

Actos partidarios y clientelismo político en América Latina

Si bien el intercambio de favores por votos es una antigua pero efectiva forma de conseguir apoyo electoral, la distribución de bienes en aras de fomentar la participación en actos políticos podría resultar sorprendente. ¿Por qué habría que pagar por una asistencia que no se traduce necesariamente en votos? El artículo postula que los líderes políticos utilizan las convocatorias a actos partidarios para disciplinar a sus representantes y a la vez enviar señales claras del nivel de apoyo político del que goza el partido. De este modo, el uso del clientelismo sirve para disuadir de la creación de una oposición política organizada y contribuye a consolidar el poder de las maquinarias políticas locales.

MARIELA SZWARCBERG

La distribución de bolsas de comida, colchones, lavarropas, planes sociales y empleo público es una antigua, pero no por ello menos efectiva, forma de comprar apoyo electoral; esta distribución de favores a cambio de votos se define como «clientelismo» o uso de estrategias clientelares. Pagar a votantes a cambio de su apoyo político es algo que tiene sentido durante las elecciones, cuando los beneficios se trasladan –si los cálculos no fallan– a votos para el partido, pero también se observa el uso de clientelismo político en eventos

Mariela Swarcberg: doctora en Ciencia Política por la Universidad de Chicago. Es profesora de Ciencias Políticas en Reed College (Portland, Oregon). Se especializa en temas de política comparada y clientelismo político en América Latina.

Palabras claves: actos partidarios, clientelismo, política local, Argentina, América Latina.

Nota: traducción del inglés de Aldo Giacometti.

partidarios que tienen lugar antes, durante y después de las elecciones. De hecho, en los actos políticos se llevan a cabo las mismas prácticas que se utilizan el día de la elección (como proveer de transporte, comida y bolsas con productos a los votantes). Si bien el intercambio de favores por votos tiene sentido durante las elecciones, cuando la compra de participación se traduce en compra de votos, ¿por qué pagar por una asistencia a actos políticos que no se traduce necesariamente en adhesión electoral? ¿Por qué los candidatos políticos gastan tiempo y recursos en movilizar a los votantes para que participen en actos políticos, cuando intuitivamente parece correcto asumir que les convendría guardar esos recursos para repartirlos justo antes de los comicios?

Este estudio analiza los efectos políticos de los actos partidarios para responder a estas preguntas. Sostengo aquí que los candidatos utilizan la compra de participación política en actos partidarios para demostrar su capacidad de movilización de votantes, y así avanzar en sus carreras políticas. En ese sentido, el uso del clientelismo en actos partidarios se explica por cuestiones de organización interna de los partidos políticos. Este trabajo muestra que cuando los líderes de los partidos evalúan a los candidatos teniendo en cuenta únicamente su capacidad para movilizar votantes, los que compiten por el apoyo político de los votantes pobres tienen incentivos para usar estrategias clientelares.

Los candidatos que buscan movilizar a los votantes más pobres conocen la mayor eficacia de las estrategias clientelares con respecto a estrategias no clientelares, y optan, por lo tanto, por utilizar tácticas de clientelismo político para movilizar a la mayor cantidad posible de electores. Como resultado, quienes están interesados en avanzar en sus carreras políticas y compiten por el apoyo de los votantes de bajos ingresos buscan comprar la participación política de estos en actos partidarios. Esta estructura de incentivos, que induce a los candidatos a emplear estrategias clientelares, se explica por la necesidad que tienen los líderes políticos de obtener información sobre sus representantes locales, así como también de dar testimonio hacia dentro y hacia fuera del partido acerca de su propia capacidad de convocatoria y movilización.

