

LA SUSTENTABILIDAD
POLÍTICA DEL CLIENTELISMO:
TEORÍA Y OBSERVACIONES
EMPÍRICAS EN
AMÉRICA LATINA

Jorge P. Gordin



documentos



Serie: América Latina

Número 13. La sustentabilidad política del clientelismo: teoría y observaciones empíricas en América Latina

© Jorge P. Gordin

© Fundació CIDOB, de esta edición

Edita: CIDOB edicions

Elisabets, 12

08001 Barcelona

Tel. 93 302 64 95

Fax. 93 302 21 18

E-mail: publicacions@cidob.org

URL: <http://www.cidob.org>

Depósito legal: B-20.689-2004

ISSN: 1697-7688

Imprime: Cargraphics S.A.

Barcelona, julio de 2006

LA SUSTENTABILIDAD POLÍTICA DEL CLIENTELISMO: TEORÍA Y OBSERVACIONES EMPÍRICAS EN AMÉRICA LATINA

Jorge P. Gordin*

Julio de 2006

*Investigador posdoctoral del Instituto Barcelona de Estudios Internacionales
(IBEI)

Agradezco los comentarios realizados por los asistentes a la sección “The Quality of Democracy - Patronage and Corruption in Europe: A Comparative Assessment” de la 3ra Conferencia del European Consortium of Political Research, 8-10 septiembre 2005, Budapest, Hungría. Agradezco también a Javier Astudillo sus comentarios sobre este estudio en los talleres de debate del Programa América Latina de la Fundación CIDOB. Es mi responsabilidad personal cualquier error u omisión presente en este trabajo.

Resumen

A pesar del putativo efecto negativo que tiene sobre la calidad de los sistemas políticos en los países en desarrollo, el clientelismo no es un fenómeno ajeno al proceso político de los países desarrollados. Entendido como un tópico susceptible a corroboración empírica, el clientelismo es analizado en este estudio desde la óptica del patronazgo político, que es su manifestación sistémica más palpable y más sujeta a análisis comparativo. Con este propósito, introduciremos un indicador de patronazgo que está fundamentalmente asociado con la distribución y variación en los niveles de empleo en el sector público ministerial y propondremos un marco analítico para explicar estas variaciones a través de factores económicos, políticos e institucionales. Este marco analítico, que combina econometría y estudios de caso, tiene como finalidad proporcionar un instrumento para conducir estudios comparativos sistemáticos sobre el tema, evita entender el clientelismo como un fenómeno comprendido en términos de su ausencia o presencia y reconoce qué prácticas de patronazgo político son más habituales en diferentes contextos de lo que la existente literatura sobre el tema nos haría suponer. Se concluye con una ilustración de dicho marco analítico aplicado a los casos de Argentina y Perú.

La gobernanza moderna consiste en un entramado de modos predecibles para articular y acomodar los intereses de actores políticos y sociales con estatus diferente. Entre estos modos, las prácticas clientelísticas y la utilización de patronazgo político son posiblemente uno de los fenómenos más notables y persistentes, embebidos en el proceso político de numerosos países. Presente en casi todos los sistemas políticos, pero variable en su naturaleza e intensidad, el clientelismo ha ocupado un lugar destacado en el estudio de las ciencias sociales y sus interpretaciones han evolucionado en conjunto con macroteorías como las de modernización y democratización. Con respecto al primer enfoque, la suposición principal ha sido que el clientelismo, visto como un vestigio del parroquialismo, desaparecería como resultado de la modernización (social y económica) y su concomitante realineamiento de clases. Del mismo modo, la democratización y el voto universal deberían aminorar la brecha entre las clientelas urbanas y agrarias (Eisenstadt and Lemarchand, 1981; Graziano, 1976; Guasti, 1977). Más adelante, a partir de los años noventa, son formuladas teorías del tipo *mid-range*, las cuales sostienen que clientelismo no es simplemente un producto del desarrollo periférico y proponen una interpretación de este fenómeno basada en estrategias de coalición, partidos políticos y, sobre todo, un entendimiento empírico del contexto en el cual las relaciones clientelísticas ocurren (Piattoni, 2001; Robles Egea, 1996; Roniger, 1990).

Más allá de su notoriedad como concepto importante en las ciencias sociales, es notable la falta de investigación sistemática de los determinantes políticos del clientelismo. Generalmente, los académicos lo han utilizado de manera peyorativa y han sugerido que es pernicioso para la *accountability* (rendición de cuentas) democrática y el control administrativo (O'Donnell, 1996; Whitehead, 1992). Al mismo tiempo, otros han apuntado sus efectos sobre la sociedad civil. Utilizando el trabajo seminal de Edward Banfield (1958) sobre comportamiento cívico en el sur de Italia como referente principal, Robert Putnam (1993) sostiene

que las redes clientelares florecen en estamentos sociales y culturales basados en un ethos particularista, debilitando de este modo el desarrollo de una sociedad civil autónoma. Otra línea de investigación sugiere que las reformas burocráticas para incrementar la capacidad del Estado pueden ser obstaculizadas cuando legisladores poseen a su disposición recursos de patronazgo político (Geddes, 1994). En otras palabras, estas corrientes de investigación enfatizan que el clientelismo y patronazgo afectan la calidad del sistema político en un sentido claramente negativo.

Quizás más decisivamente, un sector significativo de la actual agenda de investigación del clientelismo, a la cual este trabajo pretende contribuir, deja de lado perspectivas antropológicas e históricas y se concentra en las secuencias institucionales e indicadores empíricos de clientelismo. En lugar de ver al clientelismo como un modelo de control social en una era de cambios estructurales como la migración y la burocratización, algunos de los nuevos estudios “comparten el entendimiento que, junto con otras formas de interacción particularista, clientelismo es un rasgo permanente de la política... estos trabajos enfatizan que se debe distinguir entre cambios de intensidad en clientelismo y su desaparición. Se sugiere que es necesario ir más allá de un marco conceptual al estilo *either/or*, formulado en términos de presencia versus ausencia de clientelismo, y proponer estudios de clientelismo en consonancia con nuevas tendencias en la sociedad civil, instituciones políticas y la economía de mercado” (Roniger, 2004: 357, *traducción del autor*). A resultas de lo expuesto, el estudio del clientelismo constituye un desafío importante para la política comparativa en cuanto a que la complejidad institucional y los procesos políticos en diferentes naciones (y a través del tiempo) generan la necesidad de desarrollar indicadores cross-nacionales empíricos y válidos de este fenómeno en el espacio y tiempo.

