

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES  
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA  
**Tesis Licenciatura en Ciencia Política**

**Mecanismos de vinculación entre políticos y  
votantes en los municipios de Montevideo**

**Gonzalo Puig Lombardi**  
Tutor: Diego Luján

**2018**

## Índice.

1- Introducción	3
2- La vinculación entre políticos y votantes en regímenes democráticos	5
3- Evolución de la vinculación entre políticos y votantes en Uruguay	16
4- Análisis de la vinculación entre políticos y votantes a nivel municipal en Montevideo	21
5- Conclusiones	41
Bibliografía	44
Anexo Metodológico	48
Anexo 2. Mapa de los municipios de Montevideo	53

## 1- Introducción.

Esta monografía pretende abordar el tema de los mecanismos de vinculación entre políticos y votantes en regímenes democráticos, enfocándose en el nivel de gobierno municipal. Como explica Kitschelt (2000) la democracia es el único régimen en el cual los candidatos que aspiran a llegar al gobierno deben rendir cuentas ante la ciudadanía, normativamente esto es un argumento en sí mismo, mientras que para la ciencia política positiva el interés se encuentra en saber cómo se produce esta rendición de cuentas, por lo tanto investigar las causas que producen el desarrollo de cierto tipo de vinculación entre los políticos y votantes, y no otro. El primer paso para lograr esto es comenzar por un estudio descriptivo, sobre todo cuando se trata de un objeto de estudio novedoso.

Existen algunos trabajos sobre este tema para el caso uruguayo, sin embargo la gran mayoría se enfoca en el nivel nacional (Rama 1971, Luna 2004, 2006, 2014, Piñeiro 2014, Buquet y Piñeiro 2016) mientras que a nivel municipal no existe ningún trabajo al respecto. Por lo tanto, el objetivo de este trabajo es justamente dar este primer paso: describir los mecanismos de vinculación presentes a nivel municipal en la ciudad de Montevideo, al plantearse la siguiente pregunta de investigación: ¿Qué tipo de vinculación entre políticos y votantes predomina en los municipios de Montevideo? De ella se desprenden los dos objetivos específicos del trabajo que son: primero describir los mecanismos de vinculación presentes en cada uno de los municipios de Montevideo; y luego indicar, si es posible, cuál es el predominante.

El interés que tiene para la disciplina una investigación que se enfoque en el ámbito local o municipal proviene de la novedad de la misma, ya que como señalamos, no hay estudios sobre la vinculación entre políticos y ciudadanos enfocados en este nivel de gobierno. Es más, cualquier estudio de los municipios es en sí bastante novedoso debido a su reciente establecimiento. Se considera entonces que es en este nivel, en el cual los esfuerzos pueden ser más interesantes. El establecimiento de un tercer nivel de gobierno se trata de una de las principales novedades institucionales en el sistema político uruguayo (Ferla et al 2016). En relación a esto, como explica Cardarello (2011) a pesar de que históricamente se ha considerado a la política local como una “variable dependiente” de la política nacional, esto ha cambiado en los últimos tiempos, y la política local ha cobrado cada vez mayor importancia, hasta convertirse en un factor que influye en la política nacional (2011:64). Además, ya en este segundo período de existencia de los municipios los recursos y tareas que estos administran son cada vez mayores y nada despreciables, según los datos del Informe Desarrollo Municipal 2017 presentado por la OPP, en 2016 fueron ejecutados por parte de los Municipios de Montevideo más de 2 mil millones de pesos, y estos representan el 13% del presupuesto departamental. Otro asunto de interés, es la provisión de los bienes públicos locales, ya

que estos contrastan con los bienes públicos puros al ser de cierta forma excluyentes debido a su concentración geográfica, presentando así similitudes con los “bienes de club”. De esta forma los bienes públicos locales como advierten Kitschelt y Wilkinson (2007) pueden ser utilizados en el intercambio particularista, por lo tanto el estudio de los tipos de vinculación entre políticos y votantes a nivel local es de interés, ya que esta puede afectar el tipo de provisión de bienes públicos locales. Finalmente el tipo de vinculación existente tiene consecuencias con respecto a la calidad de la democracia (Luna 2006, 2007), no todos los mecanismos producen los mismos resultados, más bien lo contrario diferencias en cuanto al tipo de vinculación se asocia a la provisión de bienes públicos, crecimiento económico y resultados de desarrollo (Kitschelt et al 2010a, Acemoglu et al 2011).

Este trabajo busca aportar a la disciplina en cuanto a la medición directa de los mecanismos de vinculación, sobre todo con fines comparados. Se intenta contribuir en dos áreas de investigación novedosas: el estudio del tercer nivel de gobierno en Uruguay y la medición de los mecanismos de vinculación entre políticos y votantes. Se creó un diseño de investigación que pueda aplicarse a cualquier municipio del país.

El trabajo se estructura de la siguiente forma: en el primer capítulo se realiza una revisión de la literatura existente sobre el tema de estudio, que sirva para orientar el mismo y definir claramente los conceptos que serán abordados en él, a su vez se señalan los beneficios de estudiar la vinculación entre políticos y votantes a nivel municipal. El siguiente capítulo, añade una presentación sintética sobre la evolución histórica del tipo de vinculación predominante a nivel nacional para el caso uruguayo y presenta la reciente historia de los municipios y sus principales características institucionales. Luego en la sección central se presenta la metodología utilizada para medir la variable dependiente y se analizan los datos relevados a través de las entrevistas realizadas a los 8 alcaldes para cada uno de los municipios de Montevideo. Por último, en la sección final se exponen las conclusiones sobre los objetivos abordados y debido al alcance también exploratorio de esta investigación se comentan varias ideas de interés encontradas que pueden ser desarrolladas.

## 2- La vinculación entre políticos y votantes en regímenes democráticos.

Desde fines del siglo XX cuando se produce la llamada “tercera ola” de democratización, estas transiciones cautivaron por décadas la atención de la ciencia política, sin embargo desde los 90 la atención académica se traslada a la calidad de la democracia (Luna 2007, Kitschelt et al 2010b).

Si bien todas son denominadas democracias en un sentido general, entre ellas se encuentran diferencias en cómo ciudadanos y políticos establecen mecanismos de rendición de cuentas (*accountability*) (Kitschelt et al 2010b:2). Sin embargo, el estudio de los mecanismos de vinculación (*linkages*) entre los políticos y votantes no ha recibido mucha atención, esto quizás se debe a que la mayor parte de las investigaciones sobre competencia entre partidos en regímenes democráticos asumen que esta se desarrolla de manera programática, y por lo tanto se asume casi por defecto que esta rendición de cuentas se establece a través de programas (Kitschelt 2000, 2007, Luna 2007). Esto es acorde con el modelo dominante al respecto en la ciencia política, denominado *modelo de gobierno de partido responsable*<sup>1</sup>, según el cual se presenta de forma esquemática a la democracia representativa como una interacción del estilo principal-agente, que se desarrolla de la siguiente forma: los votantes (principales) eligen políticos (agentes) para llevar adelante la toma de decisiones, a su vez estos últimos deben rendir cuentas a los votantes durante los períodos electorales, por lo tanto en anticipación a esta rendición de cuentas los agentes pueden ser sensibles/responder (*responsive*)<sup>2</sup> a las demandas y preferencias de los votantes (Kitschelt et al 2007, 2010b). Adicionalmente este modelo asume varios supuestos (Kitschelt 2000, Kitschelt et al 2007, 2010a):

- a) que los votantes tienen preferencias sobre una cantidad de asuntos;
- b) que los políticos tienen como objetivo alcanzar y mantener puestos de gobierno, por lo tanto conforman partidos para poder abordar esta competencia de manera más eficiente, y de esta forma logran agrupar y coordinar sus propias posiciones sobre los diversos asuntos en la forma de un programa político que implementarán en caso de ser electos;
- c) que es esencial que los partidos logren armar programas y posicionarlos en dimensiones competitivas simplificadas: el conocido eje izquierda-derecha, debido a que los votantes prestan una atención limitada a los asuntos políticos; se los califica de “avaros en información” o de “ignorantes racionales” debido a que la información es costosa, como se

---

<sup>1</sup> En su idioma original *responsible party government model*, aquí se toma la traducción de Luna (2007).

<sup>2</sup> Los términos comúnmente utilizados son *accountable* y *responsive*, este último no tiene una traducción tan precisa al español, puede entenderse según donde consulte como “sensible a”, o como “respuesta”. Es por eso que en este trabajo se hará frecuentemente uso del término sin traducción para mayor claridad.

explica en el clásico trabajo Downs<sup>3</sup>: en un mundo de información imperfecta y costosa, la ignorancia es racional, debido a que el costo marginal de informarse puede superar el beneficio de informarse para votar “correctamente” al tener en cuenta que el voto individual no hace la diferencia en el resultado final, junto con el hecho de que el costo de estar al tanto de todas las propuestas de cada partido es muy alto, por lo tanto al posicionarse en dimensiones competitivas simplificadas los votantes pueden enfocarse en tan solo las diferencias programáticas entre los distintos partidos (1992:100-107); d) los votantes comparan las ofertas programáticas de los partidos con sus propias preferencias, tomando en cuenta cuestiones estratégicas como la credibilidad y las posibilidades de ganar de los partidos; y luego eligen la opción más cercana a su punto ideal; e) el partido o coalición de partidos ganadora implementa el programa, y finalmente, debe rendir cuentas sobre esta en el siguiente periodo electoral.

Se puede constatar que este modelo implica entonces varias condiciones para poder llevarse a cabo, fundamentalmente que la vinculación entre políticos y votantes debe ser programática. Ahora para que ese tipo de vinculación sea posible los políticos tienen que primero resolver problemas de coordinación y acción colectiva, uniéndose en partidos políticos (Aldrich 1995, Kitschelt 2000). A su vez si los políticos se asocian en partidos para hacer ofertas de políticas y los votantes eligen la oferta más cercana a sus preferencias, por consiguiente estos esperan la provisión de bienes públicos, o bienes de club<sup>4</sup> de gran magnitud; entonces para lograrlo los partidos deben tener posiciones claras y estas deben ser conocidas por parte de los votantes; entonces la institucionalización de los mismos sería una condición necesaria (Kitschelt 2000, Luna 2007). Esto último debido a que la credibilidad es una cualidad fundamental para los votantes racionales, no tendría sentido alguno delegar en un partido cuya oferta no es creíble. De este modo la competencia por medio de partidos, y la institucionalización de los mismos son condiciones necesarias de la vinculación programática entre políticos y votantes (Luna 2007, Kitschelt et al 2010b).

Surge entonces a partir de las condiciones necesarias de este modelo una paradoja al observar la existencia de un gran número de democracias (en su mayoría electorales en términos de Diamond), ya estables en el siglo XXI pero que no logran cumplir con alguna o todas las condiciones del modelo, y sin embargo son duraderas; por lo tanto se puede deducir que existen mecanismos alternativos de vinculación entre políticos y votantes (Luna 2007, Kitschelt et al 2000, 2007, 2010). Esto es lo que los autores que estudian los mecanismos de vinculación, le señalan como límite al modelo de gobierno de

---

<sup>3</sup> Ver Downs “Teoría económica de la acción política en una democracia” (1992 [1957]) para una explicación en detalle de esta lógica.

<sup>4</sup> Un bien de club se encuentra en un término medio entre los bienes públicos y los privados, ya que está dirigido a un sub-conjunto de la población, quienes estén fuera de ese grupo pueden ser excluidos de su uso, pero es similar a un bien público para quienes están dentro; por más detalle ver Kitschelt 2007, Stokes 2011, Armesto 2012.

partido responsable, que si bien tiene gran poder explicativo<sup>5</sup>, quedan fuera de él una gran cantidad de casos. Finalmente, otro límite a este modelo es la asociación incorrecta de alta institucionalización con vinculación programática ya que los partidos pueden institucionalizarse a través de mecanismos de vinculación no programáticos, y hacerlo de manera exitosa, como muestran el caso uruguayo y sobre todo democracias industrializadas avanzadas como Austria o Japón (Kitschelt et al 2000, 2007). Luna explica que esto demuestra la existencia de mecanismos alternativos de vinculación entre políticos y votantes, que operan como sustituto funcional de los vínculos programáticos, aunque advierte que esta es parcial y presenta externalidades negativas (2007:414).

### Mecanismos de vinculación entre políticos y votantes.

Dicho esto se puede proceder a describir los diferentes mecanismos de vinculación<sup>6</sup> entre políticos y votantes existentes en el marco de la competencia política en regímenes democráticos, para esto es útil la aclaración realizada por Kitschelt y Freeze (2010a:2) que estos son básicamente los esfuerzos que los políticos hacen para conseguir el apoyo de los votantes, por lo tanto un mecanismo de vinculación, del tipo que sea, existe si los políticos rinden cuentas (*accountable*) y son sensibles (*responsive*) a las demandas y preferencias de sus votantes. También es necesario advertir a partir de los trabajos de Stokes (2011) y Kitschelt (2000) que la principal diferencia entre los mecanismos de vinculación está en los procedimientos, y no en los fines; ya que los fines de los políticos son siempre los mismos, independientemente del tipo de vinculación utilizado, se parte del supuesto de que los políticos son ambiciosos, y su fin es acceder y mantenerse en el gobierno<sup>7</sup>. En una línea similar Weitz-Shapiro (2012:569) explica que los mecanismos de vinculación son el “cómo” de la política haciendo referencia a una definición clásica de la ciencia política por parte de Lasswell que describe a la política como: “quien recibe qué, cuándo y cómo”.

En la literatura se pueden distinguir tres tipos principales de mecanismos de vinculación, este trabajo sigue la clasificación realizada por Kitschelt (2000) que distingue mecanismos: personalistas, programáticos y clientelistas. Para este autor la distinción es cómo se produce esta rendición de cuentas (*accountability*) y sensibilidad a las preferencias (*responsiveness*) por parte de los políticos hacia los votantes: a través de la oferta de programas de políticas cuyos beneficios (y costos) son universales, a través del intercambio directo de prebendas hacia votantes o grupos de votantes, a través de qué político es el más querido y admirado (carisma) (2000:845-46).

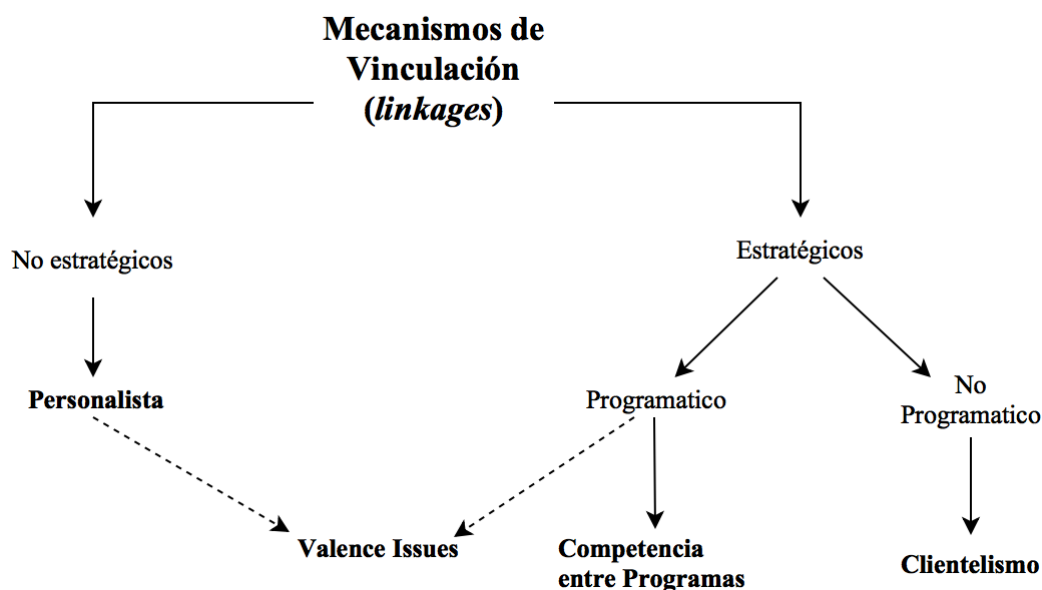
---

<sup>5</sup> sobre todo en cuanto que postula que un cambio del partido de gobierno puede significar un cambio en las políticas. Ver Kitschelt et al 2007 para un desarrollo sobre las bondades de ese paradigma cuya influencia parecería ser indiscutible, por algo es referencia en toda la literatura consultada.

<sup>6</sup> Stokes 2011 los llama estrategias electorales.

<sup>7</sup> Strom (1999) desarrolla esta cuestión.

Figura 2.1. Diagrama mecanismos de vinculación.



Fuente: elaboración propia a partir de Kitschelt et al 2010 y Stokes 2011.

Comenzando por la descripción de la vinculación programática, como se mencionó esta se basa en políticas, y está relacionada con la competencia a través de programas diferentes por parte de los partidos (Kitschelt et al 2007, 2010b). Esta vinculación entre políticos y votantes se da a través de la oferta de políticas a implementar en caso de ser electos por parte de los partidos, un intercambio que puede calificarse de indirecto ya que los beneficios (y costos) de estas políticas son distribuidos para todos los votantes, quienes votaron al partido y quienes no lo hicieron (Kitschelt et al 2000, 2010b). Otra característica de la vinculación programática es que pone énfasis en la provisión de bienes públicos y bienes de club de gran magnitud, cuyos destinatarios son todos los votantes independientemente de si votaron al partido o no, es por esto que priorizan una codificación clara, pública y universalista de las reglas y regulaciones correspondientes a la implementación de las políticas públicas (Kitschelt 2000, 2007). Entonces en este tipo de vinculación la rendición de cuentas (*accountability*) de los políticos hacia el electorado depende del éxito en la provisión de los bienes públicos y de club que prometieron implementar en su programa, y por supuesto de mantenerse fiel al mismo, de ahí es que se desprende por qué es tan importante la cohesión dentro de estos partidos debido a que su credibilidad depende de ella (Kitschelt et al 2007, 2010a).