Por un lado, los líderes políticos necesitan saber si sus representantes locales están distribuyendo los bienes a los votantes y ayudándolos a resolver sus problemas diarios. Pero esto puede ser más complicado de lo que parece. Veamos un ejemplo: en una municipalidad del partido de José C. Paz, en la provincia

argentina de Buenos Aires, dos candidatos peronistas, Juan y Domingo, competían en la movilización de votantes a un acto político. Dado que ambos representaban barrios similares, los dos recibieron la misma cantidad de colchones, materiales de construcción y bolsas de comida una semana antes del evento. Juan distribuyó todos los bienes entre sus seguidores, mientras que Domingo solo repartió las bolsas de comida y vendió el resto. El día del acto, Domingo logró movilizar más votantes que Juan, puesto que los vecinos de su barrio apoyaban al candidato peronista y estaban dispuestos a asistir al acto sin recibir nada a cambio, más allá del transporte y la comida gratis por el

Cuando carecen de información sobre las preferencias políticas de los votantes, los líderes políticos no tienen posibilidad de distinguir entre candidatos confiables y candidatos no confiables ■

candidatos no confiables, como Domingo, que usan los bienes del partido para su propio enriquecimiento¹. Y puesto que las maquinarias políticas necesitan candidatos locales como Domingo y Juan para repartir bienes entre los votantes, corren el riesgo de que los candidatos decidan quedarse con esos bienes para enriquecerse o para construir e incrementar su propio poder político. En los casos en que los electores participan en los actos y votan por el partido independientemente de si reciben o no beneficios a cambio, las acciones de los candidatos están expuestas a lo que los economistas llaman «riesgo moral» (en este caso, el riesgo derivado de la imposibilidad de conocer las verdaderas intenciones de los candidatos).

Para disminuir el riesgo moral, los líderes políticos buscan que los candidatos demuestren su capacidad para movilizar votantes en actos partidarios. En países como Argentina, Perú y Brasil, los actos partidarios se diferencian de las elecciones porque la asistencia a ellos es meramente voluntaria, mientras que la participación en elecciones es obligatoria. Por ese motivo, la disposición de los

día. Los votantes del barrio de Juan no estaban dispuestos a asistir al acto solo por la comida, y los vecinos que recibieron cosas y asistieron eran menos que los del barrio de Domingo.

Cuando carecen de información sobre las preferencias políticas de los votantes, los líderes políticos no tienen posibilidad de distinguir entre candidatos confiables, como Juan, que reparten bienes materiales entre los votantes, y

1. M. Szwarcberg: «Uncertainty, Political Clientelism, and Voter Turnout in Latin America: Why Parties Conduct Rallies in Argentina» en *Comparative Politics*, en prensa.

votantes para participar en actos partidarios y las capacidades de cada candidato para movilizarlos determinan la asistencia. Los votantes que deciden participar voluntariamente en los actos pueden distinguirse con facilidad de los votantes movilizados (aquellos que han sido acarreados al acto): los asistentes voluntarios no suelen usar ninguna clase de accesorios, como gorros o camisetas del candidato, que los identifiquen como simpatizantes movilizados por el partido.

Por otro lado, los actos partidarios obligan a los votantes a elegir un candidato con el cual asistir, y así sus decisiones resultan públicas, lo que permite a los líderes del partido evitar errores de cálculo. Más importante aún: los actos permiten a los líderes políticos ajustar la distribución de bienes antes de una elección. Al observar la cantidad de votantes que cada candidato moviliza, pueden cambiar sus decisiones distributivas para beneficiar a aquellos confiables en distritos con niveles históricos de baja participación.

Para incitar a los candidatos a que movilicen y convenzan a tantos votantes como les sea posible para que asistan a los actos, los líderes del partido les prometen bienes y ascensos políticos de acuerdo con su poder de convocatoria. En el nivel municipal, donde están ancladas las maquinarias políticas y donde se realiza la mayor parte de los actos, los líderes del partido deciden el futuro político de los candidatos habilitando o bloqueando los ascensos. Es por eso que los actos partidarios permiten la construcción de una organización clientelar más efectiva, puesto que proveen de una oportunidad para que los líderes de los partidos recompensen a los candidatos confiables y disuadan a la oposición de organizarse.