Al asumir que las prácticas clientelísticas y políticas basadas en patronazgo son moneda común en casi todos los países, este trabajo se propone avanzar un entendimiento probabilístico del clientelismo político. Primero, argumentaremos que patronazgo, cuya manifestación reside en

la distribución selectiva de bienes públicos a seguidores (o “clientes”), es el parámetro observable más teóricamente relevante de lo que normalmente clasificamos bajo la rúbrica de clientelismo. A continuación, sugeriremos que la distribución de favores en forma de empleo en agencias gubernamentales es la manifestación más contemporánea y palpable del patronazgo político. Finalmente, delinearemos un marco teórico para explorar los efectos causales de factores económicos, institucionales, electorales y estructurales a la hora de explicar variaciones de patronazgo. Basado en un trabajo empírico previo en América Latina, reconsideraremos la viabilidad y poder explicativo del marco propuesto para estudios comparados. Finalmente, proporcionaremos información cualitativa sobre Argentina y Perú para triangular el análisis.

Definición de patronazgo: aspectos conceptuales y metodológicos

Uno de los mayores desafíos es formular una definición de patronazgo que sea analíticamente distinguible de las que se utilizan para caracterizar a su primo cercano, el clientelismo. Utilizadas a menudo como sinónimos, estas nociones no deben ser amalgamadas conceptualmente, al menos desde el punto de vista del análisis teórico y empírico. Habiendo dicho esto, definiremos clientelismo como una relación de poder e intercambio asimétrica que envuelve una transacción particularista asociada con la distribución de bienes públicos, sea en forma de voto o alguna otra forma de apoyo político a cambio de recursos públicos (i.e. empleo y/o incremento salarial), conferida como favores. Esta visión del clientelismo coincide con el trabajo de académicos que sostienen que el entendimiento apropiado de este fenómeno es distorsionado por el sesgo rural característico de generaciones anteriores de estudios sobre el tema (Banck, 1999: 120) o que debe adaptarse a condiciones cambiantes (Gunes-Ayata, 1994).

Patronazgo, en cambio, se refiere al objeto de intercambio (cargos públicos, favores recíprocos, proyectos estatales de desarrollo, etc.) de un modo más explícito que estudios sobre el clientelismo. En cuanto fenómeno político, el clientelismo demarca el contexto y crea las condiciones bajo las cuales patronazgo, o *pork-barrelling* como es conocido en la literatura americana sobre el tema, es empleado. Esto explica parcialmente por qué el comportamiento “clientelístico” involucra el uso de patronazgo para asegurar lealtad y, a menudo, catalizar la movilización política. Consecuentemente, el patronazgo, el cual denota la distribución de bienes y servicios a cambio de futuro apoyo político, puede ser utilizado como un *proxy* del clientelismo. Parafraseando a Mainwaring, “patronazgo es el pegamento primario que mantiene entero al clientelismo moderno” (1999: 180, *traducción del autor*).

Dicho esto, ¿cuán frecuente es el recurso a prácticas de patronazgo a escala cross-nacional? Una perspectiva bastante dominante enfatiza una relación de *elective affinity* entre la política en países en desarrollo y patronazgo político, asumiendo que este último mermará como consecuencia de la modernización (Clapham, 1982; Gellner and Waterbury, 1977). Al mismo tiempo, el patronazgo, cuya esencia contrasta con principios programáticos e ideológicos, no ha estado ausente en la política de los países con régimen comunista (Kitschelt et al, 1999). A lo cual se suma el hecho de que países desarrollados han explotado muchas veces fondos públicos para conferir cargos en la burocracia en base a criterios políticos. Cuando las *political machines* eran prominentes en los Estados Unidos, el número de cargos adjudicados a través de patronazgo alcanzaba niveles excepcionales. Por ejemplo, un 60% de los caciques partidistas en Chicago ocupaban cargos públicos en 1928 y casi un 50% lo hizo en 1936 (White, 1980: 77). Casos similares en otros países desarrollados pueden ser citados extensivamente pero el caso austriaco ilustra elocuentemente el papel del patronazgo en el sistema político. El marco en el cual han operado estas prácticas, principalmente a partir de la Segunda Guerra Mundial, es el del *Proporz* cuyo objetivo central ha sido evitar las crisis distributivas y de legi-

timación de la Primera República asegurando que los cargos en la burocracia estatal e industrias del sector público sean distribuidos entre los dos partidos políticos dominantes, los socialdemócratas y conservadores. Se puede entonces concluir que las prácticas de patronazgo han estado presentes en países desarrollados y en desarrollo en similares medidas.

Sin embargo, esta aparente persistencia de *patronage politics* a escala mundial no ha sido seguida por el desarrollo de indicadores válidos que permitan comparar la intensidad de las variaciones espaciales y temporales en el uso de prácticas de patronazgo en diferentes países. Tanto consideraciones conceptuales como empíricas han limitado el desarrollo de tales indicadores. La recolección de datos sobre clientelismo está sujeta a problemas de validez (i.e. medir lo que realmente creemos que medimos) que surgen de la dificultad de distinguir los significados de este concepto y el de corrupción, por lo menos para aquellos que no reconocen sus diferencias teóricas¹. En el ámbito cualitativo, informantes de nivel jerárquico suelen recurrir a “mentiras estratégicas” con la finalidad de evitar preguntas comprometedoras en las entrevistas, especialmente en el momento de entrevistar burócratas de jerarquía intermedia y asistentes ministeriales (Hansen, 1988: 200). Adicionalmente, estudiosos del clientelismo que optan por métodos cuantitativos deben enfrentarse con la dificultad de obtener información que no es fácilmente accesible, considerando que las entidades estatales no siempre compilan sus estadísticas

1. Mientras que tanto el clientelismo y la corrupción se basan en prácticas informales que carecen de ratificación legal por autoridades constitucionales, la segunda es vista más negativamente y es penalizada con la ley en la mayoría de los países. Véase, por ejemplo, la definición seminal de corrupción de Friedrich, la cual “existe cuando el/la que posee el poder y está a cargo de una función pública es inducido, ya sea por medios monetarios u otros en contra de la ley, a tomar partido por aquellos que han suministrado tales beneficios y, por consiguiente, atenta en contra del interés público”(en Philp, 1997: 440, traducción del autor).

de modo uniforme a lo largo del tiempo y a través de diferentes áreas de política pública. Mientras que este escollo es especialmente recurrente en los países en desarrollo, los archivos de infamación de los países desarrollados muchas veces carecen de series de tiempo comparables, en particular en el ámbito subnacional (OECD, 1999).