Algunos autores afirman que dentro del tipo programático puede encontrarse otra variante relacionada con la provisión de bienes públicos que prácticamente todo el electorado desea, conocidos en la literatura como *valence goods*; en este caso los partidos no ofrecen posiciones diferentes ya que son bienes o asuntos que prácticamente todos desean, por lo tanto se posicionan (y promocionan) como los más capacitados para proveerlos (Kitschelt et al 2010b). Sin embargo, es más común obviar



esta diferencia, debido a que los propios autores problematizan esta variante ya que a la hora de proveer estos *valence goods* no existe un camino único, y los diferentes partidos terminan ofreciendo caminos diferentes sobre cómo lograr esta provisión (Kitschelt et al 2010b, Stokes 2011). Es por eso que generalmente, se hace referencia a la competencia entre programas al hablar de vinculación programática, ya que inclusive para estos *valence goods* existen ofertas diferenciadas de programas, un ejemplo simple es el crecimiento económico, algo que todos desean sin embargo los partidos presentan caminos alternativos para su logro. Mientras que también podría argumentarse, que hacer énfasis en la capacidad de poder proveer de manera más eficiente bienes que todos desean, hace más alusión a las características personales de uno o más políticos, como su habilidad que a una cuestión programática.

El siguiente mecanismo de vinculación estratégico como se verá presenta características muy diferentes, por lo tanto si bien es estratégico se lo califica de no programático, este es el clientelismo. Este vínculo implica un intercambio directo y contingente; tomando la forma de un *quid pro quo* pero que no se desarrolla de forma simultánea lo que abre la puerta al comportamiento oportunista de las partes; por lo tanto otra característica fundamental de este es la necesidad de monitoreo (Kitschelt et al 2007:7). Esta necesidad de monitoreo, para hacer cumplir el intercambio en caso de ser necesario, hace que los partidos deban realizar una importante inversión organizacional, ya que en las democracias modernas el clientelismo involucra una extensa red piramidal de patrones e intermediarios o *brokers* (Kitschelt et al 2007:8, Stokes 2013). Otra característica central del clientelismo, es en relación a los bienes provistos, ya que en este caso predominan los bienes de club de menor magnitud y los bienes privados, esto se debe a que quienes no participan del intercambio son excluidos de su uso<sup>8</sup> (Kitschelt et al 2007:10, 2010b:20). Nuevamente, esto último destaca la importancia del monitoreo en este tipo de intercambios, ya que es menester separar a quienes apoyaron de quienes no lo hicieron.

De esta forma si los beneficios son exclusivamente para quienes apoyaron, es por eso que los políticos clientelistas buscan que las reglas que determinan la implementación sean lo más laxas posibles para permitirles mayor discrecionalidad y de esta forma poder premiar tan solo a quienes participan del intercambio (Kitschelt et al 2007:10-13, Armesto 2012). Se evidencia entonces que una diferencia definicional entre ambos vínculos estratégicos no es el hecho de que los beneficios apunten a un grupo particular, ambos pueden hacer esto, la diferencia está en el procedimiento, mientras que el programático implica un intercambio indirecto y no contingente, que al no monitorear opera en condiciones de mayor incertidumbre que el clientelismo, aunque no debe afrontar los costos organizacionales del monitoreo (Kitschelt et al 2007:12-14). La priorización de la discrecionalidad en

---

<sup>8</sup> Esto tiene como consecuencia una menor provisión de bienes públicos, ya que por definición este implica priorizar una provisión de bienes privados y bienes de club excluyentes. Varios trabajos de economía política mencionan esta situación, entre ellos Robinson y Verdier 2003, Acemoglu et al 2011.

la etapa de implementación es una característica del clientelismo que está presente desde los primeros trabajos de la ciencia política sobre este mecanismo de vinculación, Scott ya menciona cómo “la influencia política en la etapa de implementación es exclusivamente particularista” (1969:1143).

Finalmente hay que advertir que el intercambio clientelista se practica de forma encubierta u oculta, por lo tanto difícilmente los participantes del mismo describan sus acciones como un *quid pro quo*, sino que más bien las llaman servicio a la comunidad o solidaridad cívica<sup>9</sup> (Kitschelt et al 2007:19).

Es el turno ahora de los mecanismos no estratégicos de vinculación, o sea mecanismos de vinculación en los cuales las acciones de las partes (votantes-políticos) no están condicionadas en las acciones del otro (Kitschelt et al 2007:21). La vinculación es llamada personalista, debido a que el vínculo se establece a través de un lazo más bien afectivo y/o simbólico, donde se destaca el rol del carisma y las cualidades personales de uno o más líderes como componente central; aunque también el lazo puede ser producto de atributos descriptivos que los líderes políticos compartan con los votantes como pueden ser la etnia, la raza o el género, o surgir de una identificación colectiva simbólica (Kitschelt 2000:849, Kitschelt et al 2010b:19). El carisma de los líderes tiene como efecto gran pasión entre los votantes, aunque también implica una gran asimetría entre el líder político y el electorado, de manera que los políticos que desarrollan estos mecanismos de vinculación no le atribuyen tanta importancia a un programa, ya que tienden a hacer promesas a todos, y mantienen una gran discrecionalidad en cuanto a la estrategia a llevar a cabo para cumplir estas promesas (Kitschelt 2000:849). Por parte de los votantes este carisma y las habilidades personales que admiran generan expectativa de capacidad para gobernar (Kitschelt et al 2010b). No obstante, hay que señalar que este tipo de mecanismo es el menos desarrollado por la literatura<sup>10</sup>.

Una vez descritos los diferentes tipos de mecanismos de vinculación, vale la pena agregar brevemente que otra forma de analizar las diferencias entre los distintos mecanismos es a partir de la explicación de Aldrich (1995) sobre el rol de los partidos como herramienta de solución de problemas de acción colectiva. De forma más que sintética, qué tipo de inversión organizativa llevan adelante los políticos una vez agrupados en partidos se relaciona con el mecanismo de vinculación a desarrollar, es así que a partir de si los partidos invierten en procedimientos de formación de resolución de conflictos de intereses para la formación de un programa y/o en infraestructura administrativa, o en ninguna de las dos, se puede deducir los mecanismos de vinculación posibles de los mismos (Kitschelt 2000:847-850). Mientras que un vínculo programático es producto de ambas inversiones, uno clientelar es

---

<sup>9</sup> Para el caso uruguayo, el prefacio del libro de Fa Robaina “Cartas a un Diputado” (1972) escrito por Luis Hierro es un excelente ejemplo de esto.

<sup>10</sup> Me refiero a la teoría positiva comparada, ya que existe una gran variedad de literatura de teoría política sobre este tema.

producto de tan solo una fuerte inversión en estructura administrativa, a su vez uno personalista es cuando no se realiza ninguna de estas (Kitschelt 2000:847).

No obstante, a pesar de que estos mecanismos son claramente diferentes, los políticos (y partidos) los combinan para maximizar su esfuerzo de vinculación, aunque dentro de este mix se puede encontrar un tipo que sea predominante (Kitschelt et al 2007, 2010b). Esto quiere decir que un partido puede combinar por ejemplo características personalistas y programáticas, y que este último sea el tipo predominante. Aquí es donde se encuentran mayores divergencias dentro de la literatura, mientras que Kitschelt (2000), y en sucesivos trabajos, reconoce la existencia de este mix, el autor advierte que también existe un *trade off* en el intento de utilizar un mix de mecanismos, explica que se llega a una situación del estilo de *frontera de posibilidad de producción* en la cual intensificar el uso de un tipo implica necesariamente disminuir el uso de otro (2000:855). Mientras que Luna (2006, 2007, 2014) describe el uso de estrategias de vinculación segmentadas por parte de los partidos, esto significa que un partido puede vincularse a través de mecanismos distintos con segmentos distintos del electorado, aunque advierte que esto puede generar sinergias negativas (2007:417).

#### Argumentos teóricos que explican la formación de los mecanismos de vinculación.

Una vez presentados los distintos mecanismos de vinculación, se puede profundizar la investigación al intentar explicar qué factores llevan a la formación de un mecanismo u otro, si bien el objetivo de este trabajo no es demostrar una relación causal, se considera relevante dentro de este marco teórico presentar sintéticamente los principales argumentos teóricos que ha producido la literatura sobre la formación de mecanismos de vinculación. Aunque como menciona Kitschelt, al no existir suficiente investigación comparada sobre los mecanismos de vinculación, sino más bien estudios de caso particulares (2000:855), no pueden presentarse argumentos en los que exista un acuerdo general de la forma de qué factores llevan a la formación de cada mecanismo. Por lo tanto, a continuación se van a presentar argumentos teóricos esbozados por varios académicos.

El primer argumento teórico es el socio-económico<sup>11</sup>, según el cual en las etapas tempranas de modernización los partidos son clientelistas para luego comenzar un camino de transformación en programáticos al aumentar el desarrollo económico (Kitschelt 2000:856-57). La lógica racional detrás de este argumento, de manera muy sintética está asociada a las diferencias en las preferencias y los horizontes temporales entre los votantes pobres y las capas medias económicamente mejor posicionadas, para las primeras la certidumbre e inmediatez del intercambio clientelar superan los beneficios indirectos e inciertos de un programa político (2000:857). En esta línea se encuentra la investigación sobre clientelismo de Calvo y Murillo (2004) que hace énfasis en el ingreso como factor determinante, ya que el clientelismo genera retornos diferentes según el ingreso de los votantes, de

<sup>11</sup> En su posterior trabajo "Patrons, Clients and Policies" (2007) llama a este argumento el "rol del desarrollo económico", pero se refiere a la misma idea, sólo que en mayor profundidad.

esta forma los votantes de menor ingreso son más propensos a aceptar el intercambio clientelista. El clientelismo presenta una utilidad o rendimiento decreciente con respecto al ingreso, es por eso que los políticos utilizarán estrategias diferentes según el electorado al que apuntan (2004:742-43). Este es el argumento más común en las investigaciones, sin embargo se encuentra con límites, por ejemplo la persistencia del clientelismo en democracias industriales avanzadas como Japón o Austria (Kitschelt 2000, 2007).

El segundo, es el que llama estatista, relacionado a la formación del Estado, aquí el trabajo de referencia es el de Shefter (1993). Este autor dirige la atención al *timing* de la democratización, medida como extensión del sufragio, en relación al establecimiento de un servicio civil profesional y de la industrialización. Cómo se desarrollaron esas etapas en el tiempo determina si los partidos serán programáticos o clientelistas, esto sucede porque ese *timing* importa, ya que crea (o no) restricciones institucionales al acceso de recursos para el patronazgo, la interacción programática<sup>12</sup>. Según Shefter se da en el caso de que el establecimiento de un servicio civil profesional precede la democratización entonces los partidos se ven impedidos de saquear (*raid*) la burocracia para obtener recursos que permitan el patronazgo (1993:14).

El tercer argumento se enfoca en la influencia de las instituciones como determinantes del tipo de vinculación, sobre todo por parte de las reglas electorales y la relación entre la rama ejecutiva y legislativa, en breve postula que determinadas reglas electorales, y/o el tipo de régimen de gobierno promueven una vinculación más personalista, programática o clientelista (Kitschelt 2000:859-60).

El cuarto argumento está relacionado con la dirección de la política económica, por eso propone prestar atención al tamaño del sector público, y al rol del Estado en la economía, el autor afirma que esta teoría propone que existirán mayores oportunidades para prácticas clientelistas bajo un Estado muy interventor, el modelo ISI vendría a ser su principal ejemplo (2000:862).

Finalmente, el quinto argumento se enfoca en cómo determinadas características culturales e ideológicas pueden dar forma a vinculación entre políticos y ciudadanos, en este caso se espera que partidos con una concepción universalista de los derechos y de la ciudadanía como lo son los partidos liberales y socialistas, por lo tanto con una ideología marcada, sean más programáticos (2000:864).

Sin embargo Kitschelt advierte que ninguna es completamente abarcadora; lo que se da es más bien una interacción compleja y recursiva entre estas variables, que en conjunto afectan las preferencias de los políticos y votantes (2000, 2007:40-41). Luna también presenta una interacción de factores para explicar los distintos tipos de vinculación, que son producto de la interacción entre: el legado histórico de cada sistema de partidos; la economía política de las reformas estructurales y su

---

<sup>12</sup> El autor presenta varias interacciones a lo largo de los capítulos 1 y 2, ver Shefter 1993 para todos los casos, también pone énfasis en los orígenes del partido, si se trata de un partido “interno” o “externo”.

impacto en la estructura estatal que dan lugar a los partidos para perseguir paquetes alternativos de políticas<sup>13</sup>; el nivel de agregación de intereses promovido por parte de los políticos; el nivel de agencia de cada partido; y finalmente el impacto de las instituciones (2006:22)<sup>14</sup>

#### Cuestiones normativas.

A modo de cierre de esta revisión sobre los diferentes mecanismos de vinculación se busca añadir muy brevemente algunas referencias normativas sobre la vinculación entre políticos y votantes, retomando una idea anteriormente citada de Luna sobre que si bien existen mecanismos funcionalmente alternativos de vinculación al lazo programático, estos tienen consecuencias negativas para la calidad de la representación. La literatura ha dejado claro que normativamente no todos los mecanismos producen los mismos resultados, y que la vinculación programática es deseable por sobre el resto (Luna 2006, 2007, Kitschelt et al 2010b). Luna califica a la vinculación programática como crucial para la calidad de la representación (2006:1). Otros autores sostienen que a través de esta se tiende a producir mayor cantidad de bienes públicos, mayor crecimiento económico y mejores resultados de desarrollo y protección social (Kitschelt et al 2010a:2, Acemoglu et al 2011<sup>15</sup>).

Aunque quizás una de las cuestiones normativas más contundentes sea la crítica de Stokes (2005) al clientelismo, y por ende a los partidos clientelistas o *maquinas políticas* (*political machines*). Ella afirma que esta práctica representa una burla a la democracia debido a que invierte los roles de la rendición de cuentas democrática, ya que en una democracia el electorado tiene la opción penalizar o recompensar a los políticos según sus acciones en el gobierno, sin embargo en el marco del intercambio clientelista como se vio, son los políticos que recompensan o castigan a los votantes, al monitorear el accionar de su electorado; entonces al invertirse los roles y ser los votantes que rinden cuentas a los políticos, esto lleva a que la autora lo califique de *perverse accountability* o rendición de cuentas perversa (2005:316).

Se evidencia entonces en el campo normativo una predominancia de la vinculación programática y a su vez un rechazo a los lazos clientelistas<sup>16</sup>, esto es acorde con la primacía del modelo de gobierno de partido responsable, entre otros porque es considerado normativamente superior, por lo tanto más deseable. Sin embargo, la literatura deja en claro que la rendición de cuentas y respuesta (*accountability* y *responsiveness*) también ocurre mediante vínculos alternativos, aunque estos sean considerados como menos deseables normativamente.

---

<sup>13</sup> Hagopian, Gervasoni y Moraes (2009) presentan una explicación similar: el pasaje de vínculos particularistas a programáticos en Brasil producto de los cambios en las utilidades de las estrategias debido a las reformas de mercado.

<sup>14</sup> El autor luego de explicar esta interacción presenta 4 hipótesis sobre esta interacción.

<sup>15</sup> Este trabajo más bien presenta cómo la vinculación basada en patronazgo lleva sub provisión de bienes públicos, sub desarrollo, mayor desigualdad, y un Estado ineficiente, o sea una exposición sobre los males del patronazgo.

<sup>16</sup> Scott (1969) combina la descripción, la crítica pero también algunos resultados positivos del clientelismo.

### Estudio de la vinculación a nivel municipal.

Al revisar la literatura sobre vínculos se encuentra que esta se enfoca principalmente en el nivel nacional; existen muchos estudios de casos nacionales, mientras que es difícil hallar investigaciones enfocadas en el nivel sub nacional y municipal, sobre todo este último. Aunque durante la revisión realizada se notó una particularidad al respecto, si bien la mayoría de los estudios se enfocan en el nivel nacional, muchas veces el trabajo empírico se realiza a nivel sub-nacional y hasta municipal. Este se realiza en múltiples localidades y luego se agrega para describir la vinculación a nivel nacional, por ejemplo este es el caso entre otros de trabajos conocidos como el de Calvo y Murillo (2004) o Stokes et al (2013). De esta forma se podría suponer que en los niveles inferiores de gobierno es donde los mecanismos de vinculación son más adecuados para la observación empírica, pero aparentemente no son teóricamente tan interesantes por sí solos, o por lo menos son menos interesantes que estudiar casos nacionales.

