

Clientelismo en democracia: lecciones del caso argentino

Este artículo analiza la consolidación del clientelismo político, definido como el intercambio de bienes particulares, como planes sociales y empleo público, a cambio de apoyo político, en las nuevas democracias. Contra lo que planteaban las primeras investigaciones sobre la transición democrática, el clientelismo no ha desaparecido. Por el contrario, se ha consolidado. A través de un trabajo de campo exhaustivo en municipalidades argentinas, el texto demuestra la existencia de una lógica de incentivos perversos que premia con promociones políticas a los candidatos que utilizan estrategias clientelares para movilizar a los votantes.

MARIELA L. SZWARCBERG

■ Introducción

Una semana antes de un acto político que tendría lugar en un municipio del Gran Buenos Aires¹, Mario pasó a visitar a Laura. Mario es un representante político local que vive y trabaja en el mismo barrio que Laura, una madre

Mariela L. Szwarcberg: doctora en Ciencia Política por la Universidad de Chicago, especialista en temas de política comparada y clientelismo en América Latina. Ha sido becaria de la Fundación Fulbright y la Universidad de Yale. En la actualidad es profesora visitante en el Kellogg Institute for International Studies de la Universidad de Notre Dame, Estados Unidos.

Palabras claves: política, democracia, clientelismo, municipalidad, Argentina.

Nota: la investigación en la que se basa este artículo ha sido financiada por el Social Science Research Council y la Mellon Foundation.

1. El Gran Buenos Aires es el nombre que se le da al grupo de municipalidades de la provincia de Buenos Aires que rodea la Capital Federal. Estas municipalidades concentran un cuarto de la población del país (8.684.437 habitantes) en 1,2% del territorio. Algunas municipalidades tienen más votantes que varias provincias argentinas sumadas. Por ejemplo, La Matanza tiene un padrón electoral que iguala el de seis provincias juntas: Tierra del Fuego, Santa Cruz, La Rioja, Catamarca, San Luis y La Pampa. La municipalidad de José C. Paz, mencionada en este artículo, tiene más del doble de votantes que la provincia de Formosa.

soltera a cargo de dos niños y un bebé. Después de conversar por un largo tiempo acerca de los problemas del barrio y los vecinos, Mario le informó a Laura acerca del acto político que tendría lugar la semana entrante. «Acordate de que hay mucha gente esperando recibir el programa social que vos tenés gracias a mí», le dijo. El mensaje no daba lugar a confusión: si Laura quería seguir recibiendo el beneficio, tenía que asistir al acto.

Laura se puso de acuerdo con una vecina adolescente para que cuidara a sus hijos a cambio del bolsón de alimentos que iba a recibir por asistir al evento. Ese día, junto con otros vecinos del barrio, Laura participó en un acto de apoyo al intendente. Al regresar a su casa, le entregó el bolsón a su vecina. Pensaba acostar a sus hijos cuando se dio cuenta de que algo le pasaba al bebé. El niño no lloraba y parecía no responder a los estímulos. Aterrorizada, fue corriendo a casa de Mario junto con sus tres hijos.

Puesto que en el barrio no hay una salita de emergencia y los remises, por cuestiones de seguridad, no acceden, Mario llevó a Laura hasta el hospital del municipio y se quedó junto a ella y sus hijos a esperar el diagnóstico médico. En la madrugada, los doctores le informaron a Laura que su hijo había sufrido un fuerte traumatismo y que ya nunca sería el mismo. Años más tarde, se enteraría de que el bebé se había caído de la cama mientras sus hermanos jugaban y que su vecina, asustada o inexperimentada, volvió a dejarlo en la cuna, lo que agudizó daños que, de haber sido tratados en forma inmediata, podrían haberse evitado. Hoy, Juancito, el hijo menor de Laura, vive en una institución estatal para niños discapacitados que Mario ayudó a conseguir.

La historia de Laura ilustra la compleja relación entre representantes políticos y votantes. Por un lado, si Mario no hubiese forzado a Laura a asistir al acto, ella podría haberse quedado cuidando a sus hijos. Por otro, si Mario no la hubiese acompañado al hospital y ayudado a conseguir una pensión en una institución estatal para niños discapacitados, su situación podría ser aún más dramática.

En este artículo analizo los mecanismos que explican la consolidación del clientelismo y sus efectos en la calidad democrática, a partir del análisis de las relaciones entre votantes y representantes. El uso de estrategias clientelares implica el intercambio de bienes particulares, como planes sociales y empleo público, a cambio de apoyo político². Analizando el rol de los representantes

2. En este artículo no tengo en cuenta beneficios que los candidatos o partidos políticos distribuyen a grupos de votantes o a ciertos territorios, como barrios o municipios, a cambio de votos.



políticos locales, mi investigación demuestra la existencia de una *lógica de incentivos perversos* que induce a los concejales a intercambiar favores por votos para movilizar a votantes pobres como Laura.