Teniendo en cuenta estas limitaciones, sugeriremos un indicador empírico de patronazgo basado en la concesión de cargos en la Administración pública que son políticamente motivados. Miraremos de manera específica las variaciones en los presupuestos de contratación de personal ministerial, lo que se conoce como “la factura de sueldos” (i.e *wage bill*) a lo largo del tiempo. Aunque patronazgo puede ser adjudicado de modo particularista o como un intercambio personal de favores políticos, la distribución de empleo público ha sido su manifestación más prevalente, tanto en países desarrollados y en desarrollo (V.O. Key, 1949; Valenzuela, 1984). Esta adjudicación de *spoils* vía empleo público es una opción eficaz para atraer a “capataces” políticos e incrementar el apoyo popular por medio de distribución de *pork barrel* en los niveles más inferiores del gobierno. Desde un punto de vista empírico, el gasto en personal puede ser definido y medido precisamente reforzando la validez del concepto de patronazgo. Del mismo modo, medir el patronazgo en términos de liquidaciones de gasto es ventajoso ya que éstas pueden ser clasificadas por ministerio, períodos legislativos y a través de los casos; se facilita de este modo el análisis comparativo. Como ilustraremos después, los ministerios son entidades análogas pero contrastantes ya que cada uno puede ser relacionado con un estilo diferente en el manejo del gasto público. Entonces, instituciones burocráticas como los ministerios pueden ser consideradas susceptibles a prácticas de patronazgo y de este modo ser vistas como el espacio donde el clientelismo puede constituir un concepto analítico útil y válido.

El patronazgo es, indiscutiblemente, un concepto multidimensional que incluye no sólo gasto en personal ministerial sino también nombramientos y derogaciones de impuestos y regulaciones. La inclusión de todos estos parámetros sería ideal, siempre y cuando la información

sobre estos sea completa, comparable y fiable. Considerando que tales excepciones y nombramientos a cargos burocráticos suelen ocurrir a través de canales informales, existe una significativa dificultad empírica para obtener esa información en un formato cross-nacional. En consecuencia, este trabajo adopta una perspectiva más parsimoniosa y ofrece una medida que sólo cubre una dimensión del patronazgo. Más allá de su simplicidad y generalizabilidad, la estimación del patronazgo en términos de *outputs* de gobierno propicia el desarrollo de una teoría positivista y probabilística de clientelismo.

Conexión entre teoría y análisis de datos

Una vez tomada la decisión de enfocar el gasto de personal ministerial como el indicador más tangible de patronazgo político, queda aún pendiente analizar qué tipo de influencias afectan las decisiones de aquellos encargados de tomar tales decisiones del gasto. La intuición principal de la teoría política de patronazgo presentada en este trabajo es que, sin negar el papel importante de la política burocrática y sus procesos administrativos, estas decisiones de gasto dependen principalmente de contexto a nivel macro, más específicamente de factores políticos y partidistas. Sin embargo, para analizar sistemáticamente el efecto de estos factores sobre el patronazgo debemos incluir variables macroeconómicas, que serán analizadas como variables de control. Esta estrategia analítica contrasta con la de la literatura económica empírica sobre patronazgo (e.g. Arce, 1999)², que enfatiza el papel central de los déficit presupuestarios y sus implicancias fiscales sin tener en cuenta el contexto político general.

2. Una excepción importante la constituye el estudio del Banco Mundial sobre Gobernanza y Reformas del Sector Público.
(<http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/patronage.htm>).

El marco teórico para esta discusión consiste en una serie de relaciones entre dos categorías de variables independientes y la intensidad de patronazgo. Aunque la literatura sobre los determinantes del gasto público incluye el análisis sistemático de hipótesis (Alesina et al., 1996; Alesina et al., 1997; Ames, 1977), ésta no evalúa separadamente el impacto de factores económicos y políticos en el gasto de personal burocrático. Con esta finalidad, generaremos tres modelos explicativos, uno económico (que sirve principalmente como modelo de control) y tres modelos políticos diferentes, que incluyen factores institucionales, electorales y de régimen político. Considerando que la evolución del gasto de patronazgo, tal y como hemos definido previamente, es mejor entendido si observamos las variaciones temporales y que el análisis de diferentes países (o gobiernos subnacionales) es muchas veces el caso, la metodología sugerida es el análisis de series de tiempo combinado de secciones (*pooled time-series analysis*). Esta técnica estadística es útil para analizar un modelo que incluye una variable dependiente *lagged* (i.e. una variable cuyos valores son función de los valores del año anterior) en el lado derecho de la ecuación y datos que son sensibles a sesgos temporales. El sistema de regresión ordinario (ordinary least squares, OLS), el cual involucra procedimientos más sencillos, no puede ser utilizado por la posible presencia del problema estadístico de autocorrelación (Wonnacot and Wonnacot, 1979)³.

3. Dado que en los datos presupuestarios los valores de un año determinado son sólo *incrementalmente* diferentes de los valores del año anterior, es importante tener en cuenta que se vería violado el principio de independencia de observaciones (uno de los requisitos básicos del OLS) y consecuentemente los coeficientes obtenidos no serán robustos.

La variable dependiente

El enfoque escogido para identificar nuestra medida de patronazgo político es la de estimación del siguiente indicador: *la variación anual del cociente del presupuesto ministerial total y el gasto de personal ministerial*. Cabe destacar que hemos decidido considerar la variación anual en lugar del cociente propiamente dicho debido a que este último sólo indicaría el tamaño del sector público y no ilustraría necesariamente la presencia de patronazgo político. Por el contrario, el principal parámetro para utilizar la variación anual es que si el gasto en personal fluctúa significativamente de un año a otro (ya sea positiva o negativamente) y esto ocurre, por ejemplo, en la mitad del ciclo electoral, sería posible comenzar a inferir algún tipo de relación.