A partir de los trabajos consultados que si se enfocan en el nivel sub-nacional (Carneiro 2009, Weitz-Shapiro 2012, Armesto 2012) se pueden explicar varias razones que justifican este interés. Weitz-Shapiro (2012) es quizás entre estos quien más desarrolla este punto, su objetivo es analizar los costos electorales del clientelismo, con el fin de explicar por qué existen políticos que optan por no vincularse de esta forma; para hacerlo realiza un análisis sobre el involucramiento de los alcaldes en la implementación de políticas sociales, en municipalidades argentinas. La autora busca encontrar variación entre municipios, a partir de una muestra de 120 municipalidades argentinas, en las cuales indaga sobre el involucramiento personal de los alcaldes en la selección de los beneficiarios de las políticas sociales, por lo tanto para este trabajo el clientelismo es un método de distribución (2012:569). Esta autora explica que enfocarse en el nivel sub-nacional es atractivo tanto sustantiva como metodológicamente, debido a que como el clientelismo implica justamente un intercambio directo, es en este nivel de gobierno que existe un contacto más cercano y directo entre políticos y votantes (2012:572). Agrega que el estudio a nivel sub-nacional también permite mayor cantidad de casos para comparar las estrategias de vinculación dentro de un mismo país<sup>17</sup>, por lo tanto mayor variación que puede dar mejor información sobre los factores involucrados (2012:572). A su vez, argumenta que los alcaldes están en una posición privilegiada para llevar adelante un intercambio directo y contingente, como es el caso del intercambio clientelista (2012:573), y al hacerlo desafía una de las cualidades más citadas de la descentralización, ya que al descentralizar se espera una mejor rendición de cuentas, sin embargo la autora encuentra a partir de su estudio cómo la descentralización puede haber ayudado a fortalecer la estrategia clientelista (2012:572). Si se toma por bueno su análisis, a partir de lo anteriormente mencionado se puede ver cómo la descentralización puede ayudar a mejorar la calidad del monitoreo por parte de los políticos, reforzando así la *perverse accountability*

---

<sup>17</sup> Por ejemplo, Carneiro (2009) se enfoca en el nivel sub-nacional y en tres periodos electorales lo que le permite tener un N=57 (19\*3), mientras que si se enfocara en el nivel nacional sería N=3.

descrita por Stokes, y esto puede considerarse como otra razón por la cual es relevante el estudio de los mecanismos de vinculación a nivel sub-nacional y local.

Finalmente, otro asunto de importancia que sólo puede analizarse a nivel sub-nacional y local es el relacionado a los bienes públicos locales, estos debido a su concentración geográfica, presentan similitudes con los bienes de club, y pueden ser utilizados en el intercambio clientelista (Kitschelt et al 2007, Armesto 2012). Por lo tanto, el tipo de vinculación entre políticos y votantes a nivel local puede afectar el tipo de provisión de bienes públicos locales, y esto es justamente el objetivo específico de estudio de Armesto (2012), quien aporta una nueva herramienta para medir el particularismo<sup>18</sup> en la distribución de bienes públicos locales.

El estudio de los mecanismos de vinculación en niveles de gobierno inferiores al nacional es entonces relevante no solamente debido a la falta de investigación al respecto, sino también debido a que como se vio, existen características particulares de estos niveles como : un contacto más cercano entre políticos y votantes; mayor cantidad de casos para comparar; y además permite la observación de la provisión de bienes (y servicios) públicos locales que puede pasar desapercibida si se enfoca tan solo en nivel nacional<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Particularismo y clientelismo no significan exactamente lo mismo pero son utilizados de manera intercambiable por varios autores (Scott 1969, Calvo y Murillo 2004, Luna 2006, Armesto 2012), se volverá sobre este tema en la sección de análisis de datos de este trabajo.

<sup>19</sup> Luna (2004,2006 y 2014) advierte sobre esto.

### 3- Evolución de la vinculación entre políticos y votantes en Uruguay.

Una vez presentada la existencia y las características principales de los diferentes mecanismos de vinculación entre políticos y votantes, se considera enriquecedor, antes de pasar al análisis de los datos recolectados, añadir un análisis sintético sobre la evolución histórica del tipo de vinculación para el caso uruguayo. Sobre este vale la pena reiterar la aclaración que en la práctica los políticos se vinculan utilizando un mix de estos diferentes mecanismos para maximizar sus resultados, aunque dentro de este mix se suele encontrar un tipo que sea predominante (Kitschelt et al 2007, 2010b). En este trabajo, cuando se mencione por ejemplo que un partido se vincula programáticamente, se quiere decir que este es el tipo de mecanismo predominante.

La revisión que se realiza en esta sección es enriquecedora debido a dos razones fundamentales: primero el caso nacional es parte del contexto en el cual se enmarca el trabajo de campo realizado en los municipios de Montevideo, y además se entiende que las instituciones no operan en un vacío temporal, sobre todo cuando la literatura le asigna tanto peso a la trayectoria (Luna 2006, 2007). Y segundo, porque el caso uruguayo es uno de esos casos particulares que se mencionaban en el capítulo anterior como límites al alcance del modelo de gobierno de partido responsable. Como se explicó, no hay que asumir automáticamente la equivalencia de alta institucionalización con vinculación programática, justamente este es uno de los casos de un sistema de partidos altamente institucionalizado, pero que lo fue por décadas mediante una vinculación no-programática (Luna 2006, 2007, Kitschelt et al 2007). Es más, en análisis recientes Uruguay se ubica como el sistema de partidos más institucionalizado de América Latina y con el mayor nivel de competencia programática (Kitschelt et al 2010b, Luna 2014), sin dudas teniendo en cuenta la evolución que se va a presentar a continuación, se trata de un caso atractivo al estudio por sus características excepcionales.

Se puede encontrar un acuerdo, en la literatura consultada, sobre dos características de la evolución de la vinculación entre políticos y votantes en nuestro país: 1) la predominancia del clientelismo como vínculo por excelencia de los partidos tradicionales<sup>20</sup> con los votantes durante la mayor parte del siglo XX (Rama 1971, Panizza 1990, Luna 2006, Piñeiro 2014, Buquet et al 2012, 2016). 2) La transformación progresiva, desde el retorno a la democracia, en un sistema de partidos estructurado programáticamente, por lo tanto en el cual la vinculación predominante es programática (Luna 2006, 2014, Buquet et al 2012, Buquet y Piñeiro 2016).

---

<sup>20</sup> Como explican Buquet et al (2012) quienes competían programáticamente eran los partidos de ideas que no representaban una amenaza electoral para los partidos tradicionales, ya que estos obtuvieron por lo menos el 90% de los votos hasta 1971.



Uno de los primeros autores en afirmar e intentar demostrar la predominancia del clientelismo como vínculo entre políticos y votantes en nuestro país fue Rama (1971)<sup>21</sup> en su descripción de los clubes políticos; a su vez Panizza refiriéndose al mismo período habla de una colonización del Estado, y de forma más gráfica aún escribe que “este Estado había asumido a los partidos tradicionales como una segunda piel” (1990:66); finalmente en la misma sintonía, un trabajo reciente de Buquet y Piñeiro (2016) sostiene que el clientelismo fue una práctica habitual en nuestro país. Como se puede ver, diferentes autores en diferentes épocas parecen estar de acuerdo sobre esto, así como en afirmar que por lo tanto había una escasa vinculación programática durante el período anterior al golpe de estado de 1973 (Luna 2006, Buquet et al 2012, Piñeiro 2014). Con la intención de mantener esta sección concisa, ya que mucho puede escribirse sobre este tema, se va a hacer referencia a una ya sintetizada narrativa de esta evolución por parte de Luna (2006) para luego hacer un poco más de énfasis en el periodo de transformación. En nuestro país las fuertes identidades partidarias datan desde la independencia, se trata de un caso en el cual la expansión del sufragio ocurrió rápidamente en comparación con la región, y en el cual este electorado masivo fue rápidamente incorporado por los partidos dominantes a través de la expansión del Estado; durante esta la creación de máquinas clientelistas fue parte de este proceso y contribuye a explicar esta rápida incorporación, junto con la debilidad de los vínculos programáticos (2006:113). En su lugar la vinculación entre políticos y votantes se produjo mediante el clientelismo y fuertes identidades partidarias; ambos partidos tradicionales lograron incorporar también a las clases populares, convirtiéndose en los intermediarios entre la sociedad en su conjunto y el Estado (2006:114).

Sin embargo, esta estrategia iba a probar ser inviable a largo plazo, a pesar de la resistencia a su abandono por parte de los partidos tradicionales, ya desde la década de los 60 el deterioro de la economía, que entre otros el clientelismo era parte de sus causas, probó ser un obstáculo infranqueable para el sistema de partidos (Luna 2006, Piñeiro 2014). Luego del retorno a la democracia, el clientelismo no se presentaba como una estrategia viable, debido a dos hechos: primero que era fiscalmente inviable en un contexto de déficit de las cuentas públicas y altísima inflación, y segundo el desafío por parte de una izquierda en constante crecimiento a partir de un llamado programático (Buquet et al 2012:3, Luna 2006, 2014, Buquet y Piñeiro 2016). Los problemas fiscales tuvieron dos efectos cruciales en la transformación hacia un sistema estructurado programáticamente: a) debilitar la estrategia clientelar de los partidos tradicionales, al comprometer el acceso a los recursos públicos para llevarla adelante. Y b) la emergencia del conflicto distributivo generado por las reformas de mercado neoliberales (desmantelamiento modelo ISI), en el cual la izquierda se posicionó como defensora del modelo ISI y anti reforma forzando a los partidos

---

<sup>21</sup> El trabajo de Rama tiene además el objetivo de criticar la vinculación clientelar, mientras que otros la defienden (Fa Robaina) y posteriormente Piñeiro (2014) presenta ventajas de la misma.

tradicionales a tomar posición, cuyo resultado fue una competencia programática a lo largo del eje estado-mercado entre 2 familias ideológicas<sup>22</sup> (Luna 2006:115-116).

Esta breve narrativa evidencia la existencia de dos etapas bien diferentes en nuestro país en cuanto a la vinculación entre políticos y votantes: una etapa hasta aproximadamente la década del 70, predominantemente clientelista, durante la cual como explica Panizza (1990) se da una colonización del Estado por parte de los partidos tradicionales, lo que produce una situación casi de manual si se considera el argumento de Shefter (1993) al encontrar la presencia de partidos internos en el gobierno, la ausencia de una burocracia autónoma y en un contexto en el que la democratización precede a la industrialización. Mientras que la segunda etapa, desde el retorno a la democracia, en la cual esta vinculación pasa a ser cada vez más programática, y esta transformación fue tan contundente, que el sistema de partidos uruguayo es considerado el más programático del continente (Kitschelt et al 2010).

En sintonía con el cierre del marco teórico, al concluir esta sección sobre el caso uruguayo, se nota cómo la gran mayoría de los estudios se enfocan en el nivel nacional. Con la excepción de un trabajo realizado por Carneiro (2009), todos los trabajos están enfocados en el nivel nacional, mientras que no existen aún estudios sobre el nivel municipal<sup>23</sup>. De ahí proviene el interés que tiene para la disciplina una investigación que se enfoque en el ámbito local o municipal.

### El tercer nivel de gobierno en Uruguay y Montevideo.

Es necesario antes de comenzar la sección central de este trabajo realizar una breve presentación de este nuevo nivel de gobierno en nuestro país. Los municipios o tercer nivel de gobierno son creados por la Ley N° 18.567 (Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana promulgada en 2009). El origen de este asunto surge en la reforma constitucional de 1996 que hace por primera vez alusión a la política local ya que esta separa la materia departamental de la municipal (Cardarello 2011:66), sin embargo no crea un nuevo nivel, y como explica este autor las juntas locales cumplían funciones similares a las que hoy cumplen los municipios, con la gran diferencia de que la gran mayoría de estas no eran electivas<sup>24</sup> sino designadas por el intendente, y no tenían la misma institucionalidad. De esta forma, Uruguay es el último país de América Latina en crear un tercer nivel de gobierno con autoridades electivas (Ferla et al 2016:37), aunque esto debe ser entendido en el contexto de un país con una cultura política muy centralista, ya que durante la historia del país las autonomías locales fueron contenidas y combatidas, y este centralismo ha tenido sus

---

<sup>22</sup> Siguiendo a Luna (2014) quizás el punto de inflexión en cuanto a la consolidación de esta familia ideológica se da en 1994, cuando la izquierda estuvo prácticamente empatada con los partidos tradicionales (por separado) y casi accede al gobierno.

<sup>23</sup> En parte debido a que estos son creados en 2009 y establecidos en 2010.

<sup>24</sup> Existían 3 juntas locales autónomas y electivas: Río Branco, Bella Unión y San Carlos, estas eran lo más cercano a los actuales municipios, aunque las últimas dos son establecidas en los 90.

efectos en la cultura política (Ferla et al 2016:36, Cardarello 2011). A esto hay que agregarle una alta tasa de urbanización y la concentración de la población en la capital, como factores que la refuerzan (Ferla et al 2016:37).

Es así que la ley 18.567 establece 89 municipios o gobiernos municipales, cada uno integrado por 5 titulares electos, entre los cuales el candidato más votado del lema más votado toma el rol de alcalde que dirigirá el municipio y presidirá el concejo municipal, y los otros 4 el rol de concejales municipales de carácter honorario. De acuerdo a esta ley los principios que fundamentan este nuevo nivel de gobierno son: generar una mayor cercanía entre el Estado y los ciudadanos para lograr una prestación más eficiente de los servicios públicos; la electividad de estas nuevas autoridades; fomentar la participación ciudadana; y finalmente que la transferencia de recursos y responsabilidades hacía el nuevo nivel de gobierno se desarrolle gradualmente. En 2014, para el segundo ciclo de existencia de los municipios, además de crearse 23 nuevos municipios, la ley fue derogada y modificada por la Ley N° 19.272, que agregó mayor detalle a los cometidos de los municipios y sobre todo modificó la figura del alcalde<sup>25</sup>, que recibió más potestades, entre las cuales se destacan la posibilidad de la reelección y la necesidad de su voto para aprobar el presupuesto y plan de desarrollo quinquenal. Sin embargo según el artículo n°.2 de la ley son los gobiernos departamentales<sup>26</sup>, quienes definen el número de municipios y los límites territoriales de cada uno, y justamente Montevideo fue el primer departamento en hacerlo, en 2009, mediante el decreto 33.209 de la Junta Departamental se crearon y definieron los 8 municipios de la ciudad.

Los cometidos y funciones de los municipios están definidos tanto en la ley<sup>27</sup> como en el decreto departamental. Cardarello (2011) realiza un resumen de los principales cometidos de los municipios, estos suman a las tareas ya realizadas por las juntas locales (alumbrado, barrido y cordón cuneta): la coordinación y promoción del desarrollo regional, promover la capacitación de sus funcionarios; elaborar anteproyectos de decretos y resoluciones para elevarlos al Intendente; elaborar programas zonales y adoptar las medidas que estime necesarias en materia de salud, higiene y protección del ambiente; crear ámbitos de participación social; rendir cuenta anualmente ante el gobierno departamental (GD) de la aplicación de los recursos recibidos para la gestión municipal; y la realización en audiencias públicas, de un informe sobre la gestión desarrollada (2011:68). Los informes de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) muestran que las capacidades para la realización de estos varían entre los diferentes departamentos, algunos se proponen y logran desarrollar más objetivos que otros, y a su vez existe gran disparidad en cuanto al presupuesto que reciben por parte de los gobiernos departamentales (OPP 2017).

---

<sup>25</sup> Otro detalle muy importante es que el carácter honorario de los concejales municipales deja de ser explícito, a pesar de que lo sigan siendo en el período 2015-2020, ya no está explicitado en la ley.

<sup>26</sup> Por iniciativa del intendente aprobado por la junta departamental.

<sup>27</sup> El capítulo 4, artículos 12 a 15 indican estos cometidos, como los roles del alcalde y concejales.

Las fuentes de recursos económicos de los municipios son tres: los transferidos por el gobierno departamental; los provenientes del Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios (FIGM) por parte del gobierno nacional; y las donaciones que estos puedan recibir (OPP 2017:7). Mientras que la ley (y decreto departamental) indica que los recursos humanos de los municipios son provistos por los gobiernos departamentales, por lo tanto de aquí se desprenden dos conclusiones importantes: primero estos son muy dependientes de los gobiernos departamentales ya que estos no sólo les transfieren recursos económicos pero también la casi totalidad<sup>28</sup> de sus recursos humanos; y segundo que los municipios no crean empleo público, ya que no pueden contratar funcionarios públicos, sus recursos humanos son asignados (y pagados) por parte del gobierno departamental. Para el caso de Montevideo, en 2016, el gasto municipal representó el 13% del gasto departamental, esto equivale a unos 2.4 mil millones de pesos, del cual las retribuciones representaron algo más del 50%, por lo tanto el presupuesto de los municipios de Montevideo para el 2016 fue de unos mil millones de pesos. Sobre esto hay que aclarar que los municipios son ordenadores de gasto, hay que tener cuidado al referirse al presupuesto municipal, ya que este no es equivalente a una versión pequeña del departamental, los municipios no tienen cuenta ni recursos propios, ellos planifican gastos (obras, inversiones, funciones) contra el presupuesto departamental.

Finalmente, se detallan las atribuciones de los alcaldes que son: dirigir el gobierno municipal, presidir el concejo municipal, en el cual puede resolver con doble voto en caso de empate; y recordar que su voto es necesario para aprobar el presupuesto quinquenal y el plan de desarrollo municipal; mientras que las funciones de los concejales son sobre todo ser el contralor del alcalde y generar propuestas en el concejo municipal (decreto 33.209, Ley 19.272, Cardarelo 2011:68). Detallar las diferentes atribuciones sirve para demostrar la primacía de los alcaldes en el gobierno municipal, los diferentes roles marcan claramente posiciones asimétricas, una figura tiene un rol de tiempo completo dirigiendo el municipio y además es remunerada mientras que el resto cumplen funciones de contralor, a lo sumo, y de manera honoraria.

---

<sup>28</sup> Estos pueden realizar contratos a término en la forma de arrendamiento de servicios, según explicó Jorge Buriani, el director de Desarrollo Municipal y Participación de la intendencia de Montevideo, pero estos serían considerados inversiones no remuneraciones ya que las remuneraciones forman parte del presupuesto departamental.

