en este país ofrece ventajas a los partidos interesados en la movilización clientelar. Aunque existe el voto secreto desde 1912, Argentina es casi única entre las democracias contemporáneas en tanto no tiene lo que es conocido como 'boleta australiana'. La boleta australiana es provista por las autoridades electorales y no por los partidos y en ella se listan en una misma hoja todos los candidatos o listas que compiten en la elección. El sistema argentino de boletas impresas por los partidos incrementa la influencia de los partidos políticos sobre los votantes. Esta influencia es muy vívida en la descripción de Alvarez sobre *punteros* maniobrando hábilmente para poner 'las boletas en los bolsillos'.

El sistema argentino de boletas electorales hace más difícil a los votantes votar por diferentes partidos en elecciones simultáneas ('cortar el voto') y, por lo tanto, otorga a los votantes menos control sobre el voto que emiten. Mas que hacer una serie de elecciones entre candidatos y partidos, muchos electores efectúan solamente una elección. En un sondeo de opinión que llevamos a cabo en tres provincias argentinas, el 76% de los encuestados sobre un total de 1920 casos afirmaron que nunca o rara vez cortaron boleta y sólo el 24% que siempre o muchas veces lo hicieron⁵. La pérdida de autonomía del votante parece ser más grande mientras más bajo es su ingreso. La Tabla 1 muestra los porcentajes de los encuestados según el nivel de ingresos que contestaron a la pregunta ¿Usted corta boleta? Los que contestaron afirmativamente se triplicaron en el grupo que posee mayores ingresos frente a los que tienen más bajos recursos. Estos mostraron una probabilidad dos veces mayor que los primeros de reportar que nunca cortaron boletas.

Tabla 1
Corte de boleta por ingreso^a:
Respuestas a la pregunta "Ud. corta boleta?"

	Nivel de Ingresos		
	Bajo	Medio	Alto
Siempre	6%	14%	19%
A menudo	6	9	17
Rara vez	18	27	27
Nunca	70	50	38
Total	100	100	100
N	568	677	410

Chi-cuadrado = 123; df = 6.

Probabilidad de chi-cuadrado = .000.

^a Definimos aquí Nivel de Ingresos Bajo como aquel de hasta 300 pesos por mes (en Diciembre de 2001) sumando todos los ingresos del hogar al que pertenece el respondente, medio entre 301 a 700 pesos por mes y alto de más de 700 pesos por mes.

⁵ La encuesta fue realizada entre diciembre de 2001 y enero de 2002 por Consultores en Políticas Públicas S.A. 480 personas fueron entrevistadas en muestreo por conglomerados en cada una de las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Misiones y en la ciudad de Mar del Plata. El máximo margen de error en cada encuesta fue $\pm 4.5\%$.

Por otra parte, el hecho de que un porcentaje significativo de votantes argentinos vayan al lugar de votación con las boletas que les dieron los partidos revela el impacto nada despreciable que el sistema puede tener sobre los resultados electorales. También aquí este impacto parece ser más fuerte entre los votantes de mayores ingresos. Como muestra la Tabla 2 donde se cruza la pregunta ‘Usa las boletas que están en el cuarto oscuro o las que le dieron?’ con los niveles de ingreso, el sector que representa los ingresos más bajos responde que usa boletas que tenía previamente en el 18.1% de los casos, contra el 10.9% del grupo de ingresos más altos.

Tabla 2

Uso de boletas por ingreso^a. Respuestas a la pregunta, “Al momento de votar, Ud. usa la boleta que está en el cuarto oscuro o la que traía con Ud?”

	Nivel de Ingreso			
	Bajo	Medio	Alto	Total
Boletas encontradas en el cuarto oscuro	77%	80%	85%	80%
Boletas que traigo conmigo	18	16	11	16
Ns/Nc	5	4	4	5
Total	100	100	100	100
N	662	677	411	1750

Chi cuadrado=11.6 df=4

Probabilidad de Chi cuadrado=0.020

^aIdem Tabla I

Para resumir, hemos visto que los partidos pueden ser capaces de hacer cumplir los tratos clientelares de beneficios privados a cambio de votos, pero bajo algunas condiciones estratégicas los votantes tomarán las zanahorias (o eludirán los palos) y votarán según su voluntad. Hemos visto que las tecnologías electorales en Argentina pueden haber permitido a los partidos hacer cumplir los tratos clientelares más fácil-

mente que partidos insertos en sistemas donde los gobiernos producen boletas universales australianas. Y hemos visto algunas descripciones persuasivas de los *esfuerzos* de los partidos (en particular del partido peronista) en el uso de incentivos clientelares para ganar votos. Pero hemos visto poca evidencia directa de que los incentivos clientelares superan otras consideraciones en las *elecciones reales* que hacen los sectores de menores ingresos.