La variable se mide para los ministerios de Educación, Finanzas y Obras Públicas (o los ministerios equivalentes, si poseen diferente nombre), respectivamente. Estas instituciones son escogidas porque cada una de ellas puede ser identificada con una perspectiva distinta del gasto en personal. Mientras que el Ministerio de Educación normalmente adopta un perfil activista respecto a gastos en personal debido a que normalmente controla el nombramiento de maestros a escala nacional, el de Obras Públicas es en gran medida un canal para adjudicar contratos que muchas veces favorecen a actores económicos poderosos como el empresariado (especialmente aquellos grupos allegados al gobierno de turno). Del mismo modo, ciertos sindicatos pueden también ser beneficiarios de este tipo de contratos. Podría decirse, entonces, que mientras que en el Ministerio de Educación se dispensan cargos principalmente a actores individuales, el de Obras Públicas lidia con actores colectivos más bien organizados. Consecuentemente, Obras Públicas realza la capacidad del gobierno de alcanzar a mediadores políticos. Distinto es el caso del Ministerio de Finanzas donde prevalece el criterio tecnocrático en el reclutamiento de personal dado que el nivel profesional requerido en este ministerio es normalmente superior al de los otros dos. En base a

este perfil mayormente basado en el “conocimiento intensivo” de aquellos contratados en este ministerio, es lógico suponer que el recambio de personal es menor en Finanzas que en los otros dos ministerios, disminuyendo la probabilidad de que surjan consideraciones de patronazgo en el reclutamiento de personal.

Variables independientes

El contexto económico: recursos domésticos

Este modelo explicativo surge del argumento de que el gasto está mayormente relacionado con los recursos domésticos. Mientras que esta afirmación es aparentemente indisputable, a menudo se implementan políticas económicas como las de incentivo al consumo interno o aquellas afines a los imperativos de bienestar social que no evolucionan necesariamente en plena consideración con la base de recursos existentes. Entonces, es relevante analizar cómo el nivel del Producto Interior Bruto (PIB) construye el gasto ya que esta relación podría tener un impacto significativo sobre la manipulación política del gasto público. Nuestro indicador a tal efecto será una variable económica que mide la variación anual del PIB. Debemos tener en cuenta que en lugar de medir el PIB a precio constante (que no siempre está actualizado como corresponde por las autoridades competentes), proponemos utilizar el cambio porcentual para ajustar estas posibles disparidades en los datos. La segunda variable para este modelo es el nivel del gasto anterior considerando que éste tiene un impacto importante en el nivel de gasto actual. *Ceteris Paribus*, nuestra predicción es que este factor es importante a la hora de analizar el gasto de patronazgo teniendo en cuenta la tendencia a la inercia en las políticas presupuestarias (Wildavsky, 1975). El tercer factor que usaremos como variable de control es la inflación, entendida como el incremento en el ámbito general de precios sostenido en el tiempo. La inflación afecta el gasto público porque, conside-

rando que el presupuesto público está cotizado en términos nominales, el valor real de este último merma junto al incremento de inflación. Por consiguiente, asumiremos que la inflación está *negativamente* relacionada con el gasto público salarial ya que los procedimientos de indexación no son aplicados siempre de manera uniforme a través del tiempo y en diferentes casos; dado que es difícil estimar el impacto de la indexación sistemáticamente asumiremos una relación linear negativa.

El contexto institucional-partidista

Jugadores de veto (Veto Players)

Parafraseando a Tsebelis (1995: 289), podríamos decir que “los jugadores de veto son actores individuales o colectivos cuyo acuerdo (por mayoría para actores colectivos) es necesario para un cambio en el statu quo” (i.e. cambio de política, *traducción del autor*). Los jugadores de veto pueden ser agrupados en dos categorías diferentes. Los “institucionales” son el presidente, la legislatura (el senado y la cámara de diputados) y, hasta cierto punto, las cortes de justicia, supermayorías requeridas por la Constitución y plebiscitos (Tsebelis, 1995 289, 307). Los “partidistas” se refieren a los partidos políticos en la legislatura. Resumiendo, la teoría de los jugadores de veto intenta identificar las condiciones para cooptar seguidores en el proceso de la política pública.

Mientras que Tsebelis (1995: 301) alude a tres características principales de los jugadores de veto (i.e. el número, su congruencia ideológica y su cohesión), en nuestro caso nos limitaremos a hacer referencia a la primera característica y argumentaremos que un alto número de jugadores de veto incrementa los costos para que el presidente pueda contar con mayorías legislativas holgadas. Como sostiene Geddes (1994), podríamos asociar la distribución de patronazgo con la fuerza electoral relativa de los partidos en el Congreso. El número de jugadores de veto afectará entonces a la distribución de incentivos materiales y similares porque la fragmentación produce una mayor inconsistencia en las políticas adoptadas, facilitando u

obstaculizando la introducción de reformas en la Administración pública (que naturalmente afecta al potencial de patronazgo).

¿Dónde pueden ser localizados los jugadores de veto? ¿Por qué éstos afectan al gasto de patronazgo? ¿Cuál es el mecanismo que liga a estos dos factores? Es posible afirmar que un número sustancial de decisiones sobre gasto público (incluyendo salarios y contrataciones de personal) son tomadas por actores partidistas en la legislatura y el ejecutivo. Más específicamente, cuando este último posee un margen de maniobra considerable para dictar la agenda política y los criterios presupuestarios, será necesario revisar si el presidente pertenece al mismo partido que controla la mayoría en la legislatura. De otro modo, el presidente debe ser considerado como un jugador de veto formal. En resumidas cuentas, nuestra hipótesis sostiene que el incremento de jugadores de veto conduce a incrementos proporcionales en la proporción de gastos de personal ministerial en relación con los gastos totales, asumiendo que el presidente pertenece a alguno de los jugadores de veto partidistas.

Ideología partidista

La literatura comparativa y cross-nacional sobre partidos políticos sugiere que estas organizaciones no son meras máquinas captadoras de votos o arenas para el intercambio de “bienes y servicios” entre caciques locales y políticos. De hecho, estudios sobre Europa occidental muestran que los partidos suelen estar estructurados en torno a programas; por lo tanto no es correcto afirmar que estos son “*policy-blind*” (Klingemann et al, 1994). No obstante, todavía debemos verificar si las prácticas clientelísticas no son ajenas a las orientaciones ideológicas. Si este es el caso, clientelismo e ideología son dos factores que podrían variar independientemente. De hecho, el primero y posiciones programáticas parecen ser irreconciliables debido a la tensión inherente entre los lemas universalistas de los partidos de derecha o izquierda y la red particularista de beneficiarios característica en los intercambios clientelísticos. Esta posibilidad parece ser acertada al observar los casos belga e italiano, donde redes de

patronazgo partidista han florecido como resultado del bajo carácter programático de los sistemas de partido en ambos (De Winter and Dumont, 1997; Hine, 1995). En este sentido, es importante considerar si el patronazgo tiende a retraerse significativamente durante picos de ideologización política o al contrario. Sin embargo, el caso austriaco es útil para mostrar que ambos factores no necesariamente chocan, ya que los socialdemócratas (el principal partido de los trabajadores) han desarrollado sistemas de patronazgo relativamente fuertes. El marco en el cual se han producido estas prácticas tiene su origen en la introducción del *proporz*, un arreglo por el cual los dos partidos principales (socialdemócratas y conservadores) se reparten entre sí la distribución de cargos en la burocracia estatal e industrias del sector público. En el otro extremo se encuentra Colombia, donde existe una importante relación entre el carácter no ideológico de la competición partidista y la proliferación de redes de patronazgo por las cuales este país se ha convertido en la quinta esencia del clientelismo político (Martz, 1997).