#### 4- Análisis de la vinculación entre políticos y votantes a nivel municipal en Montevideo.

##### Metodología<sup>29</sup>.

El propósito de este trabajo es estudiar los mecanismos de vinculación entre políticos y votantes a nivel municipal en la ciudad de Montevideo, la pregunta que guía esta investigación es la siguiente: ¿Qué tipo de vinculación entre políticos y votantes predomina en los municipios de Montevideo? A partir de esta pregunta se desprenden los dos objetivos de este análisis: primero describir los mecanismos de vinculación presentes en cada uno de los municipios de Montevideo, durante el período actual (2015-2020); y luego indicar si hay un vínculo predominante en cada uno. De manera que la unidad de análisis son los gobiernos municipales de Montevideo; la unidad de observación son los alcaldes de cada municipio, esto se debe a que, como se vio en la sección anterior, la literatura indica que este es el cargo más relevante y la competencia se centra en ese cargo (Cardarello 2011, Ferla et al 2016).

Se trata entonces de un trabajo descriptivo, y en cierta forma exploratorio debido a lo novedoso del objeto de estudio, cuya hipótesis no está direccionada y es descriptiva, aquí se busca únicamente medir el valor de la variable dependiente: el tipo de vinculación entre políticos y votantes. El objetivo es describir el tipo de vínculo existente y su intensidad, no se busca explicar qué determina el tipo de vinculación, este sería un paso a futuro, para el cual primero hay que lograr identificar qué tipo de vinculación existe, y luego cual predomina en los municipios montevideanos. Sobre la variable dependiente, se recuerda del primer capítulo que se pueden distinguir tres tipos principales de mecanismos de vinculación: personalistas, programáticos y clientelistas (Kitschelt 2000), por lo tanto la variable dependiente: tipo de vinculación tiene 3 dimensiones; se busca entonces medir en cada uno de los 8 municipios la presencia e intensidad de la vinculación personalista, particularista<sup>30</sup>, y programática. Se acepta entonces el supuesto de que los políticos combinan diferentes tipos de vinculación en un mix, sin embargo también se toma el supuesto de que existe un

---

<sup>29</sup> Como anexo de este trabajo se agrega una sección con mayor detalle sobre las cuestiones metodológicas.

<sup>30</sup> En esta sección se utiliza el término particularismo, en lugar de clientelismo, como se vio en la literatura muchas veces ambos significan lo mismo, sin embargo en este caso se opta por particularismo, entendiendo que no significan lo mismo, el particularismo se toma como discrecionalidad e exclusividad por parte del agente, por lo tanto se entiende al clientelismo como una variante de una vinculación particularista. De esta forma particularismo sería un concepto más inclusivo que clientelismo, involucrando cualquier tipo de estrategia discrecional dirigida a un individuo o grupo específico. La razón de esta distinción es que al encontrar particularismo se puede encontrar discrecionalidad por parte de los alcaldes, pero quizás no existen las prácticas clientelistas descritas en las secciones anteriores.

perfil de vinculación dominante<sup>31</sup>; por ejemplo se entiende que un político (o todo un partido) pueden vincularse a través de los tres mecanismos de manera diferencial, por ejemplo siendo la oferta programática el perfil dominante. Para poder medir las 3 dimensiones de la variable dependiente se realizó una operacionalización que permita encontrar variación dentro de las dimensiones. Se desarrollaron 6 indicadores, 2 para cada dimensión, que luego se agregan en 3 índices, uno para medir cada dimensión de la variable dependiente: personalista, particularista y programático. Además de esto, se realizaron también varias preguntas de control que permiten enriquecer la información relevada. El siguiente cuadro resume los indicadores e índices utilizados<sup>32</sup>.

Cuadro 4.1. Resumen de indicadores e índices utilizados.

Dimensión	Indicadores	Índice (agregado simple de los indicadores)
<b>Personalista</b>	Indicador 1: años de residencia en algún barrio del municipio. Medido en años.  Indicador 2: importancia atribuida a la trayectoria del candidato. Medida en una escala del 0 al 10.	$(\text{transformación indicador 1} + \text{indicador 2}) / 2$ = Índice de personalismo que varía entre 0 y 10.
<b>Particularista</b>	Indicador 1: proporción de las decisiones del gobierno municipal son propuestas y lideradas por el alcalde. Medida en una escala del 0 al 10.  Indicador 2: Cree que la figura del alcalde debería tener mayor libertad a la hora de dirigir el municipio. Medida en una escala del 0 al 10.	$(\text{indicador 1} + \text{indicador 2}) / 2$ = Índice de particularismo que varía entre 0 y 10.
<b>Programática</b>	Indicador 1: importancia atribuida a las propuestas presentadas en la campaña. Medida en una escala del 0 al 10.  Indicador 2: importancia atribuida al uso de un plan quinquenal de gobierno. Medida en una escala del 0 al 10.	$(\text{indicador 1} + \text{indicador 2}) / 2$ = índice de vinculación programática que varía entre 0 y 10.

Fuente: elaboración propia.

Cada dimensión luego se presenta gráficamente de forma similar a las 3 dimensiones de Strom (1990) sobre comportamiento y objetivos de los partidos políticos (cargos, políticas, votos)<sup>33</sup>, salvo que en este caso el gráfico busca describir el mix de tipos de vinculación entre políticos y votantes presentes en cada municipio. Al igual que para el caso de Strom (1990), la presencia de un

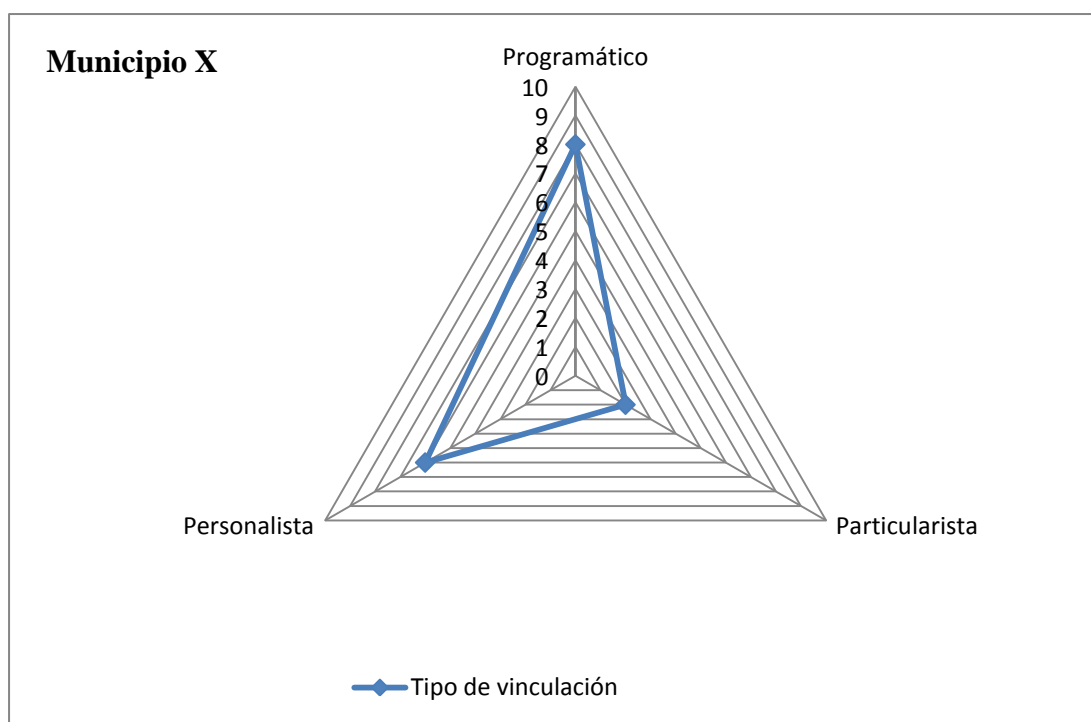
<sup>31</sup> Sin embargo por simplicidad y debido a la pregunta en cuestión, no se desarrolla una forma para medir los *trade off* entre los diferentes mecanismos de vinculación ni la segmentación, estos son “debes” de esta descripción, a ser analizados a futuro, ya que en esta instancia significaría complejizar el asunto al tener que evaluar factores causales.

<sup>32</sup> En el anexo metodológico, se detallan todos los indicadores, cómo se forman los índices y las preguntas de control desarrolladas. Para una lectura más clara se presenta aquí sólo el cuadro resumen.

<sup>33</sup> Este trabajo fue utilizado como insumo para realizar la representación gráfica, la representación no es la misma, tan solo se inspiró en ella.

único mecanismo de vinculación sería un caso extremo, probablemente inexistente en la realidad, por ejemplo que un político se vincule con sus votantes pura y exclusivamente a través de un vínculo personalista, en ese caso el valor de los índices sería: programático: 0, particularista: 0, personalista: 10 y en lugar de tener una figura tridimensional habría una recta sobre la dimensión personalista. Los tipos de vinculación existentes en cada uno de los municipios se representan entonces en una figura tridimensional, en la cual cada dimensión representa un tipo de vinculación. El valor (entre 0 y 10) de cada uno de los 3 índices indica la presencia e intensidad de cada tipo de vinculación, luego representada gráficamente; a modo de ejemplo en el Municipio X (figura 1) podría encontrarse un valor 2 en la dimensión particularista, esto significa que este tipo de vínculo es apenas existente y no muy importante y, mientras que el tipo personalista puede tener un valor 6 y un valor 8 el programático, esto significaría que estos últimos sí son importantes, y que el vínculo programático es el predominante.

Figura 4.1. Ejemplo de la representación gráfica tridimensional.



Fuente: elaboración propia.

Se utilizaron fuentes primarias y secundarias, los datos primarios son producto de la realización de entrevistas estructuradas a los 8 alcaldes actuales de los municipios de Montevideo (periodo 2015-2020). Si bien siguiendo la clasificación de Corbetta se utiliza una técnica cualitativa, los objetivos de este trabajo son más cercanos al de una encuesta, ya que como explica el autor “las preguntas se utilizan para recopilar información sobre las personas en relación con sus opiniones y comportamientos”(2007:346), más acorde con la lógica de la encuesta, se busca comprobar

empíricamente lo que antes se había teorizado, y se hace a través de un proceso estructurado ya que las preguntas son las mismas para todos y se realizan en el mismo orden, sin embargo también se comparte el objetivo de la entrevista cualitativa de darle más flexibilidad al entrevistado y que la voz de este sea la predominante. Sin perder de vista, un riesgo que conlleva el uso de esta técnica, que es el asociado al sesgo de deseabilidad, sobre todo a la hora de medir mecanismos de vinculación entre políticos y votantes, ya que como explica la literatura existente, los políticos son individuos sofisticados y pueden captar la intención de la pregunta, y responder tácticamente buscando la respuesta considerada deseable (Kitschelt 2000, 2010a), o sea proyectar una imagen de sí mismos de cómo creen que se debería actuar y no como actúan (Corbetta 2007). Es más, en el caso de los políticos hay una doble dificultad, se precisa sencillez en la pregunta recomendada por Corbetta, pero no demasiada ya que en este cuestionario se indagan ciertas actitudes que son consideradas socialmente no deseables, como por ejemplo el clientelismo, o el propio personalismo puede ser mal visto. Dificilmente un alcalde si se le pregunta de manera directa: “¿Ud. cree que el alcalde debería tener la posibilidad de intercambiar favores materiales por votos?”, responda afirmativamente, aunque lo practique. Como explica Kitschelt (2000 y 2007) los políticos que se vinculan de manera clientelar no solo lo ocultan, sino que hasta acusan a sus contrincantes de hacerlo.

Con el fin de revisar la formulación de las preguntas para comprobar que estas fueran comprendidas sin problemas, y para poder determinar una duración aproximada del cuestionario, el cual se buscaba tuviera una duración inferior a los 30 minutos, debido a que la idea era que este no fuera tedioso para los entrevistados, el cuestionario se “pre-testeo” con actores que tenían las mismas características que la población del estudio, se realizó a un alcalde de Canelones y a tres concejales municipales<sup>34</sup> de Montevideo. Por lo tanto, se puede decir que se realizó a candidatos que compitieron en las elecciones municipales, y tuvieron éxito. Además se logró entrevistar a políticos de los 3 principales partidos<sup>35</sup>.

### Mecanismos de vinculación en los 8 Municipios de Montevideo.

Montevideo está dividida en 8 municipios, esta división fue realizada por el gobierno departamental y aprobada por la Junta en el decreto que los estableció en 2009, como muestra el decreto para el caso de Montevideo se tomó como base la división administrativa ya existente en centros comunales zonales (CCZ); esto era posible debido a que este era el departamento que contaba

---

<sup>34</sup> El alcalde suplente de Progreso Claudio Duarte; el concejal del municipio B Eduardo Ulloa; y los concejales del municipio C Alejandra Britos y Rodrigo Ludgar (PC). Gentilmente estos entrevistados también respondieron preguntas sobre la interpretación del mismo.

<sup>35</sup> Si bien son técnicamente 2 los partidos representados FA y Concertación, dentro de la Concertación los candidatos dejaban bien clara su filiación a cada uno de los partidos tradicionales (Blancos y Colorados). En el caso de Ludgar, él fue electo e hizo campaña como miembro de Vamos Uruguay (Colorado), su pasaje al novel Partido de la Gente se da en 2016.



con mayor experiencia en cuanto a descentralización dentro del nivel departamental, en la forma de una desconcentración administrativa que comenzó a partir de 1990 (Ferla et al 2016). El siguiente cuadro muestra la heterogeneidad entre los municipios, visible a través de algunas variables socio-económicas, se destacan las diferencias en cuanto a necesidades básicas insatisfechas e ingreso medio de los hogares.

Cuadro 4.2. Características socio-económicas de los Municipios de Montevideo.

Caso/Variable	Población	% de la población con al menos 1 NBI	Ingreso Medio del Hogar	Tasa de Desempleo (%)
<b>Municipio A</b>	207.911	38,3	46.239	11,2
<b>Municipio B</b>	147.577	21,7	65.922	7,7
<b>Municipio C</b>	148.952	16	66.789	6,1
<b>Municipio CH</b>	159.528	9,5	100.559	5,1
<b>Municipio D</b>	181.153	40,3	44.400	9,5
<b>Municipio E</b>	153.395	14,4	77.778	6,2
<b>Municipio F</b>	168.937	40,6	44.147	11,1
<b>Municipio G</b>	151.302	30,9	52.198	8,7
<b>Promedio Municipios</b>	164.844	28	62.254	8

Fuente: elaboración propia en base a datos del Observatorio del Territorio Uruguay-OPP y de la unidad de estadística de la Intendencia de Montevideo

Por lo tanto, existe una importante variación en términos socio-económicos dentro del propio tercer nivel de gobierno en la ciudad de Montevideo. A pesar de que los municipios son diferentes entre sí, a partir de las entrevistas se encontraron algunas similitudes entre gran parte de los alcaldes, una que se cree relevante es sobre la trayectoria política a nivel local de los mismos. Se encuentra que 5 de los 8 alcaldes electos en 2015 (ver cuadro no.4) tienen una importante y extensa trayectoria política a nivel local, para empezar 4 son alcaldes reelectos del período anterior, algunos hasta han ocupado todos los cargos existentes a nivel local hasta la creación de los municipios como Fleitas y Nedov, que fueron desde concejales vecinales hasta secretarios de la junta local. Se incluye en este grupo de alcaldes con trayectoria local importante y extensa el caso de Abt, que a pesar de ser del partido opositor al gobierno departamental, por lo tanto nunca hubiera podido ocupar el cargo de secretario de la junta local, pero sin embargo sí fue edil local, edil suplente departamental y el coordinador político a nivel departamental de su sector político (el Herrerismo). En resumen Nedov, Abt, Varela, Fleitas y Silva han ocupado cargos departamentales previo a la existencia de los municipios, y entre ellos los 4 del FA son alcaldes reelectos. Mientras que, el caso de Otero (Municipio A) es diferente ya que él tiene una amplia trayectoria sindical y social no así en la política local, antes ser electo alcalde entre 2010 y 2015, que fue su primer cargo político electo, por lo tanto se puede decir que su trayectoria en la política local es importante luego de la creación de los

municipios, ya que hoy es considerado un referente político a nivel local como alcalde reelecto (duplica la cantidad de votos de la segunda lista más votada). Es más, es nombrado en todas las entrevistas al resto de los alcaldes frenteamplistas como un alcalde referente, entre otras cosas el municipio A es el más poblado de la capital. Solamente los alcaldes más jóvenes no tienen trayectoria política local, uno de ellos era de esperarse, el caso de Agustín Lescano (Municipio E) es atípico, él tiene tan solo 25 años, no hubiera podido ocupar ninguno de esos cargos por razones de edad, además se trata de un alcalde que asume a mitad de período debido a la renuncia del titular<sup>36</sup>. El otro alcalde joven es Arcamone (Municipio C), él se define como un militante y no ha ocupado ningún cargo electo o no a nivel local previo a ser electo alcalde en 2015.

Los siguientes cuadros hacen referencia a los resultados de la elección municipal de mayo 2015, como se ve en 6 de los 8 municipios triunfó el Frente Amplio (FA) al igual que en la elección departamental, por lo tanto, la mayoría de los municipios están alineados con el partido que ganó la elección departamental. No obstante, el FA había triunfado en los 8 municipios en la elección anterior, por lo tanto, existe un escenario de cohabitación en 2 municipios, en los cuales triunfó el Partido de la Concertación (P.dl.Concertación), una alianza electoral departamental entre el Partido Nacional y Colorado. Otro dato que se desprende del cuadro no.3 es la sorprendentemente baja cantidad de votos válidos en la elección municipal. El hecho de que los votantes podrían priorizar la elección del intendente por sobre la del alcalde, ya había sido advertido por Cardarello (2011) al analizar los resultados del ciclo anterior, de todas formas sorprende la magnitud de este hecho que es mayor que en el ciclo anterior (según datos de la Corte Electoral).