Algunas evidencias preliminares

Para estudiar estas elecciones y el impacto de las estrategias clientelares en ellas, hemos construido bases de datos que prometen arrojar alguna luz sobre clase y voto en Argentina en los 90'. Los resultados que reportamos aquí son muy preliminares pero sugieren las siguientes conclusiones:

- El apoyo al partido peronista de los votantes de bajos ingresos no cayó en los 90' a pesar del viraje neoliberal del partido, una conclusión que parece bastante obvia si uno considera el continuo éxito electoral del peronismo en esa década.
- Los funcionarios locales peronistas fueron más proclives que los funcionarios de otros partidos a involucrarse en formas clientelares de gasto.
- Algunos, pero no todos, de los gastos clientelares fueron efectivos en la movilización de votantes pobres.

Los hallazgos preliminares que reportamos aquí provienen de una base de datos que estamos construyendo, en la que combinamos datos demográficos y económicos a nivel municipal del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1991 (y, hasta cierto punto, del Censo 2001) con resultados electorales de las mismas municipalidades. Nuestros datos son de 75 municipalidades de la provincia de Misiones y 472 municipalidades y comunas de la provincia de Córdoba, con un total de 547 observaciones. Aunque nuestros datos no son sobre individuos –son ‘ecológicos’– recientes avances en metodología de las ciencias sociales nos permiten hacer inferencias sobre las acciones probables de indivi-

duos a partir de datos agregados o ecológicos (para detalles ver King, 1997). Particularmente útil es la posibilidad que tuvimos de usar información sobre la proporción de personas en las municipalidades que son clasificados como pobres⁶, así como la proporción de votos en las mismas municipalidades que van hacia diferentes partidos en una elección. A partir de esta información calculamos la proporción de personas pobres que votaron por uno u otro partido. Podemos calcular, por ejemplo, la proporción de votantes pobres en Misiones que votaron por el peronismo o radicalismo; y podemos calcular, además, la proporción de votantes pobres que votaron peronismo o radicalismo en Posadas o en Oberá o en Profundidad –un pueblo de menos de 500 personas–, donde es probable que nadie lleve a cabo una encuesta de opinión.

Tabla 3
 Porcentaje de personas pobres^a que votan
 por Diputados provinciales Peronistas, varios años

Elección	Córdoba	Misiones
1991	51%	55%
1995	61	55
1997		52
1999	54	

^a Definimos como pobres a las personas que viven en casas tipo B: aquellas que no tienen agua corriente, o cañerías de desagüe o piso de material. Ver INDEC 1991. Las proporciones fueron calculadas con *Ezi: A(n Easy) Program for Ecological Inference*, por Kenneth Benoit y Gary King, 1998. El programa está disponible a través de la página de Gary King : <http://GKing.Harvard.edu>.

La Tabla 3 muestra los porcentajes provinciales de votantes pobres en Córdoba y en Misiones que apoyaron la lista peronista en elecciones para diputados provinciales en los 90'. Confirma que el peronismo retuvo el apoyo de la mayoría de los votantes de bajos ingresos en este período, no obstante el viraje neoliberal de Menem.

⁶ Definimos pobres a las personas que viven en casas tipo B: aquellas que no tienen agua corriente, o cañerías de desagüe o piso de material. Ver INDEC 1991

Muchos estudios recientes del clientelismo en Argentina, como el de Auyero o el de Levitsky, se centran en el partido justicialista, por lo que nos interesa saber si el clientelismo es un fenómeno predominantemente peronista. La teoría sugiere que los partidos clientelares buscan apoyo electoral gastando no solo en bienes públicos sino en bienes privados que puedan ser canalizados hacia votantes individuales y hacia quienes colaboran con el partido.

¿Son visiblemente diferentes las asignaciones presupuestarias que hacen los funcionarios locales de diferentes partidos? Expertos en finanzas municipales sugieren que los gobiernos locales que gastan grandes cantidades de sus recursos en personal son más propensos a usar el gobierno para comprar apoyo entre votantes individuales, mientras que aquellos que gastan más en áreas como trabajos públicos, son propensos a seguir una estrategia de conseguir apoyo electoral a través de una gestión eficiente.