Por lo tanto, los actos partidarios dan señales a los miembros de la oposición, tanto dentro como fuera del partido. Hacia afuera del partido, los actos demuestran la capacidad del oficialismo para movilizar votantes y pueden así contribuir al fortalecimiento de monopolios políticos locales creando una imagen de invencibilidad. Los actos partidarios también sirven para disuadir a potenciales disidentes dentro del partido, al mostrar la capacidad superior de los líderes para movilizar a sus votantes.

Ahora bien, la organización de actos políticos no es exclusiva de América Latina ni de las nuevas democracias, ni siquiera de los gobiernos democráticos, y por eso, buena parte de los temas expuestos en este estudio y las implicaciones que conllevan podrían aplicarse a una discusión más general sobre participación política. Sin embargo, cabe destacar que los resultados presentados se limitan a casos en que los políticos tienen efectivamente la posibilidad de

distribuir beneficios a cambio de participación política y, en consecuencia, afectan de manera directa la calidad de la democracia, el desarrollo económico y el Estado de derecho.

■ Clientelismo y participación política

El argumento de este artículo es que los candidatos compran la asistencia de los votantes a actos políticos con el fin de demostrar su capacidad de convocatoria y, así, ser promovidos dentro del partido. Al ser evaluados solo en relación con su poder de convocatoria, emplean las estrategias que les permitan movilizar a la mayor cantidad de votantes al menor costo. El testimonio de Mario, un candidato político en la provincia de Buenos Aires, explica con agudeza esta lógica: «Es muy simple. Vos valés cuanta gente tenés, cuanta gente podés movilizar. Tenés un precio, un número. Tu número es cuánta gente podés llevar a un acto político y cuántos votos le podés dar al partido. Es así, lo que hay que hacer es fácil, cómo lo hacés, eso es estrategia»².

Las decisiones estratégicas de los candidatos acerca de cómo movilizar a los votantes varían de acuerdo con lo que pueden ofrecer y con las necesidades de los votantes. En barrios ricos en términos económicos pero pobres en cantidad de votos, los candidatos suelen competir utilizando programas partidarios y políticas públicas. En cambio, en barrios pobres en términos económicos pero ricos en términos de votos, los candidatos suelen distribuir bienes materiales a cambio de participación política. La capacidad de los candidatos para hacer uso del clientelismo está determinada por la combinación entre su acceso a bienes materiales y su habilidad para distribuir esos bienes entre los votantes.

El hecho de que los candidatos sean recompensados solo a partir de la cantidad de votantes que son capaces de movilizar es un aliciente para que los que compiten por el apoyo de los electores de bajos ingresos se inclinen hacia las estrategias clientelares de movilización. Aun así, tener la capacidad de emplear este tipo de estrategias de movilización es una condición necesaria pero no suficiente para explicar el uso del clientelismo.

Para fundamentar la variación en la toma estratégica de decisiones de los candidatos, es necesario distinguir entre sus capacidades y preferencias al

2. Entrevista de la autora en José C. Paz, noviembre de 2005.

usar estrategias clientelares. El cuadro 1 distingue a los candidatos según su capacidad de acceder a beneficios y distribuirlos y según sus preferencias respecto al empleo de estas estrategias. En la esquina superior izquierda se encuentran los *pragmáticos*: aquellos que, además de ser capaces de usar estrategias clientelares, prefieren emplearlas para conseguir un ascenso en su carrera política. En la esquina inferior izquierda están los *resentidos*: aquellos que preferirían usar el clientelismo pero no tienen la capacidad para emplear estas estrategias. En la esquina superior derecha están los *idealistas*: los que tienen la capacidad para usar el clientelismo pero prefieren no hacerlo, incluso cuando esta decisión va en contra de sus intereses de ascenso dentro del partido. Finalmente, en la esquina inferior derecha se puede ver a los *utópicos*: son aquellos que no tienen ni la capacidad ni la preferencia de repartir beneficios a cambio de apoyo electoral.