Para examinar el impacto de la ideología partidista sobre el gasto de patronazgo, proponemos utilizar tres variables diferentes para capturar la presencia de partidos de derecha, izquierda y personalistas en la legislatura. Concretamente, estas variables son el porcentaje de votos válidos obtenidos por el bloque de partidos de las orientaciones ideológicas arriba mencionadas en las elecciones legislativas para la cámara en la cual se toman las decisiones de reformas de contratación y gasto en personal ministerial. Sin embargo, mientras que el continuo derecha/izquierda es un indicador válido y convencional de orientación ideológica, la creciente naturaleza *catch-all* de los partidos modernos sugiere que sería prudente relativizar la posibilidad de una relación directa entre el clivaje derecha/izquierda y gasto de patronazgo. Contrariamente, el lazo entre los partidos personalistas, que emplean modos populistas de operación y cuya ideología suele depender de su líder, y patronazgo es más multifacético. A pesar de la difundida suposición que clientelismo y personalismo están positivamente correlacionados, los líderes personalistas

están menos constreñidos a repartir beneficios materiales tangibles, en parte porque su apoyo es más difuso que el que prevalece en las clientelas de apoyo. Como Kitschelt et al (1999: 48-49) afirman, “cuanto más la ideología partidaria predica en la personalidad de su líder, más difícil es repartir beneficios sustantivos y duraderos a los seguidores, ya que el perfil del líder tiende a debilitar tales compromisos”. La evidencia preliminar de América Latina apoya esta tesis, al considerar que los partidos populistas en la región, los cuales han abandonado mayoritariamente el intervencionismo estatal y han adoptado políticas neoliberales de ajuste económico, han estado involucrados en acciones legislativas para recortar el gasto de personal ministerial (Gordin, 2002).

El contexto electoral

Otro horizonte analítico para estudiar cambios de intensidad de patronazgo puede estar relacionado con el calendario electoral. Comenzando con los estudios de Nordhaus (1975) y Lindbeck (1976), ha surgido una corriente investigativa que sostiene que los oportunistas *policy-makers* suelen explotar el *political business cycle* porque los votantes, ignorantes en general de cómo funciona la economía, no castigarían a aquellos políticos cuyos intereses muchas veces los llevan a adoptar políticas macroeconómicas con efectos negativos a medio y largo plazo. Es por este motivo que quienes están al frente del gobierno estimulan frecuentemente la economía justo antes de las elecciones. De modo que podríamos afirmar que el gasto de patronazgo puede ser intensificado en los períodos pre y post electorales. En caso de ser estadísticamente significativa, la variable del ciclo electoral, la cual debe reflejar las variaciones en gasto de personal que se originan en el año anterior y el siguiente al de las elecciones en cuestión, es particularmente decisiva ya que podría proveer una justificación contundente a la tesis del “gasto político”. Esta variable deberá ser operacionalizada como *dummy* indicando la presencia o ausencia de años pre y post electorales.

El contexto de régimen político

Una proposición importante de la política comparativa indica que los regímenes democráticos tienden a adoptar un tono más conciliador que el de las dictaduras debido a la necesidad de los primeros de obtener legitimidad y promover el consenso. Mientras que los regímenes autoritarios también requieren una dosis de apoyo popular para gobernar, las democracias deben lidiar con un marco institucional más complejo que involucra numerosos actores e intereses. Este entorno, por supuesto, conlleva costos ya que los militantes partidistas y seguidores desean maximizar su acceso a la distribución de bienes públicos en forma de beneficios o cargos en el sector estatal. Como Roniger sostiene, “los compromisos clientelísticos pueden convertirse en influencia política y pueden pasar a ser parte integral del funcionamiento del régimen democrático; estos son útiles en la pugna por el poder y, una vez se obtenga, para formular e implementar políticas de manera efectiva” (1994:15, *traducción del autor*). Entonces, es lógico suponer que con el mantenimiento de otras influencias constantes, la presencia del régimen democrático deberá estar asociada con un tono más activista con respecto al reclutamiento de personal burocrático. Dicho esto, cabe agregar que podría esperarse cierta variación en el gasto de patronazgo en diferentes escalafones burocráticos, dependiendo de si la democracia en cuestión es de naturaleza mayoritaria o consociacional. Por ejemplo, las consociales se caracterizan por la presencia de elites poderosas que poseen una gran influencia sobre las mayorías por medio de redes asociativas verticales (Lijphart, 1984). De este modo, la distribución de beneficios a estas elites aparece como un factor de estabilidad en el sistema político. Por otro lado, las democracias mayoritarias, que normalmente carecen de mecanismos institucionalizados para regular conflictos entre sectores sociales, se distinguen por poseer una cadena de influencia sobre las mayorías bastante más difusa, recurriendo a la distribución de cargos a lo largo de todos los estamentos burocráticos

como el *modus operandum* más corriente. Esta variable funciona también como *dummy*, e indica la presencia o ausencia de gobierno democrático en diferentes países o en el mismo país a lo largo del tiempo.