Los concejales son representantes políticos municipales que conocen las necesidades y preferencias políticas de los votantes y que pueden controlar su asistencia a actos políticos y elecciones, así como tener una idea, imprecisa, de su voto. Los concejales ocupan una posición central en el tejido político y social puesto que son ellos los que representan las demandas de los votantes. En este artículo estudio la relación entre el intendente y los concejales, y entre estos y los votantes, para explicar los mecanismos que inducen y facilitan el uso de estrategias clientelares. Si bien los concejales dependen del intendente para acceder a recursos y favores que les permitan resolver los problemas de los votantes, también tienen autonomía en la decisión de cómo distribuir esos recursos. Las preguntas que respondo en este artículo son: ¿por qué algunos concejales deciden usar estrategias clientelares? ¿Por qué algunos tienen éxito y otros no?

La investigación está basada en un estudio comparado de política local en distintas municipalidades argentinas³. El país comparte las características de las llamadas «nuevas democracias»: debilidad institucional e inestabilidad política⁴ con un sistema de partidos institucionalizado⁵, que permiten estudiar la lógica de incentivos perversos que induce a la utilización de estrategias clientelares para movilizar a los votantes. Desde 1983, Argentina ha experimentado un proceso democrático competitivo que ha combinado la alternancia presidencial con considerables niveles de competencia partidaria en los niveles provincial y municipal, donde las maquinarias políticas se encuentran ancladas. Este artículo se basa en información recolectada por la autora durante dos elecciones nacionales (octubre de 2005 y 2009) y una elección interna (2006) en las provincias de Buenos Aires, Córdoba y San Luis.

■ Literatura e hipótesis

Los trabajos acerca del clientelismo y las maquinarias políticas han despertado un inusitado interés en los últimos años. Tres décadas atrás, politólogos,

3. Para una versión completa del estudio, ver M. Szwarberg: «Making Local Democracy: Machine Politics, Clientelism, and Social Networks in Argentina», disertación doctoral, Department of Political Science, University of Chicago, 2009.

4. Steven Levitsky y María Victoria Murillo: *Argentine Democracy: The Politics of Institutional Weakness*, Pennsylvania State University Press, University Park, 2005.

5. Scott Mainwaring y Timothy R. Scully (eds.): *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford University Press, Stanford, 1995.

antropólogos, historiadores y sociólogos debatían los efectos que la combinación de desarrollo económico y democracia tendría en las relaciones y la estructura social⁶. El consenso indicaba que los cambios económicos y políticos llevarían a la desaparición de las relaciones clientelares. Sin embargo, el clientelismo no solo ha logrado persistir, sino que se ha consolidado en las nuevas democracias. Haciéndose eco de este fenómeno, la agenda de investigación contemporánea muestra un renovado interés en comprender el clientelismo en América Latina, Asia y África⁷.

Más allá de sus invaluables contribuciones, estos trabajos ignoran la lógica de incentivos perversos que induce a los representantes políticos a utilizar estrategias clientelares para movilizar a los votantes. Los estudios en ciencia política no han prestado atención al rol político de los concejales a pesar de su centralidad a la hora de entender la relación entre votantes y políticos en el nivel local⁸. Por su parte, la sociología y la antropología, aunque han notado la importancia de los representantes municipales, han focalizado su atención en el significado de esta relación para los votantes, descuidando la relación entre el intendente y los concejales⁹. Este artículo examina esta última relación para mostrar cómo los intendentes crean un sistema de incentivos que induce a los concejales a recurrir a estrategias clientelares.

Si bien los concejales pueden rechazar las estrategias clientelares para movilizar a los votantes, mi investigación muestra cómo el mecanismo que emplean

Tres décadas atrás, el consenso indicaba que los cambios económicos y políticos llevarían a la desaparición de las relaciones clientelares. Sin embargo, el clientelismo no solo ha logrado persistir, sino que se ha consolidado en las nuevas democracias ■

6. Steffan W. Schmidt, Laura Guasti, Karl H. Landé y James C. Scott (eds.): *Friends, Followers and Factions: A Reader in Political Clientelism*, University of California Press, Berkeley, 1977.

7. V. como ejemplo Herbert Kitschelt y Steven Wilkinson: *Patrons, Clients, and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*, Cambridge University Press, Cambridge-Nueva York, 2007; y Frederic Charles Schaffer: *Elections for Sale: The Causes and Consequences of Vote Buying*, Lynne Rienner, Boulder, 2007.