Cuadro 1

Capacidades y preferencias de los candidatos para usar estrategias clientelares de movilización

Preferencias de los candidatos de emplear estrategias clientelares para movilizar a los votantes			
Capacidad de los candidatos de acceder a beneficios y distribuirlos	Sí	Sí Pragmáticos	No Idealistas
	No	Resentidos	Utópicos

Para distinguir a quienes usan el clientelismo de los que se niegan a hacer uso de esas prácticas, investigamos si los candidatos toman lista en los actos políticos. Mi argumento es que solamente los que hacen uso del clientelismo toman lista de los presentes en los actos; y por lo tanto, en mi análisis, utilizo el «pasar lista» como indicador del uso de estrategias clientelares para movilizar votantes.

Para poner a prueba las hipótesis expuestas en este trabajo, combino información cuantitativa y cualitativa reunida en distintas municipalidades argentinas: José C. Paz, San Miguel y Bahía Blanca (provincia de Buenos Aires), y Córdoba Capital, Río Cuarto, Villa María y Colonia Caroya (provincia de Córdoba). Aunque no es una muestra representativa, estos municipios tienen suficiente varianza en cuanto a su historia electoral y política, población, calidad habitacional, ingreso y educación, como para proporcionar resultados significativos.

Argentina utiliza un sistema de representación proporcional con votación en listas cerradas, en el que la posición de un candidato en la lista determina su posibilidad de ser elegido. Los líderes de los partidos deciden las posiciones en las listas y, por tanto, pueden efectivamente recompensar o castigar a los candidatos de acuerdo con su capacidad para convocar votantes. En consecuencia, los interesados en avanzar en su carrera política tienen incentivos para movilizar tantos votantes como les sea posible para asegurarse una ubicación más alta en la boleta e incrementar así sus probabilidades de ser elegidos, reelegidos o ascendidos a un cargo más alto. Al concentrarme en los candidatos municipales, pude reunir información acerca de sus capacidades y preferencias para hacer uso del clientelismo.

La muestra comprende a 137 candidatos que ya ocupaban cargos como concejales en 2005³. Viajé a los siete distritos seleccionados y entrevisté a la mayoría de los que movilizaban votantes durante la elección nacional en Buenos Aires en 2005 y una elección primaria en Córdoba en 2006. Las comparaciones entre las estrategias utilizadas por los candidatos en Buenos Aires cuyos puestos iban a ser renovados en dos años y aquellos que iban en busca de una reelección y una elección en 2005 no arrojaron diferencias importantes⁴. Tampoco hubo diferencias significativas entre las estrategias de los candidatos según sus posiciones en las listas.

El cuadro 2 muestra la división entre 63 candidatos que preferían usar estrategias clientelares para movilizar a los votantes (45,99%) y 74 candidatos (54,01%) que preferían no usar estas estrategias.

El cuadro también muestra la existencia de candidatos idealistas que, teniendo la capacidad de usar estrategias clientelares, deciden no hacerlo. Por lo tanto, los candidatos no siempre prefieren usar estrategias clientelares; sin embargo, los que se rehúsan a seguir estas prácticas no pueden avanzar en

3. Realicé 101 entrevistas en profundidad y 36 entrevistas semiestructuradas con candidatos elegidos en sus respectivos municipios. En los casos en que no pude entrevistar directamente a los candidatos, utilicé la información provista por informantes claves, en su mayoría asesores que habían conocido a los candidatos y trabajado para ellos durante muchos años, incluso décadas, por lo que podían proveer información de primera mano y confiable sobre las preferencias de estos.

4. La mitad de los candidatos en Buenos Aires iba en busca de una elección o reelección, dado que las legislaturas locales de la provincia se renuevan por mitades cada dos años. Por otro lado, en Córdoba, los candidatos hacían campaña para mostrar su capacidad para convocar votantes para el partido con el fin de ser considerados para la reelección en los comicios que tendrían lugar más adelante, en 2009. Esto se debe a que, a diferencia de Buenos Aires, en Córdoba los votantes eligen al mismo tiempo intendentes y concejales cada cuatro años.