Cuadro 4.3. Resultados por partido elecciones municipales de Montevideo.

	<b>FA (votos)</b>	<b>P.dl.Concertación (votos)</b>	<b>Votos válidos en 2015 (%)</b>
<b>Municipio A</b>	<b>21.279</b>	10.661	21,6
<b>Municipio B</b>	<b>13.971</b>	12.763	20,5
<b>Municipio C</b>	<b>16.122</b>	11.638	20,9
<b>Municipio CH</b>	17.636	<b>27.318</b>	34,5
<b>Municipio D</b>	<b>16.222</b>	12.461	22,5
<b>Municipio E</b>	13.470	<b>18.573</b>	27,4
<b>Municipio F</b>	<b>10.666</b>	9.063	17,5
<b>Municipio G</b>	<b>12.965</b>	10.724	22,9

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Corte Electoral.

<sup>36</sup> Curiosamente, Platero el alcalde titular electo en 2015 en el municipio E, era también de los 8 alcaldes electos él que tenía menor trayectoria política a nivel local.

Cuadro 4.4. Alcaldes por partido en los municipios de Montevideo en el período actual.

	Alcalde	Partido	Alcalde reelecto
Municipio A	Gabriel Otero	FA	Si
Municipio B	Carlos Varela	FA	Si
Municipio C	Rodrigo Arcamone	FA	No
Municipio CH	Andrés Abt	P.dl.Concertación	No
Municipio D	Sandra Nedov	FA	Si
Municipio E	Agustín Lescano <sup>37</sup>	P.dl.Concertación	No
Municipio F	Francisco Fleitas	FA	Si
Municipio G	Gastón Silva	FA	Si

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Corte Electoral y Observatorio del Territorio Uruguay-OPP.

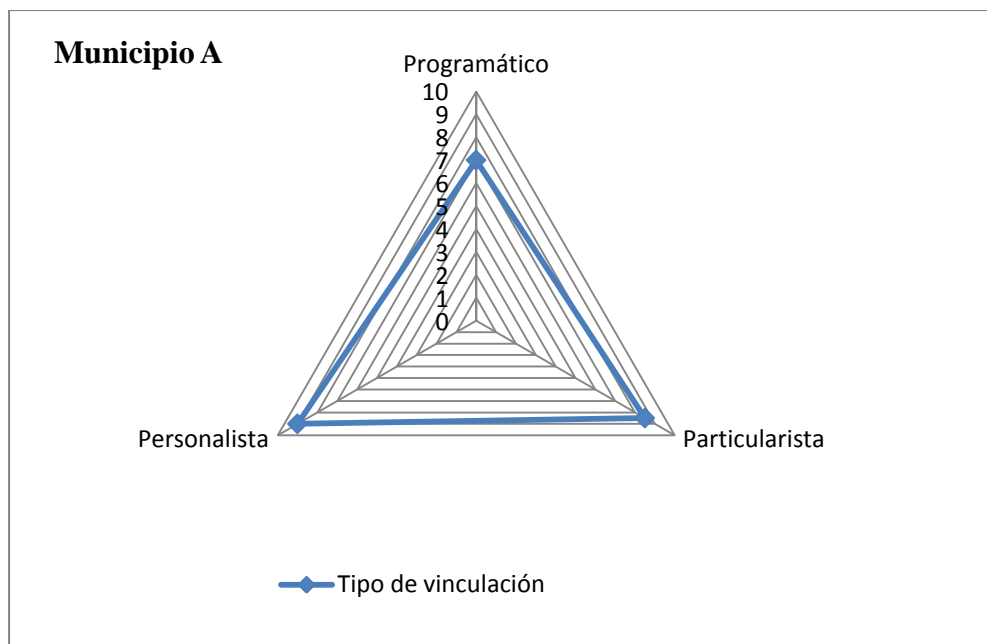
A continuación, se presentan uno por uno los resultados de la medición de la variable dependiente en los municipios y su correspondiente representación gráfica. Se procede en orden alfabético, aunque a partir de las características socio-demográficas se podrían realizar agrupaciones más interesantes como “periferia-costa”, por ingreso medio de los hogares, o por partido político del alcalde.

#### Municipio A.

Comenzando por el municipio más extenso y poblado de la ciudad, la representación gráfica (figura2), es producto como se vio en el caso de ejemplo (figura 1), de los valores de cada índice para el Municipio A, para este caso el índice con mayor valor es el personalista (8,8), mientras que el valor de los índices de particularismo y programático son 8,5 y 7 respectivamente. De esta forma las 3 dimensiones presentan valores similares, por lo tanto no hay mucha diferencia en la representación gráfica. Durante esta entrevista, se notó que sobresalía la vinculación personalista; por ejemplo, entre varias referencias, este alcalde se describe como “antes que nada un trabajador”, es más se desmarca de la clase política en general, al bromear diciendo “tengo arriba más de 30 años de trabajo, [así que] de político no me voy a jubilar”. Pero además esta trascendencia de lo personal también se puede ver en cuanto a las propuestas, si bien no tiene dificultad en nombrar las principales propuestas de campaña, dos de ellas están relacionadas con la cultura e identidad barrial, o sea la apelación a una identificación colectiva simbólica, que ha sido descrita como una característica del personalismo.

<sup>37</sup> Asumió a fines del 2017, el alcalde electo en 2015 fue Francisco Platero.

Figura 4.2. Municipio A.



Fuente: elaboración propia en base a entrevistas realizadas a los alcaldes de Montevideo

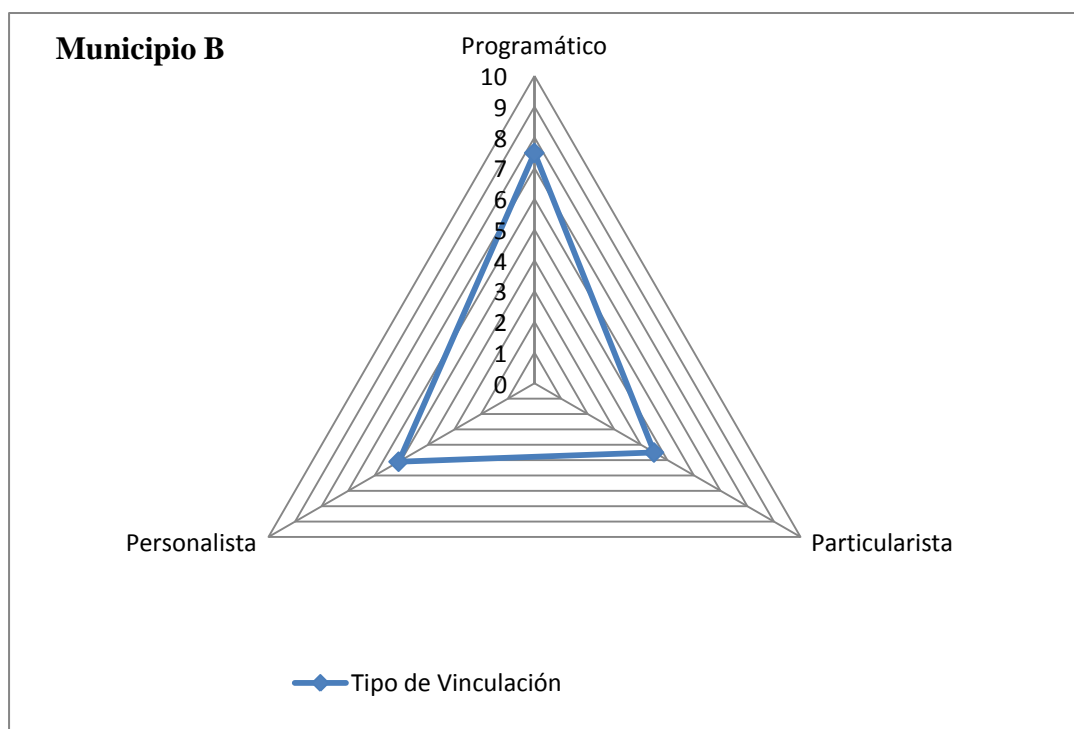
De todas formas, esto no implica que esta sea el único mecanismo de vinculación con los votantes, ya que en este caso los otros índices también tienen valores altos, dejando el particularismo para el final de la sección donde se tratará esta dimensión en conjunto para todos los municipios, en este municipio se encuentran características de la competencia programática, como una alta importancia (valor máximo) al uso de un programa quinquenal municipal, y también este alcalde le otorga la máxima importancia al partido del candidato, algo que matiza con el personalismo, ya que si bien él afirma que sus características personales son lo que lo hicieron ser el candidato, esto lo matiza destacando la importancia de su sector y del partido en el resultado electoral, al final de la entrevista afirma “que los votos son del partido, y que uno no tiene que dejarse engañar creyendo que son de uno”. Se encuentra entonces un caso que puede llamarse “equilibrado”, como se indicó los 3 vínculos tienen valores similares, y se destaca una combinación entre personalismo y competencia programática a través de los partidos, ya que responde que el FA y sus competidores tienen diferencias importantes desde el punto de vista de las políticas que promueven (él dice “proyecto político”), pero de cierta forma sus habilidades son también necesarias para llevar esto adelante.

### Municipio B.

Este es el municipio más céntrico y transitado de la ciudad, como apunta el alcalde Varela en la entrevista tiene la particularidad de ser donde se ubica el centro político de la ciudad y del país, agrega que eso produce que él tenga mayor visibilidad que el resto de los alcaldes. Varela relata una trayectoria de militancia político partidaria desde joven, y ha desarrollado una carrera política en el ámbito parlamentario como secretario, asesor y hasta diputado suplente, luego a nivel departamental

como director, lo que lo involucró en las discusiones sobre el proyecto de ley de descentralización, finalmente fue electo alcalde el período pasado, y reelecto en el actual.

Figura 4.3. Municipio B.



Fuente: elaboración propia en base a entrevistas realizadas a los alcaldes de Montevideo

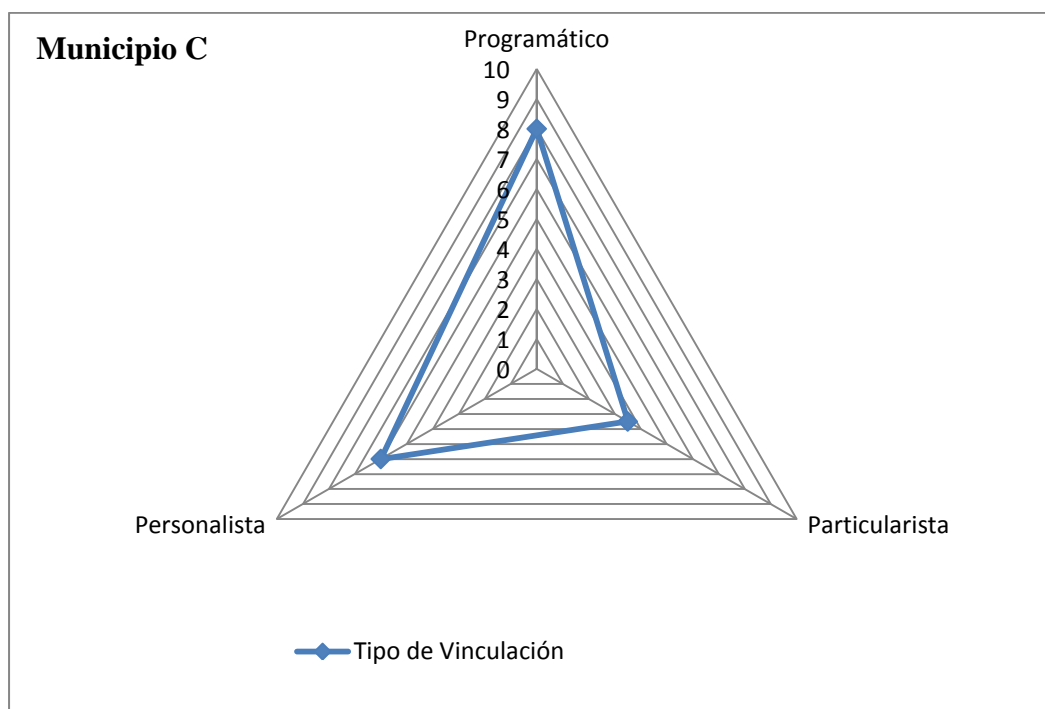
Como muestra el gráfico, los tipos de vinculación encontrados son distintos al caso anterior; comparado con el Municipio A el peso de la trayectoria disminuye, mientras que el del programa es apenas más alto, sin embargo en este caso se trata del mecanismo predominante de vinculación, al ser varios puntos mayor que los otros dos. Se destaca sobre esto que Varela explica que su primera candidatura fue producto de un acuerdo partidario, y se trató de una candidatura única, aquí se evidencia el peso del partido, y de la plataforma del mismo, ya que no solo logra ser exitosa sino que el partido logra coordinar una candidatura única por medio de la creación de una plataforma única, algo que la literatura consultada le atribuye como característica de la competencia programática (Aldrich 1995, Kitschelt 2000). Aunque hay que tener en cuenta que todas las candidaturas del FA en 2010 fueron únicas, la diferencia con el caso anterior, es que Varela le atribuye bastante menos importancia a su figura en esto, aunque curiosamente sobre el final de la entrevista él menciona que si bien los programas deberían ser el elemento principal de las campañas, él considera que estas se han vuelto cada vez más centradas en la persona, es por eso que no le atribuye el valor máximo a las propuestas, a pesar de considerar que son lo más importante, cree que en la práctica no lo fueron. En este caso la entrevista deja ver que en el municipio B existió una suerte de voto retrospectivo que valoró positivamente la gestión anterior, sin embargo este alcalde afirma que la elección departamental tiene un efecto de “arrastre” importante en la municipal, según su opinión el hecho de

que existieran dos candidaturas importantes en el FA produjo un aumento del voto en blanco a alcalde por miedo de que se anulara el voto, y esto lo perjudicó. Este efecto de “arrastre” como se vio en la sección anterior es mencionado en la teoría (Cardarello 2011, Ferla et al 2016), y aquí es retomado por uno de los actores, que además opina que produce un aumento del voto en blanco a alcalde.

### Municipio C.

Este fue uno de los municipios en los cuales en 2015 el FA presentó varias candidaturas, y donde se dio un resultado distinto al de los otros 5 en los que ganó el FA: la *incumbent* no fue reelecta, sino su desafiante dentro del mismo partido; quien en su momento fue el alcalde más joven de Montevideo<sup>38</sup>. Esto a priori tendría que significar una mayor importancia de mecanismos personalistas o particularistas de vinculación ya que ambos candidatos compiten bajo la misma plataforma partidaria.

Figura 4.4. Municipio C.



Fuente: elaboración propia en base a entrevistas realizadas a los alcaldes de Montevideo

Efectivamente se encuentra un valor más que moderado de personalismo, a pesar de que el tipo de vinculación predominante es el programático; al final de esta sección se volverá sobre este tema, ya que la joven edad podría haber distorsionado un poco el valor del índice de personalismo. Arcamone le atribuye justamente un valor muy alto a la importancia de su trayectoria personal en el resultado electoral, sin embargo, como se puede ver en el gráfico, también le atribuye mucha

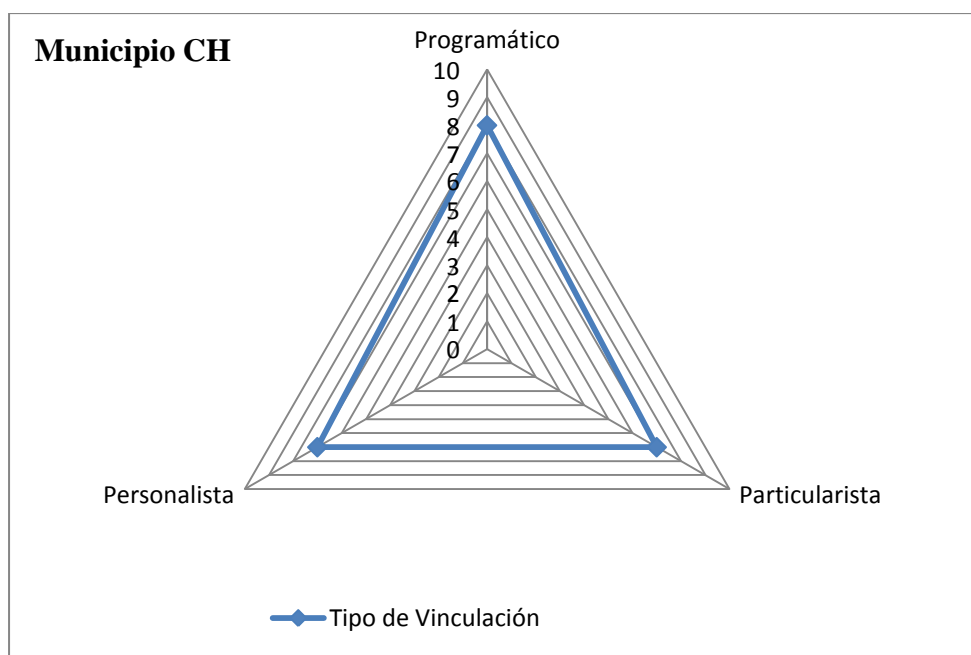
<sup>38</sup> Lescano (municipio E) es menor pero asume a fines de 2017 luego de la renuncia del titular.

importancia a los componentes programáticos, el valor máximo al uso del presupuesto quinquenal como herramienta, aunque un valor menor a la importancia de las propuestas, algo que como se menciona tiene sentido considerando que su principal competidora estaba dentro de su mismo partido, por lo tanto él se desmarca bastante de ella, y hace resaltar características propias. Finalmente, otro aspecto a destacar en cuanto a lo programático es que durante la entrevista Arcamone se refiere recurrentemente a “transformar la realidad como el objetivo de hacer política”, lo que podría verse como tomar posición sobre asuntos y/o principios fundamentales, nuevamente algo que la teoría asocia a la competencia programática (Kitschelt et al 2010a).