8. Constituyen excepciones excelentes trabajos de periodismo de investigación como María O'Donnell: *El aparato. Los intendentes del conurbano y las cajas negras de la política*, Aguilar, Buenos Aires, 2005; Daniel Otero: *El entorno: La trama íntima del aparato duhaldista y sus punteros*, Nuevo Hacer, Buenos Aires, 1997; y Hernán Vaca Narvaja: *El candidato. Biografía no autorizada de José Manuel de la Sota*, Sudamericana, Buenos Aires, 2001.

9. Para un excelente ejemplo de este campo de estudios, v. Javier Auyero (ed.): *¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político contemporáneo*, Losada, Buenos Aires, 1997 y *Poor People's Politics*, Duke University Press, Durham, 2000.

los intendentes para distribuir promociones políticas motiva a los concejales interesados en su reelección a intercambiar favores por votos. Los concejales son elegidos a través de un sistema proporcional que utiliza una lista (sábana) cerrada, que otorga a los intendentes un control absoluto sobre las posiciones de los candidatos en la boleta. Al definir la posición de un candidato en la lista, el intendente tiene el poder de definir su futuro político, permitiéndole ser reelegido para el cargo e incluso promocionándolo a una candidatura provincial o nacional. Para poder ser reelegidos, los concejales deben demostrarle al intendente que mantienen –o, mejor, que han acrecentado– su capacidad de movilizar votantes. Mi argumento sostiene que los intendentes incentivan

Las explicaciones existentes asumen que los partidos políticos siempre utilizan estrategias clientelares para movilizar a votantes con pocos recursos. Sin embargo, los concejales pueden decidir no intercambiar beneficios a cambio de votos ■

la utilización de estrategias clientelares cuando deciden distribuir posiciones en las listas solo según el número de votantes que cada concejal logra movilizar.

Las explicaciones existentes asumen que los partidos políticos siempre utilizan estrategias clientelares para movilizar a votantes con pocos recursos. Sin embargo, los concejales pueden decidir no intercambiar beneficios a cambio de votos. En otras palabras, la decisión de cada concejal de recurrir o no a estrategias clientelares debe ser explicada en lugar de ser

asumida. En particular, esta investigación demuestra y compara cómo concejales que representan al mismo partido político, en la misma jurisdicción, toman decisiones puestas acerca de cómo movilizar a los votantes.

Mi argumento sostiene que la combinación de: a) el acceso a recursos, b) la capacidad para distribuir esos recursos entre los votantes, y c) la voluntad para intercambiar recursos a cambio de votos explica la variación en la decisión política de utilizar estrategias clientelares. Solo los concejales que tienen acceso a bienes sociales, que poseen una red de militantes políticos dispuestos a distribuir estos beneficios entre los votantes y que son capaces de controlar su participación tienen la posibilidad de utilizar estrategias clientelares.

■ Incentivos perversos: clientelismo y corrupción

Desde los inicios de su carrera política, los concejales aprenden los beneficios de utilizar estrategias clientelares para movilizar votantes. Convocados por el

intendente, dada su popularidad en la comunidad, o invitados por un concejal cuando van en busca de soluciones para los problemas de sus vecinos y su comunidad, los militantes políticos y líderes comunitarios que aceptan representar al partido en su barrio se transforman en *referentes políticos*. Los referentes políticos trabajan en forma diaria buscando soluciones para los votantes. Cuando la política pasa a ser su principal ocupación, suelen conseguir un cargo en la municipalidad que les permite dedicarse tiempo completo a ella.

La mayoría de los referentes que trabajan en sus barrios pero tienen un nombramiento en la municipalidad son llamados «ñoquis». La denominación alude a la tradición argentina de comer ñoquis el día 29 de cada mes: son los empleados estatales que solo aparecen a fin de mes para cobrar un salario sin desempeñar un trabajo comprobable. El problema del nombramiento político de referentes locales es de corrupción, puesto que el uso de recursos municipales con fines partidarios es ilegal. Cuando los referentes reciben un salario público por su actividad política, el Estado financia a representantes que no han sido democráticamente elegidos. Los votantes no tienen forma de controlar a estos referentes, que deciden, por ejemplo, sus posibilidades de acceder a una vivienda pública.

La capacidad de los referentes de solucionar los problemas de los votantes hace que muchas veces estos últimos participen en política, más allá de que estén o no de acuerdo con el partido de su referente. La ausencia de transparencia en la distribución de los recursos permite a los referentes distribuir beneficios a los votantes según su comportamiento político.

Solo aquellos referentes que han demostrado su capacidad de movilizar votantes en actos políticos y elecciones consiguen ser nominados como candidatos para una posición en el Concejo Deliberante. Como consecuencia, existe un número importante de concejales que no tienen formación ni experiencia y, en muchos casos, tampoco interés en legislar. Cuando la elección de los candidatos a concejales se basa en la capacidad de movilizar votantes en lugar de las calificaciones que les permiten ser buenos legisladores, los cargos electivos pasan a ser ocupados por «políticos profesionales que son legisladores *amateurs*»¹⁰.