Tabla 4

Gasto promedio por gobiernos locales en personal como porcentaje del presupuesto ejecutado total, 1994

Ciudades gobernadas por:	Provincias	
	Córdoba ^a	Misiones
Intendentes peronistas	38%	53%
Intendentes radicales	30	53
Promedio provincial	30	53

^a Los promedios para Córdoba y para municipalidades radicales en Córdoba son –ya redondeados– los mismos porque los intendentes radicales superaban a los peronistas en cantidad considerable y porque había intendentes de otros partidos.

La Tabla 4 muestra que sería simplista asumir que el peronismo es *el partido* del clientelismo. En lugar de ello, lo que vemos es una interacción más compleja de efectos provinciales y partidarios. En la presumiblemente más clientelar provincia de Misiones, en 1994 (como en otros años) los intendentes gastaron una mayor proporción de sus presupuestos en personal –23% más en promedio que en Córdoba–. Pero sólo en Córdoba los intendentes peronistas gastaron más en personal que los radicales

—en promedio 8% más—. En Misiones, por contraste, intendentes peronistas y radicales gastaron (en promedio) más de la mitad de su presupuesto en personal. Nos tienta concluir que las estrategias de ambos partidos y la cultura política provincial modela las formas de movilización que los votantes experimentan en Argentina. No obstante, semejante conclusión solo puede ser sustentada con mas investigación.

¿Cómo responden los votantes pobres a las estrategias clientelares de gasto? Aquí nuestros hallazgos iniciales sugieren, de nuevo, una respuesta compleja. Si los peronistas en Córdoba y los dos partidos mayoritarios en Misiones intentaron movilizar apoyo ofreciendo empleo público (y así gastando más en personal) estas estrategias no fueron particularmente exitosas. En el análisis de regresión del apoyo electoral para candidatos a intendentes peronistas en municipios donde el intendente era un peronista, encontramos que mientras más se gastó en personal durante el año anterior a la elección, *menor* la cantidad de personas que votaron por el candidato peronista. Esto es cierto tanto para los votantes pobres como no pobres.

Algunos tipos de beneficios canalizados hacia votantes individuales sí ayudaron a los partidos del oficialismo local a ganar elecciones. Nuestra base de datos incluye información sobre los Planes Trabajar para los años 1996 al 2001, desagregada por municipios, distinguiendo montos y cantidad de beneficiarios. La distribución de estos fondos, que fue a menudo motivada políticamente, movilizó exitosamente el apoyo electoral, especialmente entre los pobres. La Figura 1 presenta un análisis de los gastos en Planes Trabajar en 1998 sobre el comportamiento electoral en 1999. Se trata de municipios en Misiones donde, en 1998, el intendente era peronista. La Figura 1 nos muestra el efecto del reparto de Planes Trabajar por parte de estos municipios sobre la cantidad de votantes que apoyaron al candidato peronista a la intendencia el año siguiente, 1999.⁷ La figura nos muestra que si este intendente dispuso en

⁷ Las Figuras 1 y 2 son simulaciones Monte Carlo de estos efectos. Para producir estas figuras primero calculamos las proporciones de votantes pobres que apoyan a candidatos peronistas en cada municipalidad usando el método de King. Estos valores calculados tomaron la forma de datos composicionales: la proporción de pobres votando peronistas, y la de aquellos que votaron otros partidos, de tal modo que caen entre 0 y 1 y juntos suman 1 (ver Katz and King, 1991). La técnica apropiada de estimación para analizar datos composicionales es transformarlos en log ratios y luego emplear regresión logística. Las simulaciones fueron hechas utilizando el programa *Clarify*. Ver Tomz, Wittenberg y King, 2001.

1998 el mínimo que cualquier intendente podría disponer en montos de Planes Trabajar per capita (0 pesos), deberíamos esperar que el candidato peronista para intendente en 1999 ganara el 66% de los votos pobres. Pero si el intendente peronista dispuso del máximo que cualquier peronista podía disponer en monto de Planes Trabajar per cápita (336 pesos), deberíamos esperar que el candidato peronista en 1999 ganara el 87% de los votos pobres - un incremento del 21%. (La Figura 2 muestra que el mismo incremento en gastos tuvo un efecto menor aunque significativo en votantes no calificados como pobres, llevando el apoyo esperado para peronistas del 52% al 67%.)