### Municipio CH.

Llega el turno de uno de los dos municipios de Montevideo donde existe desde 2015, un escenario de cohabitación, si bien el orden seguido en esta sección es alfabético, se podría calificar al CH como el primer municipio opositor ya que es donde el Partido de la Concertación le sacó mayor diferencia al FA (ver cuadro no.3). Si bien se compitió bajo el lema de Partido de la Concertación, cada candidato hizo referencia a su partido tradicional, en el caso del CH, la elección municipal fue dominada por los blancos, estos obtuvieron los 3 puestos del oficialismo, y en cuanto a sectores fue el Herrerismo el predominante. Por lo tanto, a diferencia del primer período no todos los municipios están alineados con el gobierno departamental, y estos fueron considerados previamente al relevamiento de los datos como un caso de especial interés, ya que intrigaba ver si los mecanismos de vinculación predominantes podían ser diferentes a los entablados por el FA.

Figura 4.5. Municipio CH.



Fuente: elaboración propia en base a entrevistas realizadas a los alcaldes de Montevideo

Esto último no sucedió, y el tipo de vinculación entre políticos de diferentes partidos no presenta particularidades por partido; el caso del CH es nuevamente un caso equilibrado debido a que no hay una diferencia mayor a 1 punto entre los valores de los índices, aunque a diferencia del A, en este es el índice programático el que tiene mayor valor. Es más, el caso de Abt, a pesar de que ambos forman parte del sector Herrerista, es bastante diferente al del otro municipio opositor, debido a que la trayectoria personal es mucho más importante, principalmente porque Abt tiene una extensa trayectoria política a nivel local. Abt se describe en sus palabras como un “fanático” de la política local, él cuenta que siempre militó y trabajó en lo que es el CCZ 5. Este no es un detalle menor ya que como indican Ferla et al (2016), el Herrerismo no se encontraba entre los partidarios de la creación de los municipios. De todas formas, el perfil de vinculación que se destaca es el programático, el alcalde menciona que estuvo 3 años desarrollando el programa de su campaña, y mismo menoscaba su habilidad personal, descartando ser carismático, en sus palabras “sé que había candidatos que hablaban mejor que yo”, este comentario fue parte de la respuesta sobre la importancia del uso de un plan quinquenal, el cual considera como la columna vertebral de la dirección del municipio (al igual que todos los alcaldes), y hasta lo tiene colgado al lado de su escritorio. Se refiere al plan de gobierno como un proyecto, y cuenta como a veces esto le genera rispideces con algunos seguidores que quieren agregarle asuntos a un plan concreto que ya fue presentado y bueno en este caso votado exitosamente, aquí se desmarcaría de la competencia no-programática, la cual como se verá al final ya se ve muy limitada en un escenario de cohabitación considerando las características institucionales de los municipios.

Sin embargo, a diferencia del resto de los alcaldes con altos valores en los indicadores programáticos, Abt le otorga una importancia moderada a su partido, esta podría ser la diferencia entre alcaldes alineados al gobierno departamental y los que no; debido a una cuestión estratégica, por como lo cuenta, Abt es partidario del voto cruzado, una regla que podría minimizar el arrastre de la elección departamental, él justifica esto diciendo que a nivel local el partido no debería ser tan importante, algo que contradice la teoría sobre competencia programática pero que se puede creer que se trata de una cuestión lógicamente estratégica, a nivel del municipio CH la elección fue mucho más competitiva que a nivel departamental.

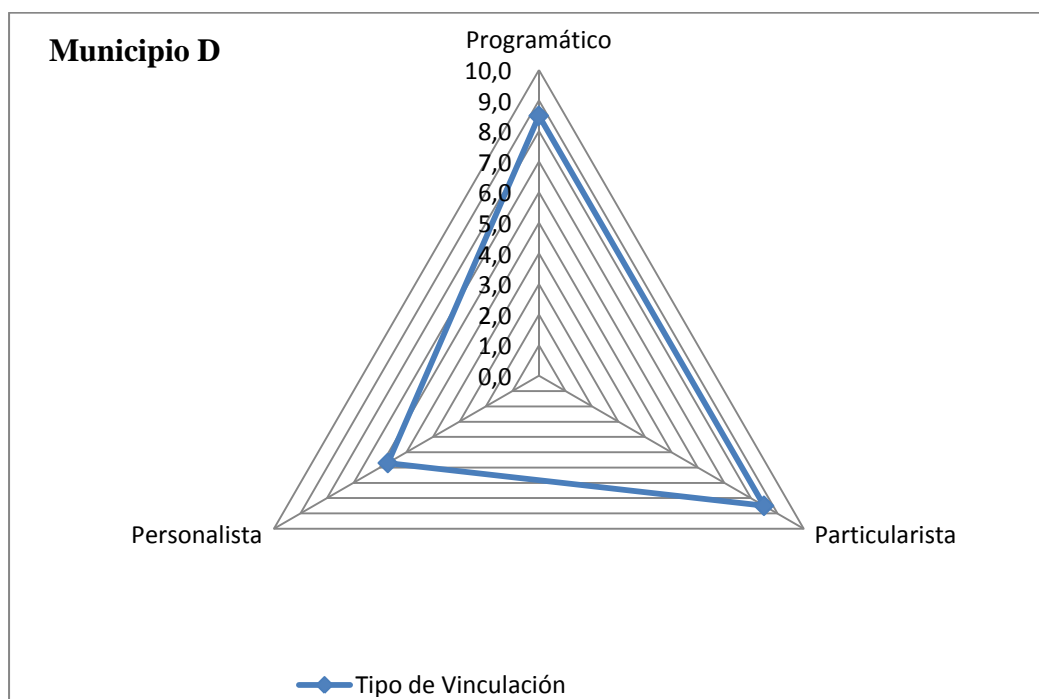
#### Municipio D.

Este fue el único municipio en reelegir una alcaldesa, si bien eran 3 en el período 2010-15, sólo Sandra Nedov fue reelecta para el actual período. Se trata también de un municipio complejo ya que es el segundo más extenso y poblado, y de los que presenta un peor panorama socio-económico. También al igual que en el municipio C se trata de un caso en el cual el FA presenta múltiples candidaturas, y esto es abordado directamente por la alcaldesa en la entrevista, a diferencia de



Arcamone, Nedov trata el tema y cuenta como ella tuvo que elaborar una campaña aparte del FA, ya que critica que la “propaganda” del partido (ya el uso de la palabra dice mucho) fuera una sola con 2 caras diferentes, ella dice que si sólo hubiera existido esta “era un tema de que la gente votara la cara que le gustaba más”. No oculta su molestia con la existencia de un competidor dentro del partido, ya que la gestión era considerada buena, por lo tanto durante la entrevista ella hace énfasis en sus características personales, y en su campaña propia como las claves del éxito electoral, ella le atribuye un valor muy alto a la importancia de la trayectoria personal, en breve entiende que esta hizo la diferencia.

Figura 4.6. Municipio D.



Fuente: elaboración propia en base a entrevistas realizadas a los alcaldes de Montevideo

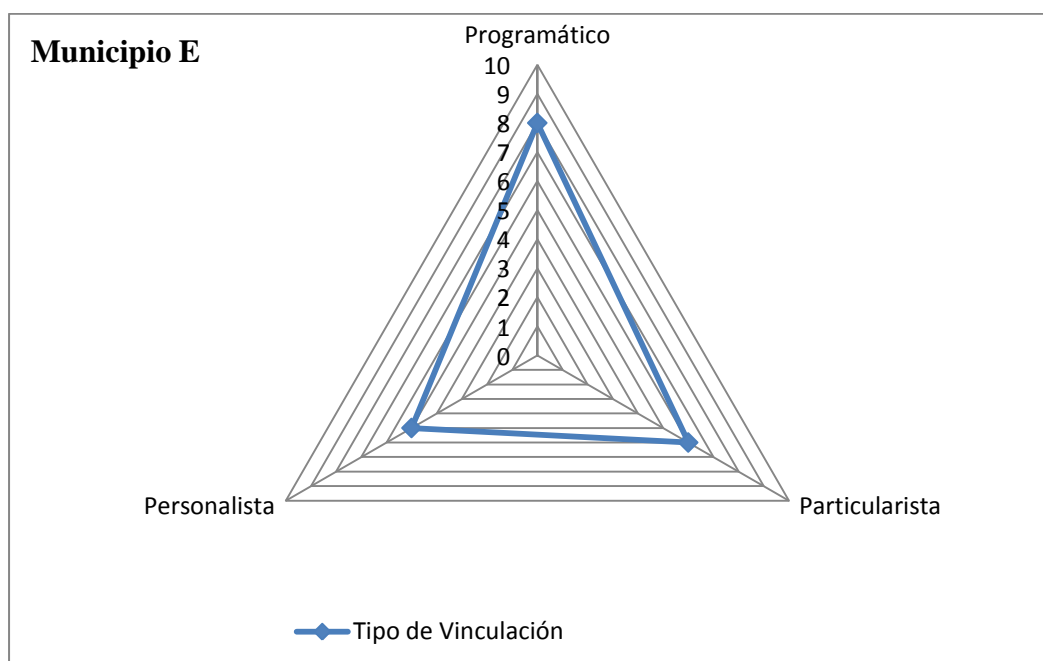
Debido a que ella le otorga el valor máximo al uso del programa quinquenal y un valor alto a las propuestas de la campaña, aunque hay que recordar que lo hace resaltando que ella tenía propuestas de ella, se encuentra que el índice de vinculación programática tiene un valor muy alto para este municipio. Sin embargo esto es algo que a partir del resto de la entrevista hay que matizar, este es luego del caso de Otero, el que mayor importancia le atribuye a las características personales del candidato, y a su vez es el caso dentro del FA que le otorga menor importancia al partido del candidato, algo lógico debido a que en su caso su principal competidor era del propio partido, ella dice que la gente “vota también a personas que trabajan”, nuevamente desmarcándose de la etiqueta partidaria, la cual no descarta pero prioriza un rasgo personalista: las habilidades personales del candidato. Pero como se verá al final de esta sección, puede que debido a que ella no tiene tantos años de residencia en algún barrio de este municipio eso distorsione el índice de personalismo, que si bien

presenta un resultado medio: 5,7, el resto de las preguntas muestran que la importancia de la persona es mucho mayor en este caso, por lo tanto se debería hablar de una combinación predominante: programático-personalista, aunque los valores de los índices indiquen un caso casi equilibrado. Nuevamente este es el caso que se considera polémico de este análisis, y fue útil para poder auto-evaluar los indicadores, a priori no podía saberse, aquí entra el componente exploratorio de este trabajo, ya que se trata de un primer abordaje de este tema en este nivel de gobierno.

### Municipio E.

El municipio E es el otro municipio en el cual el partido de gobierno del primer período es derrotado, y donde ahora existe un escenario de cohabitación, sin embargo tiene varias diferencias con el CH, primero no hay un partido mayoritario dentro de la Concertación, en este caso los blancos son los más votados por tan solo 50 votos, de esta forma uno de los concejales oficialistas es colorado, de cierta forma si bien se trata de un concejo municipal bi-partidista en los papeles, se puede decir que están representados los 3 principales partidos; y la segunda excepcionalidad es que a fines de 2017 renuncia el alcalde titular, dejando en su lugar a su suplente, quien pasa a ser el alcalde más joven de Montevideo, con 25 años, y según cuenta el segundo más joven del país<sup>39</sup>. Al ser consultado sobre el cambio de mando Lescano comenta que él participaba activamente de las sesiones del concejo municipal, sobre todo durante los meses previo a la renuncia ya como alcalde en funciones, y que fue de los referentes de la campaña, esto se le preguntó debido a que había dudas sobre la relevancia de la entrevista.

Figura 4.7. Municipio E.



Fuente: elaboración propia en base a entrevistas realizadas a los alcaldes de Montevideo

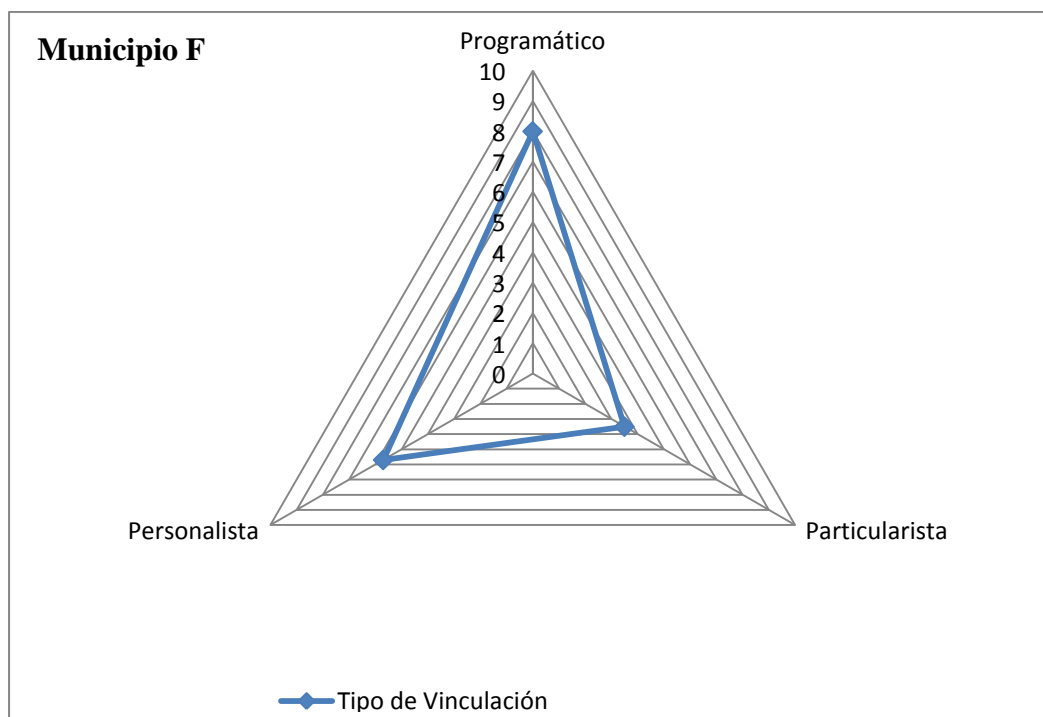
<sup>39</sup> Me comenta en la entrevista que la alcaldesa de Ismael Cortinas tiene 24 años.

No es sorpresa que Lescano sea quien presente el valor más bajo en índice de personalismo y le atribuya la menor importancia a la trayectoria, ya que debido a su edad es el único candidato sin trayectoria política a nivel local. Se encuentra que el tipo de vínculo predominante es el programático, ya que le atribuye una muy alta importancia a las propuestas de la campaña y al uso del plan quinquenal municipal, el cual también tiene colgado detrás de su escritorio. A su vez, le otorga también mucha importancia al partido del candidato, justificando que este es el respaldo que tiene el votante, y menciona como el programa de campaña y luego el de gobierno fue desarrollado con el partido.

### Municipio F.

Francisco Fleitas es otro de los alcaldes reelectos para el período actual, al igual que Nedov tiene una extensa trayectoria política a nivel local; Fleitas ocupó todos los cargos existentes a nivel de CCZ previo a la creación de los municipios, fue concejal vecinal, edil local, y secretario de la junta local 9, y en 2010 electo como el primer alcalde del recién creado municipio F. Él es además el presidente de la mesa ejecutiva del Plenario Nacional de Municipios, se puede considerar un referente de este nivel de gobierno.

Figura 4.8. Municipio F.



Fuente: elaboración propia en base a entrevistas realizadas a los alcaldes de Montevideo

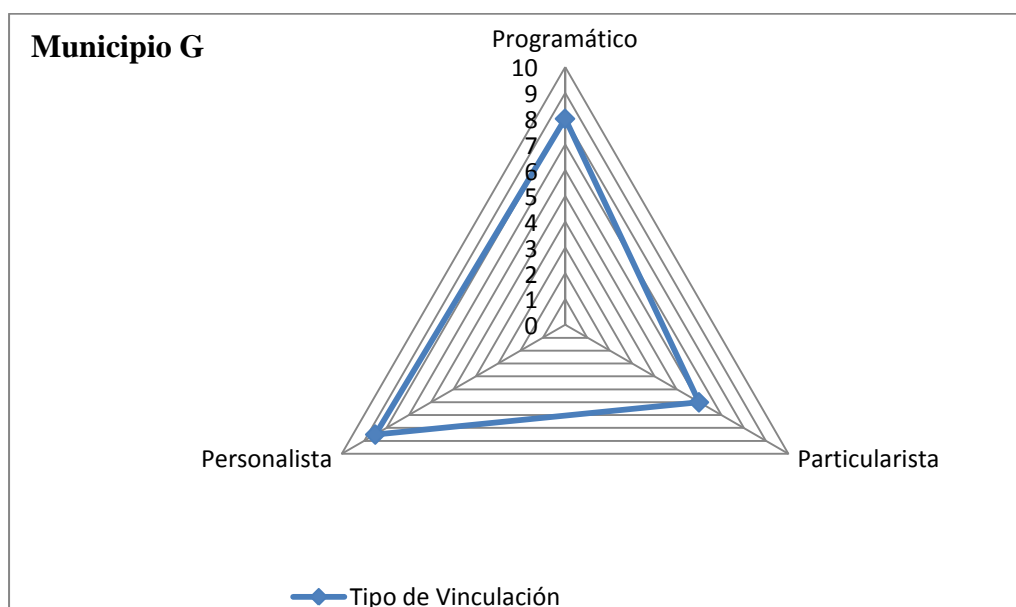
Sin embargo a pesar de su considerable trayectoria personal, tiene un perfil bajo, bromea en la entrevista diciendo que el encargado de comunicación del municipio le reprocha que “se muestra” poco. A partir de la entrevista realizada, se lo puede describir como “un hombre del partido, ya que en todas las preguntas siempre había una o varias referencias al partido, y sobre todo a su sector (el PCU), además del constante énfasis en las construcciones colectivas; lo que es coherente con su defensa del estilo colegiado de gobierno en los municipios. Al preguntarle sobre la importancia de la trayectoria en el resultado, no niega que fue importante, le otorga un 6, pero expresa su descontento con la pregunta, y comenta su rechazo al caudillismo.