10. «Legisladores *amateurs*, políticos profesionales» es el título de la investigación llevada adelante por Mark Jones, Sebastián Saiegh, Pablo Spiller y Mariano Tommasi acerca de las consecuencias de las reglas electorales en un sistema federal como el de Argentina. V. «Amateur Legislators-Professional Politicians: The Consequences of Party-Centered Electoral Rules in a Federal System» en *American Journal of Political Science* vol. 46 N° 3, julio de 2002, pp. 656-669.

Una vez que son elegidos, los concejales deben continuar movilizando votantes para conseguir su reelección. Solo algunos de ellos logran ser elegidos como diputados o senadores provinciales, ya que muy excepcionalmente un concejal consigue ocupar un cargo provincial o nacional. La promoción política de un candidato depende casi en forma exclusiva de su capacidad de movilizar votantes a actos políticos y elecciones¹¹. Los intendentes evalúan esta capacidad y distribuyen las candidaturas de acuerdo con el número de seguidores que cada uno ha logrado movilizar. La decisión política de pre-

El argumento acerca de la lógica de incentivos perversos hace hincapié en la ausencia de castigo por parte de la dirigencia política a aquellos candidatos que utilizan estrategias clientelares. Los concejales aprenden que aquellos que utilizan estas estrategias desarrollan carreras más exitosas que quienes eligen no hacerlo ■

miar o castigar a los candidatos solo según el número de votos que estos son capaces de aportar al partido, independientemente de las estrategias que utilicen para maximizar el número de votantes, incentiva el uso de estrategias clientelares.

Mi argumento acerca de la lógica de incentivos perversos hace hincapié en la ausencia de castigo por parte de la dirigencia política a aquellos candidatos que utilizan estrategias clientelares. Por experiencia, los concejales aprenden que aquellos que utilizan estas estrategias desarrollan carreras más exitosas que quienes eligen no hacerlo. La combinación del aprendi-

zaje político de los candidatos acerca de la eficacia de estrategias clientelares y la ausencia de castigo por parte de la dirigencia política a quienes las utilizan induce a los candidatos a recurrir a ellas. Más aún cuando los candidatos compiten por votantes con otros candidatos que utilizan estas estrategias: no utilizarlas pasa a ser un acto de suicidio político.

De todas formas, no todos los concejales solucionan problemas a cambio de apoyo político. Mi teoría permite distinguir entre los representantes que, teniendo la capacidad de utilizar estrategias clientelares, eligen no hacerlo, y aquellos que directamente no pueden utilizarlas pues pertenecen a partidos

11. Las figuras deportivas, los actores, las actrices y otro tipo de celebridades pueden ser candidatos políticos sin necesidad de movilizar votantes. Lo mismo es cierto en el caso de algunas candidatas que ingresan a las listas, e incluso son elegidas, para cumplir con el cupo femenino requerido por ley.

políticos que no tienen acceso a recursos o porque carecen de una red de militantes políticos. Las explicaciones existentes asumen que todo candidato o partido capaz de utilizar estrategias clientelares recurrirá a ellas, sin considerar las decisiones individuales de los candidatos. Sin embargo, considerar la decisión de los candidatos es vital para explicar la persistencia o la desaparición del clientelismo. A su vez, nos permite pensar críticamente los incentivos que enfrentan los candidatos a la hora de elegir cómo movilizar a los votantes.

■ Metodología: casos y datos

Este artículo se basa en datos originales recolectados por la autora durante 2005, 2006 y 2009 en las municipalidades de José C. Paz, San Miguel y Bahía Blanca (en la provincia de Buenos Aires), Río Cuarto, Villa María, Colonia Caroya y Capital (en Córdoba), y Villa Mercedes y Capital (en San Luis). Si bien no se trata de una muestra aleatoria, las características de estos distritos en cuanto a población, número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas, número de beneficiarios de planes sociales y patrones de competencia política son representativas de la mayoría de las municipalidades del país.

La información utilizada en este artículo comprende 40 historias de vida y más de 80 entrevistas en profundidad a concejales e intendentes acerca de su carrera política y las decisiones sobre cómo movilizar votantes. El trabajo también se basa en observaciones participantes en actos políticos durante dos elecciones nacionales (octubre de 2005 en Buenos Aires y octubre de 2009 en Buenos Aires y San Luis) y una elección interna de la Unión Cívica Radical (UCR) (en 2006 en Córdoba). A su vez, se han observado sesiones de los concejos deliberantes y actividades en unidades básicas peronistas, comités radicales, sociedades de fomento y comedores escolares en las municipalidades mencionadas.