Implicaciones empíricas: Argentina y Perú

En un intento de aplicar los modelos arriba descritos a un banco de datos originado en un estudio comparativo de patronazgo político en la University of Pittsburgh, el gasto anterior emerge como el *predictor* más importante del gasto en patronazgo. Este resultado, sin embargo, carece de mayor trascendencia teórica ya que en casi todos los análisis estadísticos de regresión donde el valor anterior de la variable dependiente (i.e. *lagged*) se utiliza como *predictor* del valor en observación, la variable *lagged* es robusta y estadísticamente significativa. A pesar de esta consideración, la fuente política más importante de patronazgo es la naturaleza de los partidos políticos y, más generalmente, el sistema de partidos. En este sentido, el contraste entre los llamados programáticos de los partidos de derecha e izquierda no explica gran parte de la varianza en prácticas de patronazgo. En contraste con esto, la presencia de partidos personalistas en la legislatura está asociada a una merma en dichas prácticas, lo cual contradice la difundida conjetura y sugiere que clientelismo y personalismo se refuerzan mutuamente. Esta suposición es más aparente que real porque los líderes personalistas tienden a marginalizar el papel de sus respectivos partidos, los cuales suelen poseer bajos niveles de institucionalización, y prefieren establecer lazos más directos con sus seguidores. Beneficios generalizados a un apoyo más difuso, principalmente por medio de programas de asistencia social, son preferidos a la distribución de un número más limitado y localizado de bienes en el aparato público. En su discurso, los líderes personalistas condenan a los partidos programáticos predominantes porque estos tienden a hacer política de manera poco transparente, y descuidan el bienestar del “pue-

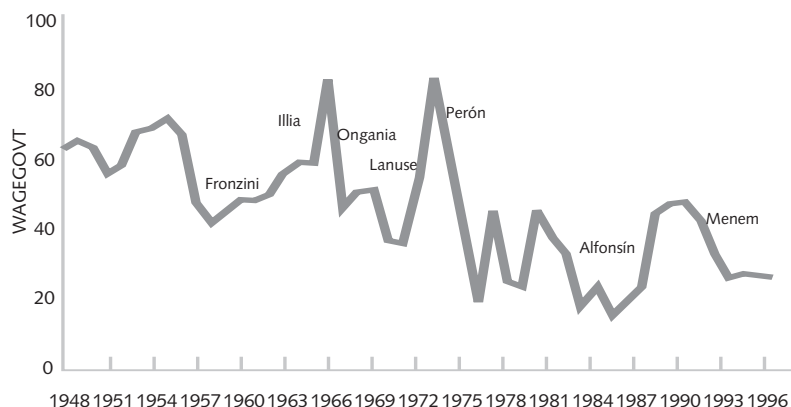
blo”. Esto explica, al menos parcialmente, por qué el gasto de patronazgo y personalismo están correlacionados con signo negativo y significativamente.

A modo de complemento a los resultados estadísticos presentados, analizaremos ahora la evolución del gasto ministerial en patronazgo, tal como hemos definido y operacionalizado anteriormente. Analizaremos de manera específica los factores contextuales que no pueden ser capturados sistemáticamente en el estudio econométrico, como son cambios en las estrategias de contratación de personal ministerial por el mismo partido de gobierno en diferentes administraciones, presencia de crisis económica, reformas en la burocracia ministerial y otros. Se utilizarán los casos de Argentina y Perú, dado que estos países han experimentado trayectorias divergentes, pero comparables desde el punto de vista de la presencia de regímenes militares, crisis macroeconómicas con hiperinflación y líderes populistas con orientación neoliberal, como son Fujimori y Menem.

La Figura 1 refleja la evolución de la proporción del gasto total ministerial asignado a salarios en Argentina durante un período de casi 50 años. Aunque sería interesante poder incluir también el período anterior al ascenso del peronismo (1946-1955), no disponemos de datos consistentes para estos años. Durante esta primera Administración peronista, si bien algunos estudios han resaltado su carácter clientelístico (Luna, 1969; Manzetti 1993: 39) una comparación con otros períodos sugiere que debemos reconsiderar esta idea. Por ejemplo, el gráfico muestra que los incrementos más dramáticos se han producido durante la Administración de Arturo Illia (1963-1966), quien ha llegado al poder representando a la Unión Cívica Radical, un partido conocido por su discurso condenatorio de prácticas de patronazgo abusivas. A pesar de la reputación de Illia en cuanto a la calidad de su gestión de gobierno, su débil base de apoyo, ya que ganó las elecciones presidenciales con sólo un 26% del voto, no le dejó otra alternativa que recurrir al empleo ministerial como un medio para reclutar aliados políticos. Esta observación encuentra apoyo empírico en el trabajo de Geddes (1994: 160-163), donde desarrolla un índice de estra-

tegias de nombramientos politizados en el cual Illia obtuvo la calificación más elevada (compartida con Alan García en Perú).

Figura 1. Gasto de patronazgo en Argentina, 1948-1996



Nota: la variable WAGEGOVT es el porcentaje del gasto total ministerial adjudicado a salarios.

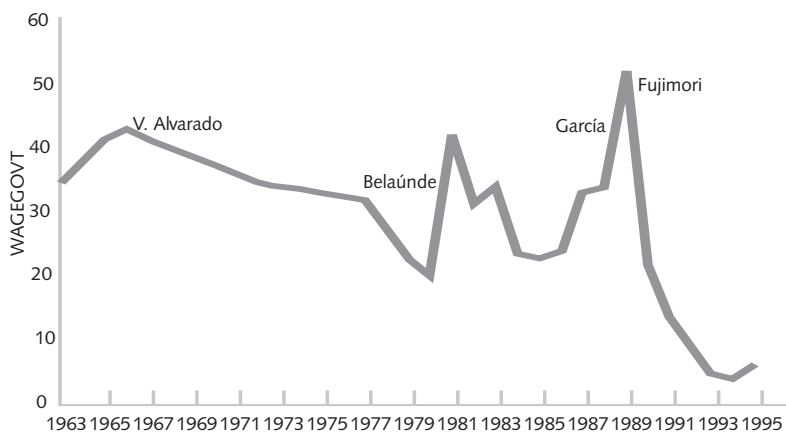
Las diferentes administraciones presidenciales están añadidas en la curva.

Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas gubernamentales.