Como se decía, existe una referencia constante a la plataforma del partido, al preguntarle sobre las principales propuestas, prácticamente enumera todo el programa, y aclara que no son “sus propuestas”. Con esto dicho, no es sorpresa que el índice con el valor más alto sea el programático, por lo tanto el tipo de vinculación predominante en el municipio F es el programático. Otra peculiaridad de este caso es que, si bien este trabajo no analiza causalidad, a priori uno podría esperar a partir del argumento del desarrollo económico que los municipios más pobres fueran menos programáticos, sin embargo el análisis empírico rechaza esta teoría como se puede ver.

#### Municipio G.

Gastón Silva el alcalde de este municipio, es otro de los alcaldes que le otorga un peso importante a la trayectoria, ya que se trata de todos los alcaldes quien tiene más años de residencia en algún barrio del municipio, y es además quien tiene la trayectoria política más prominente entre los 8 alcaldes, fue edil departamental, presidió la comisión de descentralización y hasta presidió la junta departamental.

Figura 4.9. Municipio G.



Fuente: elaboración propia en base a entrevistas realizadas a los alcaldes de Montevideo

Él le otorga un valor importante a la trayectoria, explica que es muy importante la experiencia del candidato, comenta que él es muy conocido en la zona, y muestra una cierta ambigüedad al lamentarse diciendo que quizás “el envase sea muy importante”. Se trata entonces del segundo caso con el índice de personalismo más alto, sin embargo este es apenas medio punto más alto que el índice programático, por lo tanto se encuentra una combinación predominante personalista-programática de vinculación. Es interesante su aporte sobre la primacía del rol del alcalde, si bien él está de acuerdo y respalda el modelo colegiado actual explicando que en el municipio G casi todas las resoluciones son por consenso, afirma que aunque no sea quizás la intención, en la práctica el municipio es “una alcaldía” y su rol sobresale del resto.

En el cuadro no.3 se presenta un resumen de lo anterior, con el valor de las 3 dimensiones para todos los municipios. Se destaca el alto valor en general de la vinculación programática en los 8 municipios, siendo este índice el de mayor valor en 6 de los 8 casos. Se puede concluir que la vinculación entre políticos y votantes en los municipios de Montevideo es más bien programática, ya que es la predominante de manera exclusiva o en combinación en 6 de los 8 casos, y es alta aún en los casos equilibrados; es más no se encuentra un valor bajo del índice programático en ninguno de los municipios. De todas formas, el objetivo de este trabajo es analizar los municipios por separado, no generar un valor agregado para los municipios de la ciudad.

Cuadro 4.5. Valor de las dimensiones de la variable dependiente por municipio.

ID/Dimensión	Personalista	Particularista	Programa
<b>Gabriel Otero (Municipio A)</b>	<b>8,8</b>	8,5	7
<b>Carlos Varela (Municipio B)</b>	5,1	4,5	<b>7,5</b>
<b>Rodrigo Arcamone (Municipio C)</b>	6,2	3,5	<b>8</b>
<b>Andres Abt (Municipio CH)</b>	7,0	7	<b>8</b>
<b>Sandra Nedov Municipio D</b>	5,7	8,5	<b>8,5</b>
<b>Agustin Lescano (Municipio E)</b>	5,0	6,5	<b>8</b>
<b>Francisco Fleitas (Municipio F)</b>	5,7	3,5	<b>8</b>
<b>Gaston Silva (Municipio G)</b>	<b>8,5</b>	6	8

Fuente: elaboración propia en base a entrevistas realizadas a los alcaldes de Montevideo

El alto valor del índice programático, se debe en gran parte a que los 8 alcaldes le otorgan mucha importancia al uso del plan quinquenal municipal, como se puede ver en el cuadro siguiente, 6 de los 8 alcaldes le otorgan el valor máximo. Esto es acorde con el diseño institucional de los municipios, como ordenadores de gasto, además la financiación por parte de OPP los obliga a poner un gran énfasis en la planificación. Algo que puede considerarse como positivo, ya que se trata entonces de un nivel de gobierno que pone mucha atención a la planificación, considerada por OPP

como una característica del “buen gobierno” (OPP 2017), y hay que destacar que el plan y presupuesto quinquenal son de fácil acceso por parte de la ciudadanía ya que son colgados en las páginas web de cada municipio, y también el sitio <http://www.municipios.gub.uy/> creado por OPP.

**Cuadro 4.6. Importancia del uso del plan quinquenal municipal.**

<b>caso</b>	<b>Importancia uso del plan quinquenal</b>
<b>Gabriel Otero Municipio A</b>	10
<b>Carlos Varela (Municipio B)</b>	10
<b>Rodrigo Arcamone (Municipio C)</b>	10
<b>Andres Abt (Municipio CH)</b>	10
<b>Sandra Nedov Municipio D</b>	10
<b>Agustín Lezcano (Municipio E)</b>	8
<b>Francisco Fleitas (Municipio F)</b>	10
<b>Gaston Silva Municipio G</b>	9
<b>Promedio alcaldes</b>	9,6

Fuente: elaboración propia en base a entrevistas realizadas a los alcaldes de Montevideo

A partir de este análisis, se debe abordar la discusión que asocia particularismo y discrecionalidad por parte de los gobernantes, se encuentra que un punto en el que existe gran acuerdo entre los alcaldes, es en la crítica al diseño actual, 6 de los 8 alcaldes<sup>40</sup> en mayor o menor medida creen que el alcalde debería tener más libertad para dirigir el municipio. Expresan diferentes razones, algunos como Silva creen que eso ya es así en la práctica, otros lo justifican diciendo que es hacia donde debería apuntar la descentralización, en síntesis, la mayoría considera necesario una reforma al respecto.

Y esto justamente se asocia directamente con el particularismo, a partir del análisis de las fuentes secundarias, como lo son el diseño institucional de los municipios a partir de las leyes, decretos y los informes de OPP sobre los mismos, indica que los alcaldes no tienen suficiente discrecionalidad en el acceso y uso de los recursos públicos. Esto se debe a varias razones relacionadas a la dependencia con respecto al nivel departamental: la primera, ya fue mencionada, los municipios no pueden crear empleo público, sus recursos humanos le son transferidos desde el gobierno departamental, esto implica una restricción al uso del patronazgo. Otra razón institucional es la composición colegiada de los gobiernos municipales, que dificulta mantener ocultas las prácticas discrecionales. Finalmente, los municipios, y por lo tanto los alcaldes que los dirigen, deben rendir cuentas de sus acciones a múltiples organismos, principalmente al gobierno departamental y la OPP para conseguir recursos, y de acuerdo a la ley y decreto también deben hacerlo a los concejos vecinales, aunque esto de manera simbólica ya que no existen sanciones, sin embargo esto nuevamente dificulta la posibilidad de ocultar prácticas particularistas. Por lo tanto, se encuentra que

<sup>40</sup> Alcaldes de los municipios: A B, CH, D, E y G.

los alcaldes ven restringida, o por lo menos obstaculizada, la discrecionalidad en el uso de los recursos públicos, y de esta forma la posibilidad de una vinculación particularista.

En cuanto a la medición del particularismo, ¿Cómo se explican los valores que se encuentran en ese índice? Se reconoce un límite de este trabajo, en su objetivo de analizar la presencia e intensidad de este tipo de vínculo. Se puede sostener que el análisis empírico realizado más que demostrar la presencia de prácticas particularistas, logra confirmar la primacía del alcalde dentro del gobierno municipal. Algo que ya fue mencionado por la teoría en la sección anterior, o que podría deducirse desde la normativa y que aquí es comprobado empíricamente para el caso de Montevideo, sin embargo en este trabajo no se ha podido lograr determinar el uso del clientelismo como estrategia de vinculación a partir de los indicadores de particularismo utilizados. Las razones son varias, primero al ser un mecanismo indirecto y oculto, no resulta fácil de medir; luego en parte debido a la dificultad señalada para emplear este tipo de estrategias con la institucionalidad existente<sup>41</sup>; y también debido a los propios indicadores. Lo que este índice de particularismo elaborado muestra es que un mayor valor de particularismo está directamente asociado a los casos que creen que el alcalde debería tener más potestades, por lo tanto aquí se logra medir mejor la primacía de la figura del alcalde en el gobierno municipal más que particularismo como estrategia electoral, o sea el uso de la discrecionalidad para obtener apoyo político. Por ejemplo, los casos de Arcamone y Fleitas presentan los niveles más bajos de particularismo porque son los 2 alcaldes que creen que no habría que aumentar nada el grado de libertad del alcalde, se reconoce entonces que no se logra ver si esto es debido a que hay una ausencia de estrategias no-programáticas en su vinculación con los votantes, o simplemente que son alcaldes con un perfil más bajo, o que no aspiran a mayores potestades.

Finalmente, para terminar esta sección de análisis, se aborda el otro problema encontrado en la medición que es el de una posible distorsión del indicador 1, que hace referencia a los años de residencia en algún barrio del municipio. La transformación realizada para formar el índice de personalismo quizás distorsiona el resultado del mismo, al otorgar demasiado peso a los valores altos en años de residencia. Por lo tanto, los alcaldes más viejos pueden ser considerados más personalistas tan solo por su edad, si siempre han residido en el mismo lugar. De todas formas que esto suceda no es del todo incorrecto, por eso se habla de una posible distorsión, ya que mayor tiempo de residencia permite desarrollar lazos sociales más fuertes, y además permite controlar la coherencia del indicador 2 sobre la importancia atribuida a la trayectoria, y esa función el indicador la cumple sin problemas. En el único caso que se puede discutir esta posible distorsión, es el de Sandra Nedov (Municipio D), quien al no haber residido siempre en algún barrio dentro de lo que hoy es su respectivo municipio, obtiene un valor bajo en el indicador 1 transformado, sin embargo, luego en el indicador 2 le otorga mucha importancia a la trayectoria personal. Nedov, a lo largo de la entrevista destaca su habilidad

---

<sup>41</sup> Se retoma este tema en la conclusión.

personal como un factor muy importante, y es quien le otorga el valor más bajo a la importancia del partido, aunque se mencionó que esto tiene sentido, ya que su partido permitió un rival en su municipio. Por lo tanto, ella hace un énfasis específico en que su liderazgo fue más importante que el partido y que el programa, ya que el competidor más fuerte dentro de su municipio era también de izquierda, y compartían el programa. Entonces si bien Nedov, junto a Otero fueron las entrevistas que marcaron mayor importancia del liderazgo personal, mientras que Otero tiene el valor más alto de personalismo, Nedov tiene el más bajo. Es entonces, en el único caso en el cual habría que revisar más atentamente, ya que no está descartada la posibilidad de que el problema no sea el indicador 1, que como se señaló cumple su función de complementar al indicador 2, estando el problema en otro lado.



## 5- Conclusiones.

Como primera conclusión, se retoma una cuestión importante sobre los municipios de Montevideo, ya señalada en las secciones anteriores, a partir del análisis del marco normativo de los municipios, los informes de desarrollo municipal de la OPP, y la opinión de un informante calificado<sup>42</sup>: se encuentra que los municipios no tienen la posibilidad de contratar funcionarios públicos, sus recursos humanos son asignados por parte del gobierno departamental. Esto implica que el uso de una de las variantes más importantes del clientelismo, no sólo en el análisis teórico pero sobre todo teniendo en cuenta la historia del caso uruguayo, como lo es el patronazgo se encuentra restringida. El patronazgo, que para algunos autores es el recurso clientelista por excelencia, debido a que es exclusivo, duradero y puede ser removido (Robinson y Verdier 2003), requiere desde el lado de la oferta el acceso a recursos públicos y la posibilidad de distribuirlos de forma discrecional (Shefter 1993, Calvo y Murillo 2004).

Los alcaldes (y todo el gobierno municipal) no cuentan con este acceso, y es más, a esto se le suman a su vez otros obstáculos institucionales al uso de estrategias no programáticas, como el hecho de que se trata de un ejecutivo colegiado, por lo tanto mantener ocultos los intercambios directos sería bastante difícil, requeriría ganar los 5 puestos del concejo municipal<sup>43</sup>, o si no la cartelización, o sea incluir a la oposición en esta práctica<sup>44</sup>, aumentando así los costos de su uso. Finalmente, otro obstáculo es la cantidad de organismos a los que deben rendir cuentas para obtener recursos (Junta Departamental, al ejecutivo departamental, OPP).

Se trata de un nivel de gobierno muy dependiente de los niveles superiores, al que se le han creado muchos contrapesos institucionales, pero poca autonomía; a diferencia de los municipios argentinos estudiados por Weitz-Shapiro (2012), o los gobiernos sub-nacionales brasileros mencionados por Hagopian et al (2009) que tienen bastantes potestades que les permiten desarrollar estrategias particularistas. Sin embargo, hay que aclarar que no les es imposible hacer uso del patronazgo u otra estrategia particularista, pero para hacerlo los alcaldes deberán estar alineados y dependerán del gobierno departamental, entonces de cierta forma de existir este tipo de estrategia los alcaldes serían un *broker* de algún patrón dentro del gobierno departamental. En síntesis el diseño institucional de los municipios les impone fuertes restricciones u obstáculos al uso del particularismo.

La principal conclusión de este trabajo es que existe variación en el fenómeno de interés, es decir que el tipo de vinculación es una variable, a ser analizada en cada municipio, por lo tanto, es relevante su medición como variable dependiente ya que no es una constante. Y ese fue el principal objetivo de

---

<sup>42</sup> Entrevista a Jorge Buriani, el director de Desarrollo Municipal y Participación de la intendencia de Montevideo

<sup>43</sup> Hay casos en el interior del país de municipios controlados integralmente por el Partido Nacional.

<sup>44</sup> Piñeiro (2014) explica en detalle esta práctica para el caso uruguayo, a nivel nacional.

este trabajo, describir el tipo de vinculación existente en cada uno de los ocho municipios, de esta forma la descripción realizada en el capítulo anterior se considera el principal hallazgo del trabajo. Sobre el tipo de vinculación, se puede concluir que esta es más bien programática en los municipios de Montevideo, ya que es predominante de manera exclusiva o en combinación en 6 de los 8 municipios, mientras que en ninguno de ellos se encuentra un valor bajo del índice programático.

Más en detalle, se puede decir que esta vinculación tiene un componente de competencia en torno a la provisión de *valence goods*, en la cual todos los partidos se buscan posicionar como los mejores capacitados para proveerlos, a partir de las entrevistas se encuentra que no parecen competir con alternativas programáticas contundentes, probablemente debido a que los municipios pueden proveer bienes públicos locales, que no son de gran porte debido a sus cometidos (institucionalidad) y presupuesto. No hay un partido A que quiera más poda y un partido B que se oponga a esto, todos proponen más poda, más limpieza, más espacios públicos, y buscan mostrarse ante el electorado como la mejor elección para que esto suceda. Esto es respaldado por otro hallazgo a partir de las entrevistas: en todos los casos los alcaldes acusan a sus contrincantes de no tener propuestas, esto indicaría que las propias propuestas son un asunto de valencia a nivel local, en este caso buscan promocionarse como los capaces de traer e implementar propuestas en el municipio.

Esto a su vez se asocia con los valores moderados a altos del índice de personalismo en la mayoría de los casos, en el primer capítulo se mencionó que podría argumentarse, que hacer énfasis en la capacidad de poder proveer de manera más eficiente bienes que todos desean, hace más alusión a las características personales de los políticos (su habilidad) que a una cuestión programática. Los resultados del índice de personalismo, señalan que este tipo de vínculos son importantes a nivel local, a pesar de que teóricamente como se ha visto no han sido muy desarrollados, se considera que es necesario prestarles mayor atención.

Por último, una reflexión sobre este caso de competencia programática en torno a asuntos y bienes locales de valencia, se puede hacer referencia a Downs quien afirma, al explicar la “ignorancia racional”, que las elecciones locales es donde el beneficio de votar es más bajo, entonces donde la ignorancia racional tiene mayor sentido (1992:107). Esto es lógico si se trata de la provisión de bienes locales de valencia ya que gane quien gane, promete implementar el mismo tipo de políticas, quitándole interés a la competencia. Y a su vez ayudaría a explicar los bajos niveles de atención y la altísima cantidad de votos en blanco en este nivel de gobierno (Cardarello 2011, Ferla et al 2016).

Este trabajo busca aportar a la disciplina con respecto a la medición directa de los mecanismos de vinculación, sobre todo con fines comparados. Se intenta entonces contribuir en dos áreas novedosas: el estudio del tercer nivel de gobierno en Uruguay y la medición de los mecanismos de vinculación entre políticos y votantes. A pesar de sus limitaciones, sobre todo en relación a la medición del particularismo, se quiso realizar un diseño que pueda aplicarse a cualquier municipio del país, no sólo

para que pueda ser replicable sino para poder comparar estos resultados con el resto de los municipios del país.