■ Variables

El *éxito* de un candidato se mide por su capacidad de avanzar en su carrera política. Como la posibilidad de ser promocionado depende casi en forma exclusiva del número de votos que puede aportar al partido, el representante que consigue construir y mantener una estructura política tiene mayores posibilidades de ascender que aquel que no logra consolidar una base de apoyo. Los concejales constantemente se refieren a su valor en términos de la cantidad de votos que pueden aportar al partido.

Esto es muy simple, vos valés cuanta gente tenés.
Concejal en José C. Paz (provincia de Buenos Aires)

Te están midiendo todo el tiempo. ¿Cuál es el termómetro? Cuánta gente podés llevar a un acto político y a votar a una elección.
Concejal en San Luis

En la jerga se usa: «¿qué poncho tiene?». Qué cobertura.
Concejal en Villa María (provincia de Córdoba)

Y en nuestra agrupación tendremos 300 y pico; 400 personas. Tenemos referentes políticos en cada barrio, tratamos de ocupar todos los barrios, porque no solamente nos sirve a nosotros como agrupación, sino, hoy por hoy, a nuestro intendente. Para las elecciones que vienen le va a servir tener a gente ubicada en todos los barrios. Digamos, nosotros ya tenemos eso, ubicada gente en todos los barrios, tratamos de ayudarlos a los referentes con mercadería para que le den a la gente en los barrios, comedores que están en los barrios, tratamos de ayudarlos. Tenemos cooperativas de trabajo, de vivienda, cooperativas de agua, y todo eso lo fuimos completando con gente de nuestra agrupación.
Concejal de José C. Paz

Cuanto mayor es el número de votantes que un candidato puede aportar al partido, mayores son sus posibilidades de ser promocionado ■

Cuanto mayor es el número de votantes que un candidato puede aportar al partido, mayores son sus posibilidades de ser promocionado. En el caso de militantes políticos y líderes comunitarios, la promoción es pasar a ser referentes políticos; en el caso de los referentes, ser candidatos a concejales; en el de los concejales, ser reelegidos. Un candidato que logra ser reelegido es más exitoso que otro que se ve forzado a abandonar la función pública, y un concejal que pasa a ser intendente es más exitoso que otro que consigue ser reelegido.

Como ya señalé, mi argumento sostiene que el éxito político de los candidatos depende de su capacidad de resolver los problemas de sus votantes asegurándose a cambio la participación de estos en actos políticos y elecciones. La capacidad de los candidatos de resolver problemas varía según su acceso a recursos, tales como sillas de ruedas, chapas, colchones, materiales de construcción, planes sociales y empleo en la municipalidad.

Además de los recursos materiales, los políticos tienen acceso a contactos que les permiten resolver ciertos problemas, por ejemplo consiguiendo turnos

en hospitales públicos y empleos temporarios. Un concejal de San Miguel hacía referencia a las ventajas que su cargo le otorgaba para conseguir información y recursos: «Vos podés hacer que, si se necesita gente para trabajar en otro distrito, por ahí te enterás primero, por esas prebendas, y le decís a un amigo: 'Mirá, andá que necesitan un oficial de tránsito'. Tratar de conseguir un turno antes en un hospital, esto es terrible lo que te digo, soy consciente».

Si bien todos los concejales tienen acceso a nombramientos de asesores y secretarios, la disparidad en el acceso a recursos entre los candidatos de la oposición y el oficialismo afecta su capacidad para resolver problemas y movilizar votantes.

Yo, por ejemplo, no tengo nombramientos políticos, tengo los nombramientos que me provee el Concejo Deliberante para tener mi secretario y nada más. Aparte de ahí no tengo ningún nombramiento político más. Y estoy en diferencia con concejales que tienen 10 o 15 nombramientos más. Entonces ellos arman una estructura política, ¿está bien? Ya tienen su movimiento pago político. Yo no.

Concejal en Villa María (provincia de Córdoba)

Los candidatos opositores cuyos partidos no tienen representantes en los niveles provincial y nacional cuentan con menos recursos para resolver problemas. Por lo tanto, su capacidad de utilizar estrategias clientelares es menor.

Yo tampoco tengo a nadie. O sea, yo tengo mucho conocimiento de la gente porque voy, hablo, camino. Pero yo no tengo a nadie porque no tengo la *caja* para mover. Lamentablemente la gente... la gente común te escucha, le interesa, pero no se está movilizando a través de la política (la gente que labura, que vive de su familia). Y lamentablemente la gente que está en la política, que es la que te moviliza, la que te arma toda la historia... se mueve por plata. Entonces si no tenés plata no están con vos. Están con el que tiene plata. No importa quién sea.