Otro episodio de uso de empleo ministerial con objetivos políticos es el protagonizado durante la Administración militar de Lanusse a principios de los años setenta, tal como lo ilustra la curva ascendente de la figura 1. Antes de ser reemplazado tras la victoria electoral del candidato peronista Héctor Cámpora, Lanusse tenía como propósito central formar una alianza política entre el Ejército, el empresariado y grupos antiperonistas que le serviría como un vehículo personal para acceder a la presidencia, una vez retirado del Ejército. Intentando, por un lado, aplacar a los poderosos sindicatos de orientación peronista y revirtiendo, por otro, la caída del gasto en empleo ministerial durante la Administración militar (General Juan Carlos Onganía, véase figura 1) que le ha precedido, Lanusse ha optado por incrementar el gasto en patronazgo a niveles históricos. Es importan-

te destacar que la situación económica de la Argentina de la época no era sofocante y, por consiguiente, podría decirse que estamos omitiéndola como factor en nuestro análisis. La incidencia de este factor, aunque no como monocausal, queda manifiesta en la caída meteórica del gasto en patronazgo durante el Gobierno de Carlos Menem, quien a pesar de sus sólidas credenciales populistas redujo el gasto en empleo ministerial considerablemente. Sin lugar a dudas, los constreñimientos fiscales impuestos por la precedente crisis de hiperinflación jugaron un papel importante, pero el perfil neoliberal también ha sido central en el sentido que el achicamiento del Estado y, por consiguiente, del empleo ministerial, ha sido un eje central de la nueva retórica populista. Todo esto indica la importancia del contexto y enfoques multicausales para analizar un fenómeno tan multifacético como el clientelismo.

Figura 2. Gasto de patronazgo en Perú, 1963-1995



Nota: la variable WAGEGOVT es el porcentaje del gasto total ministerial adjudicado a salarios.

Las diferentes administraciones presidenciales están añadidas en la curva

Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas gubernamentales.

El caso peruano contrasta con el argentino en relación con la evolución más balanceada del gasto en patronazgo, tal como puede apreciarse en la figura 2. Por ejemplo, si bien las administraciones militares en Argentina han estado asociadas tanto a incrementos como a reducciones en tales gastos, en Perú vemos que durante el período del General Juan Velasco Alvarado (1968-1975) se ha adoptado aparentemente un enfoque más profesional o técnico, basándose en una menor variación en los niveles de gasto. Merece la pena destacar que el ascenso más prominente en la curva está vinculado con el período de Alan García, que ha calibrado su política de administración ministerial con su programa socialdemócrata y redistributivo. Por ejemplo, durante su mandato se suspendieron los exámenes formales para el reclutamiento de personal burocrático, entre otras reformas ministeriales que propiciaron niveles récord de gasto, y el presupuesto de salarios constituyó casi un 50% del gasto total ministerial del gobierno central. Posiblemente el hecho de que este incremento haya coincidido con el comienzo de la crisis económica más severa de la historia moderna peruana, manifiesta en la cesación de pagos de la deuda externa y posterior ola de hiperinflación, es el telón de fondo de la llegada de Alberto Fujimori en 1990 y la caída más abrupta en los niveles de patronazgo ministerial en el período analizado en la figura 2. Sin embargo, hay que destacar que el hecho que nuestro indicador de clientelismo no indique incremento, no significa que no hayan existido otros canales por los cuales se haya politizado el proceso. Por ejemplo, Fujimori ha hecho uso conspicuo de aliados personales, especialmente de origen japonés, para las posiciones ministeriales y burocráticas más altas, un hecho que no puede ser capturado en la curva expuesta anteriormente. Para concluir, los factores contextuales, como son la interacción de una severa crisis económica con estilos de liderazgo político y gobernanza, pueden afectar a las variaciones en niveles de clientelismo, a las cuales modelos econométricos no siempre dan una explicación definitiva, de modo que su inclusión aumenta nuestra capacidad de explicar dinámicas políticas complejas.

Reflexiones finales

Las ventajas principales de la perspectiva utilizada en este estudio son su parsimonia y generalizabilidad. Mientras que el análisis estadístico es apropiado para este tipo de estudio, una información cualitativa debe ser integrada con la finalidad de explorar la política del patronazgo más sistemáticamente. En otras palabras, el gasto de personal, el cual es primordialmente una medida indeterminada, nos proporciona escasa información sobre el fenómeno en estudio excepto que esté validada por evidencia cualitativa sobre estilos de reclutamiento de personal, reformas ministeriales y factores contextuales como crisis socioeconómicas. Más aun, la mayor desventaja al analizar el patronazgo político a nivel macro es que deja de lado la esencia del clientelismo, léase individuos o grupo de individuos interesados en obtener ventajas de las arcas estatales, ya sea en forma de pagos u otros beneficios marginales. Por ejemplo, incrementos en la variable dependiente elegida para nuestro análisis no nos indican si efectivamente hubo un cambio en la cantidad de contrataciones o si se trata de mejoras salariales en aquellos previamente empleados en el ministerio en cuestión. Esta información puede ser solamente obtenida a través de otro tipo de datos como son entrevistas a asesores ministeriales o burócratas involucrados en reformas o intentos de reformas en dichos ministerios. En este sentido, sería de suma utilidad la triangulación sistemática de métodos cualitativos y cuantitativos y los consiguientes resultados para evitar sesgos analíticos y empíricos. Tal como suele ocurrir en la gran mayoría de los estudios *cross-nacionales*, la relación entre los detalles institucionales y la información cuantitativa suele ser simbiótica.

Al mismo tiempo, este estudio nos proporciona una óptica analítica diferente a la de aquellos que sostienen que el clientelismo es un

concepto tan vago y tan embebido contextualmente que su utilización no favorece la investigación empírica. Aunque reconociendo estas limitaciones y que demasiada ambigüedad puede constituir un obstáculo, afirmaremos que las ciencias sociales tienen mucho que perder al descartar conceptos prematuramente. En este espíritu, el entendimiento del patronazgo, no como un fenómeno de índole normativa sino como un fenómeno sujeto a la observación empírica, nos permite contribuir al desarrollo de la política comparativa a través de un parámetro que no es exclusivo de determinadas culturas o idiosincrasias. Posiblemente, hasta el momento han aparecido más volúmenes que caracterizan el clientelismo en los países en desarrollo que en los países desarrollados porque aparentemente para estos últimos la presencia de prácticas clientelísticas aparecería como un anatema a su progreso económico y político.

Un paso adicional importante para profundizar nuestro entendimiento del patronazgo es estimar cómo los diferentes grupos de partidos políticos y sus respectivas características contextuales y regionales sucumben a la tentación de manipular políticamente el empleo público. Como surge de nuestro análisis, ciertos tipos de partidos pueden beneficiarse al restringir dicha tentación, de modo que es de primordial importancia identificar las diferencias contextuales. En relación a esto, un importante test a nuestra teoría de patronazgo sería verificar si partidos personalistas en Europa conducidos por líderes energéticos como Bossi en Italia o Haider en Austria adoptan perfiles comparables a los de sus pares en el otro lado del Atlántico en cuanto a la combinación de ajuste fiscal y liderazgo carismático. Esfuerzos adicionales para recoger datos y especial atención a la complejidad y diversidad de interacciones entre la política de patronazgo y la de partidos son estadios necesarios para aclarar los mecanismos causales que conectan a las instituciones con el clientelismo.