Cuadro 2

Capacidades y preferencias de los candidatos para usar estrategias clientelares de movilización

Preferencias de los candidatos de emplear estrategias clientelares para movilizar a los votantes				
Capacidad de los candidatos de acceder a beneficios y distribuirlos	Sí	Sí	No	Total
			Pragmáticos 59 (43,07%)	Idealistas 52 (37,96%)
	No	Resentidos 4 (2,92%)	Utópicos 22 (16,06%)	26 (18,98%)
Total		63 (45,99%)	74 (54,01%)	137 (100%)

la política. Como resultado, los candidatos que optan por no hacer uso del clientelismo son reemplazados por candidatos que no rechazan estas estrategias.

Observando las carreras de los líderes políticos locales, los candidatos aprenden que aquellos que tienen la capacidad de usar estrategias clientelares pero prefieren no hacerlo tienen más probabilidades de perder que quienes deciden usar el clientelismo. Como resultado, los candidatos interesados en una carrera política aprenden por experiencia la eficacia de usar estrategias clientelares para movilizar votantes.

Vale la pena aclarar que los actos también pueden llegar a ser el talón de Aquiles de las maquinarias políticas, si los votantes consiguen ponerse de acuerdo y se abstienen de participar en ellos. Cuando la asistencia a los actos es menor de lo anticipado, la oposición sabe que tiene una oportunidad única de competir por el poder. Este fue el caso de la victoria electoral de la Alianza, una coalición electoral entre la Unión Cívica Radical (UCR) y el Frente País Solidario (Frepasso, una agrupación compuesta por candidatos peronistas críticos de la administración del presidente Carlos Menem y militantes y dirigentes de centroizquierda), en las elecciones legislativas de 1997. Los actos que organizó la Alianza sirvieron para coordinar a la oposición y asegurar a los votantes que era posible derrotar al Partido Justicialista (PJ) en su bastión electoral: la provincia de Buenos Aires. Actos multitudinarios le dieron a la candidata de la Alianza, Graciela Fernández Meijide, la confianza necesaria para llamar a

los votantes «a recibir con una mano [en referencia a los programas sociales y bienes materiales repartidos por el gobierno] y votar con la otra»⁵.

Al ver el apoyo público que recibía el partido en los actos, los candidatos de la coalición que no apoyaban la estrategia electoral decidieron aceptarla y apoyarla. Como se esperaba, la Alianza obtuvo la mayoría de los votos de la clase media, pero también recibió el apoyo electoral de los votantes trabajadores y de bajos ingresos, tradicionalmente los principales partidarios del PJ⁶.

■ Conclusiones

Al tener lugar antes de las elecciones, los actos contribuyen a dar forma a las percepciones y, como resultado, tienen un efecto directo, y en muchos casos fundamental, en los resultados electorales; de esa manera, colaboran en la organización o desorganización de la oposición y en la movilización o desmovilización de los votantes. Si los candidatos consiguieran llevar votantes a los actos pero no obtuvieran votos para el partido, no se explicaría el constante interés que prestan a los actos partidarios. Al observar el éxito de quienes utilizan estrategias clientelares, los candidatos más novatos e interesados en avanzar en su carrera política aprenden que el uso del clientelismo puede ayudarlos a conseguir ascensos en el partido. O, al menos, comprenden que usar estas estrategias no tiene necesariamente un efecto perjudicial en sus futuras carreras políticas.

En última instancia, los actos políticos importan porque en política los números importan, y los actos brindan a los partidos la posibilidad de exhibir el apoyo de los votantes de manera directa y visible. Por eso, no debe desdeñarse su potencial y atractivo, incluso en la era de las redes sociales y los medios masivos de comunicación. □

5. M. Szwarcberg: «Aspectos materiales y simbólicos en el lazo clientelar: El caso de las manzanas de La Luna», tesis de grado, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, junio de 2000.

6. Esto se puede inferir de la amplia ventaja que obtuvo la coalición en el Conurbano bonaerense, así como también de los respetables resultados en distritos donde se esperaban aplastantes victorias peronistas, como San Martín (la mayor derrota del PJ), Moreno, Merlo, Florencio Varela, Berazategui y La Matanza. V. *Clarín* y *La Nación*, 27/10/1997.