Figura 1
Efecto de Gastos en Planes Trabajar por Intendentes Peronistas en el Voto Pobre por Candidatos Peronistas, Misiones 1999

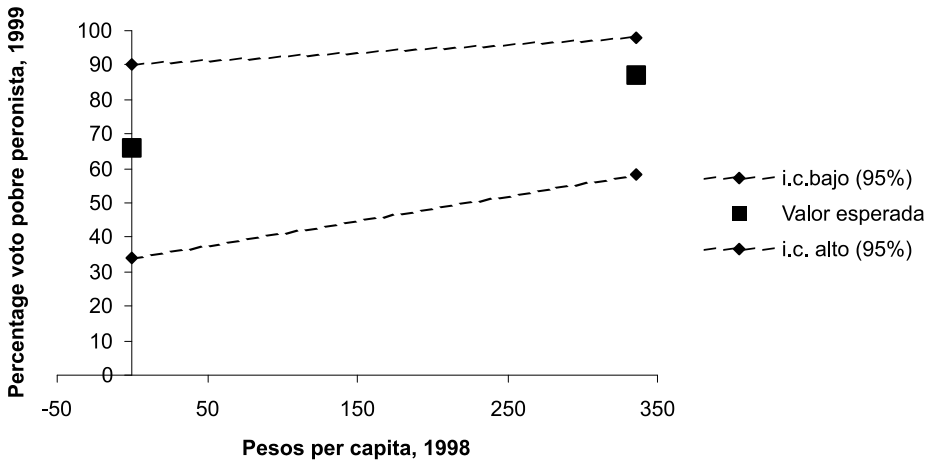
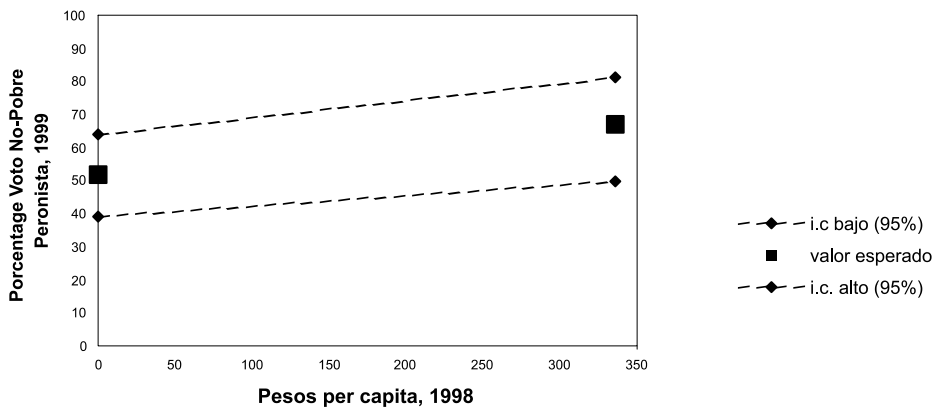


Figura 2

Efecto de Gastos en Planes Trabajar por Intendentes Peronistas en el Voto No-Pobre por Candidatos Peronistas, Misiones 1999



Conclusiones

Ahora que muchos viejos sistemas autoritarios han sido transformados en nuevas democracias, las preguntas acerca de la calidad de estas democracias han escalado hasta la cima de las agendas de académicos y reformadores políticos. Una pregunta crucial es si los votantes en las nuevas democracias tienen autonomía para tomar decisiones electorales y de qué manera la pobreza y la inequidad pueden distorsionar los procesos electorales. Nuestro estudio no hizo más que ‘rozar’ la superficie del clientelismo político en Argentina. Muchas preguntas permanecen para la teoría del clientelismo y para su estudio empírico. El fenómeno es, creemos, de importancia crítica y por eso merece estudios intensivos y colectivos de los analistas políticos argentinos, tal el modo en que está siendo estudiado en países tan diversos como México, Bulgaria y Benin. Nuestra última esperanza es que, entendiendo las causas y la dinámica de la movilización política clientelar, podamos identificar cambios que la debiliten, incluso que la eliminen. La democracia debería ser más que una oportunidad para que los desesperados consigan insignificantes favores; debiera ser un instrumento para el desarrollo nacional.