Concejal en San Miguel (provincia de Buenos Aires)

La desilusión de este concejal revela que su enojo responde a su imposibilidad de utilizar estrategias clientelares. El problema no es que otros concejales apelen a estas estrategias, sino la competencia desleal derivada del hecho de que no todos los candidatos puedan acceder a la misma cantidad de recursos. Pero también existen casos de concejales que pueden recurrir al clientelismo y, sin embargo, deciden no hacerlo, lo que nos permite tener certeza del compromiso con otro tipo de movilización política.

Además de tener la capacidad de resolver problemas, los políticos requieren *redes sociales* que les permitan conocer las necesidades de los votantes y

controlar su participación en actos y elecciones. Un concejal que pertenece a un partido político sin penetración en el tejido social es incapaz de utilizar estrategias clientelares incluso si tiene acceso a recursos. La distinción es importante para diferenciar a candidatos que eligen no hacer uso del clientelismo por cuestiones ideológicas de aquellos que simplemente carecen de una estructura partidaria que les permita hacer uso de esa estrategia.

En Argentina, los dos partidos mayoritarios, la UCR y el PJ, son los únicos que cuentan con estructuras territoriales y «electorados de pertenencia» que les permiten distribuir bienes a sus votantes a través de sus militantes ■

telismo por cuestiones ideológicas de aquellos que simplemente carecen de una estructura partidaria que les permita hacer uso de esa estrategia.

En Argentina, los dos partidos mayoritarios, la UCR y el Partido Justicialista (PJ), son los únicos que cuentan con estructuras territoriales y «electorados de pertenencia»¹² que les permiten distribuir bienes a sus votantes a través de sus militantes. En una lúcida lectura, Juan Carlos Torre señala que la combinación de una identidad partidaria construida a partir de una historia en común, lo que Wellhofer llamó «comunidades de destino»¹³, junto con la distribución de beneficios a los votantes que comparten esa identidad, le permite al PJ sostener su dominio territorial¹⁴. El dominio electoral y político de la UCR en la provincia de Córdoba, ilustrado en el hecho de que la Casa Radical tenga su sede en una de las principales intersecciones de la capital provincial, provee a este partido de una red de militantes políticos con inserción territorial capaces de distribuir beneficios y controlar la participación de los votantes en actos y elecciones¹⁵.

Además de la habilidad para resolver problemas y distribuir recursos entre los votantes, los candidatos deben elegir resolver problemas a cambio de votos. Algunos candidatos oficialistas, aunque en minoría, señalaban su decisión de

Además de la habilidad para resolver problemas y distribuir recursos entre los votantes, los candidatos deben elegir resolver problemas a cambio de votos. Algunos candidatos oficialistas, aunque en minoría, señalaban su decisión de

12. Angelo Panebianco: *Political Parties: Organization and Power*, Cambridge University Press, Cambridge, 1988, p. 267.

13. E. Spencer Wellhofer: «Strategies for Party Organization and Voter Mobilization: Britain, Norway, and Argentina» en *Comparative Political Studies* vol. 12 N° 2, 1979, p. 171.

14. J.C. Torre: «Citizens versus Political Class: The Crisis of Partisan Representation» en Steven Levitsky y María Victoria Murillo (eds.): ob. cit., p. 178.

15. Paula Alonso: *Entre la revolución y las urnas: los orígenes de la Unión Cívica Radical y la política argentina en los años noventa*, Sudamericana / Universidad de San Andrés, Buenos Aires, 2000; Efraín U. Bischoff: *Historia de Córdoba*, Troquel, Buenos Aires, 1995; Horacio Cabezas: *Villa María y su radicalismo*, edición del autor, 1997; Rafael M. Capellupo: *Mestre, su vida, su causa*, Fundación Ramón Bautista Mestre, Córdoba, 2003; Oscar E. Frávega: *Historia de la Unión Cívica Radical de Córdoba, 1890-2000*, Brujas, Córdoba, 2006.

no recurrir a estrategias clientelares aun cuando esto implicara el fin de su carrera política. Un concejal del Gran Buenos Aires con el cual tuve que encontrarme fuera de su ámbito político para que pudiera hablar en libertad se emocionó sorprendentemente cuando me explicó su negativa a amenazar a los votantes para apoyar al candidato del intendente: «Yo sé que puede sonar estúpido, pero aún tengo mis convicciones». Otros sostenían que sabían que no serían reelegidos debido a su negativa a utilizar el clientelismo, mientras que sus rivales no tenían «ningún tipo de problema moral en amenazar a la gente». Un importante concejal de Córdoba capital reconocía que era «relativamente fácil» comprar el apoyo político de los votantes, pero consideraba que las consecuencias de esas acciones no eran óptimas para la democracia: «Yo, con el voto de un chico que vive todo el día drogado, borracho, y yo te lo agarro y hago que vote, yo estoy en contra porque hace ganar a cualquier infeliz».