Referencias bibliográficas

- ALESINA, A., HAUSMANN, R., HOMMES, R. y STEIN, E. *Budget Institutions and Fiscal Performances in Latin America*. National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 5556, 1996.
- ALESINA, A., ROUBINI, N. y COHEN, G.D. *Political Cycles and the Macroeconomy*. Cambridge, MA: MIT Press, 1997.
- AMES, B. "The Politics of Public Spending in Latin America". *American Journal of Political Science*, 21, 1 (1977). P. 149-176.
- ARCE, M. D. G. "Interpreting Budget Deficits in Latin America: Methods with Applications to Argentina". *Cambridge Journal of Economics* 23 (1999). P. 21-32.
- BANCK, G. A. "Clientelism and Brazilian Political Process: Production and Consumption of a Problematic Concept". En: NAAS, P.J.M. y SILVA, P. (eds.). *Modernization, Leadership, and Participation: Theoretical Issues in Development Sociology*. Leiden: Leiden University Press, 1999.
- BANFIELD, Edward. *The Moral Basis of Backward Society*. Chicago: Free Press, 1958.
- CLAPHAM, Ch. (ed.). *Private Patronage and Public Power*. Nueva York, NY: St. Martin Press, 1982.
- DE WINTER, L y DUMONT, P. "The Belgian Party System (s) on the Eve of Disintegration". En: BROUGHTON, D. y DONOVAN, M. (eds.). *Changing Party Systems in Western Europe*. London: Cassell, 1997.
- EISENSTADT, S. N. y LEMARCHAND, R. (eds.). *Political Clientelism, Patronage and Development*. Beverly Hills, CA: University of California Press, 1981.
- GEDDES, B. *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley, CA: University of California Press, 1994.
- GELLNER, E. y WATERBURY, R. (eds.). *Patrons and Clients in Mediterranean Societies*. Londres: Duckworth, 1977.
- GORDIN, J. P. "The Political and Partisan Determinants of Patronage in Latin America, 1960-1994: A Comparative Perspective". *European Journal of Political Research* 41 (2002). P. 513-549.

- GRAZIANO, L. (1975). Conceptual Framework for the Study of Clientelistic Behavior. *European Journal of Political Research*, 4 (1975). P. 149-74.
- GUASTI, L. "Peru: Clientelism and Internal Control". En: SCHMIDT, S. W. et al. (eds.). *Friends, Followers, and Factions: A Reader in Political Clientelism*. Berkeley, CA: University of California Press, 1977.
- HANSEN, S. "Elite Informants and Theoretical Guidance in Policy Analysis". En: PORTIS E.B. Portis (ed.). *Handbook of Political Theory and Policy Science*. Nueva York, NY: Greenwood Press, 1988.
- HINE, D. "Party, Personality, and Law: The Political Culture of Italian Corruption". En: JONES, P. (ed.). *Party, Parliament, and Personality: Essays Presented to Hugh Berrington*. Londres: Routledge, 1995.
- KEY, V. O. *Southern Politics in State and Nation*. Nueva York, NY: Knopf, 1949.
- KITSCHOLT, H., MANFELSDOVA, Z. y TOKA, G. *Post-Communist Party Systems: Competition, Representation, and Inter-Party Cooperation*. Nueva York, NY: Cambridge University Press, 1999.
- KLINGEMANN, H.-D., HOFFEBERT, R.I., y BUDGE, I. *Parties, Policies, and Democracy*. Boulder, CO: Westview Press, 1994.
- LIJPHART, A. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*. New Haven, CT: Yale University Press, 1984.
- LINDBECK, A. "Stabilization Policies in Open Economies with Endogenous Politicians". *American Economic Review Papers and Proceedings* (1976). P. 1-19.
- LUNA, F. *El 45: Crónica de un Año Decisivo*. Buenos Aires: Editorial Jorge Álvarez, 1969.
- MAINWARING, S. *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*. Stanford, CA: Stanford University Press, 1999.
- MANZETTI, L. *Institutions, Parties, and Coalitions in Argentine Politics*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press, 1993.
- MARTZ, J. D. *The Politics of Clientelism: Democracy and the State in Colombia*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 1997.

- NORDHAUS, W. "The Political Business Cycle". *Review of Economic Studies* 42 (1975). P. 169-190.
- O'DONNELLI, G. "Illusions about Consolidation". *Journal of Democracy*, 7, 2 (1996). P. 34-51.
- PHILP, M. "Defining Political Corruption". *Political Studies* 45 (1997). P. 436-462.
- PIATTONI, S. (ed.). *Clientelism, Interests, and Democratic Representation: The European Experience in Historical and Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- PUTNAM, R. D. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993.
- ROBLES EGEA, A., (ed.). *Política en penumbra: Patronazgo y clientelismo políticos en la España contemporánea*. Madrid: Siglo XXI, 1996.
- RONIGER, L. "The Comparative Study of Clientelism and the Changing Nature of Civil Society in the Contemporary World". En: RONIGER L. y GUNES-AYATA A. (eds.). *Democracy, Clientelism, and Civil Society*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 1994.
- RONIGER, L. "Political Clientelism, Democracy, and Market Economy". *Comparative Politics*, 36, 3 (2004). P. 353-375.
- TSEBELIS, G. "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartism". *British Journal of Political Science* 25 (1995). P. 289-325.
- VALENZUELA, A. "Parties, Politics, and the State: The Higher Civil Service". En: SULEIMAN, E.N.(ed.). *Bureaucrats and Policy-Making: A Comparative Overview*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1984.
- WHITE, C. *Patrons and Partisans*. Nueva York, NY: Cambridge University Press, 1980.
- WHITEHEAD, L. "The Alternatives to 'Liberal Democracy': A Latin American Perspective". *Political Studies* 40 (Special Issue 1992). P. 146-159.
- WILDAVSKY, A. *Budgeting: A Comparative Theory of the Budgetary Process*. Boston, MA: Little Brown, 1975.
- WONNACOT, R. J. y WONNACOT, T.H. *Econometrics*. Nueva York, NY: Wiley & Sons, 1979.