Referencias

- Alvarez, Norma (1999). *Nuevos estilos – viejas costumbres: las prácticas electorales de la UCR y el PJ en Misiones 1955-1995*. Mimeo, Departamento de Historia, Universidad Nacional de Misiones, Posadas, Argentina.
- Aldrich John H. (1995). *Why Parties? The Origin and Transformation of Political Parties in America*. Chicago: University of Chicago Press.
- Auyero, Javier (2001). *Poor People's Politics: Peronist Survival Networks and the Legacy of Evita*. Durham: Duke University Press.
- Chubb, Judith (1981). "The Social Bases of an Urban Political Machine: the Case of Palermo." *Political Science Quarterly* 96(1):107-125.
- (1982). *Patronage, Power, and Poverty in Southern Italy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Diaz-Cayeros, Alberto, Federico Estévez, and Beatriz Magaloni (2001). "Private versus Public Goods as Electoral Investments: A Portfolio Diversification Model of Policy Choice." Paper presented at the Workshop, *Citizen-Politician Linkages in Democratic Politics*, Duke University, April.
- Fox, Jonathan (1994). "The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico". *World Politics* 46(2):151-184.
- Katz, Jonathan, and Gary King (1999). "A Statistical Model for Multiparty Electoral Data." *American Political Science Review* 93(1):15-32.
- King, Gary (1997). *A Solution to the Ecological Inference Problem: Reconstructing Individual Behavior from Aggregate Data*. Princeton University Press.
- Kitschelt, Herbert, Zdenka Mansfeldova, Radoslaw Markowski, Gabor Toka (1999). *Post-Communist Party Systems: Competition, Representation, and Inter-Party Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kitschelt, Herbert (2000). "Linkages between Citizens and Politicians in Democratic Politics." *Comparative Political Studies* 33(6-7):845-879.
- Levitsky, Steven Robert (1999). *From Laborism to Liberalism: Institutionalization and Labor-Based Party Adaptation in Argentina (1983-1997)*. Ph.D. dissertation, Department of Political Science, University of California, Berkeley.
- Mavrogordatos, George Th. (1984). *Stillborn Republic: Social Coalitions and Party Strategies in Greece, 1922-1936*. University of California Press.
- Medina, Luis Fernando and Susan C. Stokes (2002). "Clientelism as Political Monopoly." Unpublished manuscript, Political Science Department, University of Chicago.
- McGuire, James (1997). *Peronism without Perón: Unions, Parties, and Democracy in Argentina*. Stanford: Stanford University Press.

- Murillo, María Victoria (2001). *Labor Unions, Partisan Coalitions, and Market Reforms in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Palermo, Vicente and Marcos Novaro (1997). *Política y Poder en el Gobierno de Menem*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.
- Popkin, Samuel (1979). *The Rational Peasant: The Political Economy of Rural Society in Vietnam*. University of California Press.
- Robinson, James, and Thierry Verdier (2000). "The Political Economy of Clientelism." Unpublished manuscript, University of California, Berkeley.
- Schaffer, Frederic Charles (2000). "Might Cleaning Up Elections Keep People Away from the Polls? Historical and Comparative Perspectives." Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington, D.C., August 31-September 3.
- Scott, James C. (1969). "Corruption, Machine Politics, and Political Change." *American Political Science Review* 63(4):1142-1158.
- Stokes, Susan C. (2001). *Mandates and Democracy: Neoliberalism by Surprise in Latin America*. Cambridge University Press.
- Szwarcberg, Mariela L. (2001). *Feeding Loyalties: An Analysis of Clientelism, the Case of the Manzaneras*. Unpublished manuscript, Buenos Aires, Universidad Torcuato di Tella.
- Tomz, Michael, Jason Wittenberg, and Gary King (2001). *Clarify: Software for Interpreting and Presenting Statistical Results*. Version 2.0 Cambridge, MA: Harvard University, June 1. <http://gking.harvard.edu>
- Urquiza, Yolanda (2002). *Las eternas internas: política y faccionalismo en un municipio radical, 1983-1999*. Manuscript, Universidad Nacional de Misiones.
- Wilson, James Q., and Edward Banfield (1963). *City Politics*. Cambridge: Harvard University Press.

Palabras clave

clientelismo – partidos políticos – movilización política – ajuste estructural – peronismo

Abstract

In Argentina, clientelism has been invoked by several authors as a central factor that explains the political viability of the structural reforms during the 90's. However, this concept still presents many conceptual, theoretical and methodological difficulties that impede an adequate

evaluation of an hypothesis of this type. Considering the notion of clientelism as an exchange relation which implies the monopoly of the “patrón” over resources esteemed by the “client”, in this paper we try to elaborate a basic theoretic scheme that allow us to identify relevant variables and design consistent empirical explorations. The preliminary evidence, built up with electoral, budgetary and socio-economic data at the municipal level of the cities of Córdoba and Misiones, cast doubt on the clientelistic hypothesis. Although it denotes a major “inclination” towards clientelistic engagement made by the peronist party, it raises several queries about the effectiveness of those expenses in the determination of the electoral behavior of the voters.