Esta investigación muestra las consecuencias nefastas de un sistema de incentivos que premia a los candidatos que eligen utilizar estrategias clientelares y castiga a aquellos que las rechazan.

■ Resultados

Los actos políticos son el escenario ideal para que los concejales muestren al intendente su capacidad de movilización. A diferencia de las elecciones, donde el voto es obligatorio y secreto, los actos permiten a los intendentes saber con certeza cuántos votantes ha movilizado cada concejal. A su vez, los concejales pueden comparar su capacidad de movilización con la de otros candidatos y controlar la obediencia de sus seguidores.

Si bien no todos los asistentes son movilizados por los concejales, es posible distinguir fácilmente a los que participan por cuestiones ideológicas de aquellos que reciben algo a cambio. Puesto que los actos tienen como propósito mostrar la capacidad de movilización de los concejales, estos suelen distribuir gorros, remeras y pancartas a sus seguidores para permitir su identificación. Al escuchar la descripción de los votantes de los mecanismos que emplean los políticos para movilizarlos, queda de manifiesto el uso de estrategias clientelares, así como la complicidad de intendentes y gobernadores.

Nos pasan a buscar con el micro por casa. La primer parada es en San Justo. Te bajan en el local de la agrupación a la cual responde el puntero que te anotó y, después de pasar lista, te dan un paquete de cigarrillos, un sándwich y una caja de vino. Al

regreso del acto te dan los artículos. Esto lo saben en la gobernación. Duhalde se hace el ciego porque le conviene. Pierri también conoce todo lo que pasa. En La Matanza no se mueve una mosca sin que Pierri lo sepa.¹⁶

Esta lógica, descripta hace 13 años, sigue vigente en los actos políticos a los que asistí durante mi trabajo de campo. Los concejales no solo compran la asistencia de los votantes distribuyendo bienes, sino que amenazan a aquellos que reciben beneficios con la posibilidad de perderlos si no participan en actos y elecciones. Los concejales también son capaces de movilizar votantes sin distribuir recursos, mediante promesas futuras. De hecho, mi investigación muestra que muchos votantes participan por más de seis meses en actividades políticas sin recibir nada a cambio.

Los representantes también suelen contratar los servicios de grupos organizados como sindicalistas, piqueteros y barras bravas¹⁷ que movilizan a sus miembros a cambio de favores, que en la mayoría de los casos incluyen dinero en efectivo para los dirigentes de estos grupos. El efecto de estas estrategias queda de manifiesto en la combinación de asistentes a los actos políticos.

La mayoría era gente muy joven, pibes de 15, 16 o 17 años, 18 a lo sumo. No tenían pinta de militantes. Te digo la verdad: tenían una pinta de mafia terrible. El ambiente era extraño, muy loco. Yo vi gente en el césped con bebés de meses rodeada de los clásicos grupos de la esquina del barrio: remera negra, torsos desnudos y mucho tatuaje. Había tipos «calzados» [armados]. Estaban tumbados por el alcohol y descontrolados por la merca [cocaína] y, junto a ellos, una familia, que para mí estaba allí por la caja de comida.¹⁸

El clientelismo afecta la experiencia democrática de los votantes que viven sus efectos en forma diaria. Nada ilustra mejor el mecanismo y los efectos de las estrategias clientelares que una de mis experiencias en la provincia de Buenos Aires. Antes de la elección legislativa de octubre de 2005, presencié cómo muchos candidatos preferían ignorar el hecho de que uno de los concejales de su partido distribuyera planes sociales a cambio de favores sexuales. El hecho de que yo estuviera al tanto de los abusos solo demuestra la complicidad de sus compañeros y del intendente, que permitía esta

16. Citado en D. Otero: ob. cit., p. 36.

17. Grupos de fanáticos de un equipo de fútbol que suelen actuar con violencia.

18. Esta descripción de un participante en un acto político en la provincia de Buenos Aires en 1996 confirma las observaciones que yo hice diez años después. Citado en D. Otero: ob. cit., p. 57.

situación porque el concejal en cuestión era capaz de movilizar una cantidad importante de votos¹⁹.

La complicidad de la dirigencia política con los candidatos que utilizan estrategias clientelares sería públicamente reconocida por el lúcido y verborágico ministro del Interior de entonces, Aníbal Fernández, en una entrevista por Radio Mitre. Después de escuchar testimonios de votantes que describían cómo habían sido amenazados para participar en un acto político al cual había asistido el presidente, el periodista le preguntó si no le parecía contradictorio llamar a construir una nueva política junto a candidatos que hacían uso del clientelismo. La respuesta del ministro fue contundente: «Mire, uno hace política con los que hacen política, no con los que a mí me gustaría que hagan política».

En su declaración, Fernández resume los efectos de la lógica de incentivos perversos analizada en este artículo. El ministro asegura que él preferiría «hacer política» con candidatos que no utilicen estrategias clientelares, pero agrega que esos políticos no son los que «hacen política». Mi teoría y la evidencia empírica demuestran que es la estructura de incentivos existente la que hace que estos nunca sean reelegidos. Como consecuencia, los candidatos que se consolidan en el poder son aquellos que hacen uso de estrategias clientelares.

■ Conclusiones

La lógica de incentivos perversos que motiva a los representantes políticos a recurrir a estrategias clientelares tiene importantes consecuencias para la calidad y estabilidad democrática. En primer lugar, esta lógica hace que las diferencias de ingreso de los votantes se transformen en diferentes tipos de representación democráticas. Cuando los votantes participan en actos políticos y apoyan a candidatos en los que no necesariamente creen, el sistema representativo se ve privado de información acerca de sus necesidades, demandas y preferencias²⁰.

La lógica de incentivos perversos que motiva a los representantes políticos a recurrir a estrategias clientelares tiene importantes consecuencias para la calidad y estabilidad democráticas ■

19. En una conversación acerca de las acciones de este concejal, otro concejal de su mismo partido me dijo: «Para estar en política uno tiene que estar dispuesto a hacer la vista gorda; en casos como este uno tiene que tener estómago».

20. Para una discusión acerca del tema v. Susan Stokes: «Is Vote Buying Undemocratic?» en Frederic C. Schaffer (ed.): ob. cit.

Cuando solo los candidatos dispuestos a recurrir a estrategias clientelares son elegidos y reelegidos a través del tiempo, el sistema político se estabiliza. Las dificultades que encuentra la oposición para desafiar a un gobierno local monopólico, cuya influencia es superior no solo en recursos sino en contactos y acceso a la ley, hacen que la maquinaria política se consolide a través de la obtención de mayorías legislativas y ejecutivas.

Si bien algunos especialistas señalan las ventajas del clientelismo en proveer soluciones a los votantes que de otra forma no serían accesibles²¹, así como también en reducir las posibilidades de quiebre de partidos y crisis sociales²², mi investigación muestra el alto precio que las maquinarias clientelares y las reglas informales implican para los votantes pobres. La historia de Laura narrada al comienzo de este artículo sugiere las ventajas y desventajas de la consolidación del clientelismo en democracia. Si bien Mario ayuda a Laura a resolver la emergencia y a encontrar una solución a largo plazo mediante una pensión para su hijo, sin la presión de Mario para asistir al acto Laura tal vez hubiera podido evitar la desgracia. En ese sentido, vale la pena pensar hasta qué punto el clientelismo permite resolver problemas que son generados por la propia ausencia de reglas universales en la distribución de políticas públicas.

El clientelismo contribuye a consolidar un círculo de pobreza, poder y dominación, en el cual la participación política de los votantes en actos y elecciones refuerza el poder de los candidatos que se valen de estas estrategias para avanzar en su carrera política. Los votantes que viven en un contexto de privaciones y solo pueden encontrar soluciones a través de su participación política no tienen otra opción que vender su voto. Solo cuando los votantes tienen alternativas y pueden elegir las sin temer represalias, el clientelismo puede desaparecer. No obstante, mi investigación muestra por qué estas dos condiciones son difíciles de encontrar.

En primer lugar, la idea de que los votantes pueden elegir con libertad a qué actos asistir y a qué candidato votar, sin temor a represalias, supone la existencia de alternativas políticas viables. Sin embargo, la aparición de partidos

21. Robert Gay: «The Even More Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Brazil», Center for Migration and Development, Princeton University, Nueva Jersey, 2001; Herbert Kitschelt: «Linkages between Citizens and Politicians in Democratic Polities» en *Comparative Political Studies* vol. 33 N° 6-7, 2000.

22. S. Mainwaring y T.R. Scully (eds.): ob. cit.; Steven Levitsky: *Transforming Labor-Based Parties in Latin America: Argentine Peronism in Comparative Perspective*, Cambridge University Press, Nueva York, 2003.

opositores en el nivel local con posibilidades electorales es más una excepción, que muchas veces responde a cambios electorales en los niveles nacional o provincial, que una regla²³. En segundo lugar, incluso si los votantes tienen alternativas electorales, deben superar el problema de acción colectiva²⁴. La democracia provee a los votantes pobres de una victoria pírrica: al apoyar a los candidatos que utilizan estrategias clientelares para movilizarlos, contribuyen en la elección democrática de representantes que los oprimen. ☐

23. Este es el caso del Partido Nuevo en Córdoba y de Nuevo Morón en Morón.

24. Para una excelente discusión acerca del problema de acción colectiva en clientelismo, v. Luis Fernando Medina: *A Unified Theory of Collective Action and Social Change*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 2007.