Precisamente, este objetivo de realizar un diseño apto para un estudio comparativo, se hizo pensando en futuros emprendimientos, principalmente (post refinación de los indicadores) expandir el trabajo de campo a municipios del interior del país, para poder comparar realidades muy heterogéneas, y comparar entre diferentes gobiernos departamentales. La idea de comparar los municipios de Montevideo con el resto del país, no es sólo producto del interés y curiosidad personal, sino que surge a partir del análisis de las fuentes primarias y secundarias, comenzando por las últimas, los informes de OPP dan cuenta de una gran heterogeneidad entre los municipios del país; y además en la mayoría de las entrevistas, los alcaldes hacen referencia a la diferencia de su situación con respecto al resto del país. A su vez expandir el análisis a casos en el interior del país permitiría prestar más atención a los escenarios de cohabitación<sup>45</sup>, en los cuales se puede investigar si esta influye en los mecanismos de vinculación. Por ejemplo, entre otros objetivos comprobar, si de acuerdo con lo mencionado anteriormente, en caso de cohabitación el particularismo se vuelve una práctica casi imposible.

Otro camino interesante a seguir es la búsqueda de relaciones causales, construyendo sobre trabajos descriptivos se puede intentar demostrar qué factores llevan a que se desarrolle cierta vinculación predominante y no otra. El factor socio-económico, el más común en la literatura, este de manera muy esquemática asocia menor desarrollo con la predominancia de una vinculación no-programática, por lo tanto, a partir de un mayor número de casos, se podría esperar que los municipios más ricos sean más programáticos. Otro factor explicativo, se encuentra en el argumento estatista que pone su atención en el acceso por parte de los gobernantes a los recursos públicos para ser utilizados de forma discrecional a cambio de apoyo político, originalmente en el análisis de Shefter (1993) esto lo determina el *timing* de la democratización en relación al establecimiento de una burocracia autónoma y de la industrialización, aunque el origen de los partidos, si son estos internos o externos también influye. Seguir este camino implicaría indagar sobre la presencia de una burocracia autónoma, previa a la electividad de las autoridades, por lo menos autónoma de los cargos políticos. Asociado al anterior, otro factor causal interesante a estudiar es el presentado por Weitz-Shapiro (2012): el involucramiento personal del alcalde en la implementación de una política social, específicamente en la selección de los beneficiarios, de alcance nacional pero implementado a través de los municipios, siempre y cuando exista alguna política del estilo. La hipótesis institucionalista también puede ser considerada como un factor causal a estudiar, sobre todo teniendo en cuenta que en este trabajo se encontraron diferencias, en las que vale la pena indagar con mayor profundidad, en los municipios en los cuales existieron candidaturas múltiples dentro del partido del *incumbent*

---

<sup>45</sup> Al tener más casos para comparar, ya que hay solo 2 en Montevideo.

(municipios C y D). Finalmente realizar un estudio comparado que incluya varios departamentos, también permitiría comprobar si el partido político que ocupa el gobierno departamental influye en el tipo de vinculación a nivel municipal

Aparte de la búsqueda de relaciones causales, el profundizar los estudios sobre mecanismos de vinculación a nivel local también puede aportar a la discusión sobre los beneficios de la descentralización, al indagar sobre si esta efectivamente acerca el gobierno al ciudadano, y si su relación con el particularismo lo facilita o lo restringe. Así como esta profundización puede ser útil para el estudio de la problemática del *credit claiming*, situación que se detecta en las entrevistas, debido a que los municipios reciben recursos del gobierno nacional y departamental y al realizar sus obras se genera una tensión en torno a “quien lo hizo”; sobre todo en escenarios de cohabitación.

El estudio de los mecanismos de vinculación entre políticos y votantes y el nivel de gobierno municipal son por lo tanto una combinación de objetos de estudio muy interesantes y poco abordados, de ahí la cantidad de ideas sobre posibles investigaciones a futuro.

## Bibliografía.

Acemoglu, D., Ticchi, D., & Vindigni, A. (2011). Emergence and persistence of inefficient states. *Journal of the European Economic Association*, 9(2), 177-208.

Aldrich, J. H. (1995). *Why parties?: The origin and transformation of political parties in America*. University of Chicago Press.

Armesto, M. A. (2012). Gasto particularista en bienes públicos locales: índice de desviación. *Revista mexicana de sociología*, 74(3), 395-428

Buquet, D., Piñeiro, R., Salvat, R., Selios, L., & Vairo, D. (2012). Corruption and Politics in Uruguay. Paper prepared for the XXII<sup>nd</sup> World Congress of Political Science, Madrid

Buquet, D., & Piñeiro, R. (2016). Uruguay's Shift from Clientelism. *Journal of Democracy*, 27(1), 139-151.

Calvo, E., & Murillo, M. V. (2004). Who delivers? Partisan clients in the Argentine electoral market. *American Journal of Political Science*, 48(4), 742-757.

Cardarello, A. (2011). Muchas dudas, algunas certezas y escaso entusiasmo: las elecciones municipales 2010 en Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 20(1), 63-94.

Carneiro, F. (2009). Patronazgo y estrategias de movilización partidaria: evidencia desde los gobiernos subnacionales de Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 18(1), 139-161.

Corbetta, P. (2007). *Metodologías y Técnicas de Investigación Social*. 1era Edición Mc Graw-HILL.

Downs, A. (1992). *Teoría económica de la acción política. Diez Textos Básicos de Ciencia Política*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.

Ferla, P., González, J., Silva, L., & Zuasnabar, I. (2016). *Panorama del nivel municipal en Uruguay*. Universidad Católica del Uruguay, Departamento de Ciencias Sociales y Políticas, Facultad de Ciencias Humanas.

Hagopian, F., Gervasoni, C., & Moraes, J. A. (2009). From patronage to program: The emergence of party-oriented legislators in Brazil. *Comparative Political Studies*, 42(3), 360-391.

Kitschelt, H. (2000). Linkages between citizens and politicians in democratic polities. *Comparative political studies*, 33(6-7), 845-879.

Kitschelt, H., & Wilkinson, S. I. (Eds.). (2007). *Patrons, clients and policies: Patterns of democratic accountability and political competition*. Cambridge University Press.

Kitschelt, H., & Freeze, K. (2010 a). Programmatic party system structuration: Developing and comparing cross-national and cross-party measures with a new global data set. In APSA Annual Meeting, Washington, DC.

Kitschelt, H., Hawkins, K. A., Luna, J. P., Rosas, G., & Zechmeister, E. J. (2010 b). *Latin American party systems*. Cambridge University Press.

Luna, J. P. (2004). *La política desde el llano: conversaciones con militantes barriales*. Ediciones de la Banda Oriental.

Luna, J. P. (2006). Programmatic and non-programmatic party-voter linkages in two institutionalized party systems: Chile and Uruguay in comparative perspective.

Luna, J. P. (2007). Representación política en América Latina: el estado de la cuestión y una propuesta de agenda. *Política y gobierno*, 14(2).

Luna, J. P. (2014). *Segmented representation: Political party strategies in unequal democracies*. OUP Oxford.

Oficina de Planeamiento y Presupuesto (2016). Fondo de Incentivo para la Gestión de los Municipios. Que es. Recuperado de <https://www.opp.gub.uy/que-es-el-fondo-de-gestion-municipal>

Oficina de Planeamiento y Presupuesto (2017). Informe Desarrollo Municipal Octubre 2017. Presidencia de la República, Montevideo, Uruguay.

Piñeiro, R. (2014). Cartelización clientelar y estabilidad de la democracia en América Latina pre 1974 (tesis doctoral, Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Ciencia Política).

Rama, G. (1971). El Club Político. Montevideo, Arca.

Robaina, J. C. F. (1972). Cartas a un diputado. Editorial Alfa.

Scott, J (1969): "Corruption, Machine Politics, and Political Change". The American Political Science Review, Vol. 63, No. 4 (Dec., 1969), pp. 1142-1158

Shefter, M. (1993). Political parties and the state: The American historical experience. Princeton University Press.

Stokes, S (2005). Perverse accountability: A formal model of machine politics with evidence from Argentina. American Political Science Review, 99(3), 315-325.

Stokes,S. (2009). Pork, by Any Other Name...Building a Conceptual Scheme of Distributive Politics (2009). APSA 2009 Toronto Meeting Paper.

Stokes, S., Dunning, T., Nazareno, M., & Brusco, V. (2013). Brokers, Voters, and Clientelism: The Puzzle of Distributive Politics (Cambridge Studies in Comparative Politics). Cambridge: Cambridge University

Ström, K., & Müller, W. C. (1999). Political parties and hard choices. Policy, Office, or Votes?: How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions, 1.

Weitz-Shapiro, R. (2012). What wins votes: Why some politicians opt out of clientelism. American Journal of Political Science, 56(3), 568-583.

### Leyes y decretos.

Ley N° 18.567. LEY DE DESCENTRALIZACION Y PARTICIPACION CIUDADANA. Normativa y Avisos Legales del Uruguay, Centro de Información Oficial, Montevideo, Uruguay, 19 de Octubre de 2009.

Ley N° 19.272. LEY DE DESCENTRALIZACION Y PARTICIPACION CIUDADANA. Normativa y Avisos Legales del Uruguay, Centro de Información Oficial, Montevideo, Uruguay, 25 de Setiembre de 2014.

Decreto N0 33.209. Secretaría General de la Junta Departamental de Montevideo, Montevideo, Uruguay, 28 de Diciembre de 2009.

Páginas web consultadas.

<http://www.municipios.gub.uy/>

<http://www.impo.com.uy/>

<http://www.juntamvd.gub.uy/es.php/decretos/index.html>

<http://otu.opp.gub.uy/>

<https://www.opp.gub.uy/hacemos/descentralizacion/fondo-de-gestion-municipal>

<http://eleccionesdepartamentales.corteelectoral.gub.uy/>

## Anexo Metodológico.

La pregunta que guía esta investigación es la siguiente: ¿Qué tipo de vinculación entre políticos y votantes predomina en los municipios de Montevideo?

Se trata entonces de un trabajo descriptivo cuya hipótesis no está direccionada y es descriptiva, únicamente medir el valor de la variable dependiente: el tipo de vinculación entre políticos y votantes. Con el objetivo es describir el tipo de vínculo existente, su intensidad y finalmente cuál es el predominante en cada municipio. Se toma al vínculo con presencia más intensa como el predominante.

Unidad de análisis: Gobiernos municipales de Montevideo.

Unidad de observación: los alcaldes de los municipios de Montevideo.

Contexto espacial y temporal: Municipios de Montevideo en el período actual (2015-2020).

La variable dependiente tipo de vinculación entre políticos y votantes tiene 3 dimensiones: personalista, particularista, y programática.

### Indicadores.

Por lo tanto, se realizó una operacionalización que permita encontrar variación dentro de las dimensiones. Se desarrollaron 6 indicadores, 2 para cada dimensión, que luego se agregan en 3 índices, uno para medir cada dimensión de la variable dependiente: personalista, particularista y programático:

#### A. Personalista

Indicador 1: Años de residencia en algún barrio del municipio. Esta se mide como X años.

Indicador 2: La importancia atribuida a su trayectoria personal a la hora de ser electo. Esta se mide en una escala del 0 al 10, donde 0 significa para nada importante y 10 significa absolutamente importante.

Se agregan creando un índice de personalismo, cuyo resultado varía entre 0 y 10, donde 0: nada personalista y 10: muy personalista. Debido a que el indicador 2 ya se mide utilizando esta escala del 0 al 10<sup>46</sup>, mientras que el indicador 1 se mide en años, se decidió transformar el valor del indicador 1 vía regla de 3, para hacerlo se toma el valor máximo como 10 y de ahí se hace la conversión de los otros 7. Se encontró que 63 años es el valor máximo, entonces  $63=10$ , por ejemplo

---

<sup>46</sup> Todas las escalas utilizadas varían de forma análoga entre el 0 y el 10, debido a que primero así tienen un centro puro, y esto ayuda a los entrevistados a responder. Además para simplificar su agregación.



33 tiene como resultado de la transformación: 5,2 (redondeado=  $(33*10)/63=5.2$ ), por lo tanto se toma 5,2 como el valor del indicador 1 para agregar el índice de forma simple.

Todos los índices se agregan de forma simple, de la forma transformación años de residencia + importancia de la trayectoria:  $(\text{indicador 1} + \text{indicador 2}) / 2 = X$  que varía entre 0 y 10. Donde 0 es ausencia del tipo de vinculación y 10 es mucha presencia del tipo de vinculación, esta escala entonces mide la presencia y la intensidad.

Finalmente la pregunta de control sobre esta dimensión es pedirle que desarrolle un poco sobre si la trayectoria es o no importante (ver cuestionario más adelante).

#### B- Particularista:

Indicador 1: Qué proporción de las decisiones del gobierno municipal son propuestas y lideradas por el alcalde. Ese se mide en una escala del 0 a 10, donde 0 es ninguna y 10 son todas.

Indicador 2: El grado de acuerdo con la siguiente afirmación ¿Cree que la figura del alcalde debería tener mayor libertad a la hora de dirigir el municipio? Se le pide que indique su grado de acuerdo en una escala del 0 al 10, donde 0: nada más de libertad, y 10: mucha mayor libertad.

Se agregan creando un índice de particularismo, cuyo resultado varía entre 0 y 10 al igual que el índice de personalismo. Debido a que ambos indicadores se miden en una escala del 0 al 10, se procede a agregar el índice de forma simple:  $(\text{indicador 1} + \text{indicador 2}) / 2 = X$  que varía entre 0 y 10. Donde 0 es ausencia del tipo de vinculación y 10 es mucha presencia del tipo de vinculación

En este caso la pregunta control es ¿Cuál cree que es rol principal del alcalde con el vecino? A partir de la literatura (Kitschelt 2000m, et al 2010a) se espera que las respuestas relacionadas a resolver problemas particulares sean una señal de particularismo, mientras que hablar de programas, bienes públicos o presentar propuestas de vinculación programática.

#### C- Programático:

Indicador 1: La importancia atribuida a las propuestas presentadas en la campaña<sup>47</sup> en el resultado de la elección. Esta se mide en una escala del 0 al 10, donde 0 significa para nada importante y 10 significa absolutamente importante.

Indicador 2: La importancia atribuida al uso de un plan quinquenal de gobierno. Esta se mide utilizando la misma escala del 0 al 10.

---

<sup>47</sup> Previo a esto se le preguntan sus principales propuestas y si se diferencian de sus competidores, estas y el resto de las preguntas de control se detallan en el cuestionario a continuación.

Al igual que en los dos anteriores, estos indicadores se agregan creando un índice de vinculación programática, cuyo resultado varía entre 0 y 10. También se agrega de forma simple:  $(\text{indicador 1} + \text{indicador 2}) / 2 = X$  que varía entre 0 y 10. Donde 0 es ausencia del tipo de vinculación y 10 es mucha presencia del tipo de vinculación.

Esta dimensión cuenta con 3 preguntas de control, la primera se le pide que identifique sus principales propuestas y luego se le pregunta si estas eran diferentes a las de sus competidores. Luego la segunda, se le pregunta su auto posicionamiento ideológico, medido en una escala del 0 (muy de izquierda) al 10 (muy de derecha). Y finalmente se le pide en la ya utilizada escala de importancia del 0 al 10, que le atribuya importancia al partido del candidato a la hora de ser electo.

A partir de los 3 índices para cada dimensión el vínculo predominante podría entenderse como el que tenga un puntaje más alto en la escala del 0 al 10, ya que en el agregado de cada dimensión, el valor entre 0 y 10 representa la intensidad de la presencia del vínculo, siendo 0 ausencia, y 10 presencia intensa.

#### Recolección de datos.

La medición de los mecanismos de vinculación entre políticos y votantes, como explica la literatura, es muy complicada entre otros debido a que se considera que los políticos son individuos sofisticados y por lo tanto existe en ellos un sesgo que los lleva a hacerse pasar por programáticos aunque no lo sean (Calvo y Murillo 2004, Kitschelt 2007, 2010, Luna 2007). Sobre todo, en el caso de los vínculos clientelistas donde este sesgo de deseabilidad social los lleva a intentar ocultarlos, aunque a partir de la revisión bibliográfica para el caso nacional, se encontró que el tan mencionado *constituency service* no era algo que se ocultara en el pasado (Fá Robaina 1972). Como se puede contemplar en el libro “Cartas a un Diputado” del diputado “quincista” Fá Robaina, con prólogo del entonces legislador y luego vicepresidente de la república Luis Hierro, ahí ambos no ocultan este *constituency service* sino que lo defienden como algo necesario. Algo similar puede apreciarse en “el Club Político” de Rama, aunque él entrevista a *brokers* o punteros, mientras que el anterior caso se trata de la opinión de los propios legisladores.

A pesar de estos temores Luna (2014) defiende el uso de esta herramienta y explica que muchas veces los políticos son bastante sinceros con sus respuestas; nuevamente se comparte la sugerencia de los manuales de metodología sobre la importancia de un buen cuestionario, y se intentó hacer el mejor trabajo posible para evitar estos sesgos, siguiendo entre otras la recomendación de comenzar con las preguntas más fáciles y dejar para la mitad y final las que pueden ser algo más comprometedoras (Corbetta 2007); aunque de todas formas se mantuvo una redacción sencilla en la cual ninguna pregunta parecería ser comprometedoras.

Las fuentes secundarias utilizadas fueron: las leyes y decretos que establecen los municipios (normativa formal); la información pública sobre autoridades, presupuestos y planes de desarrollo quinquenales, presente en la página de cada municipio; los informes de desarrollo municipal del 2017 y los datos del Observatorio de Datos del Territorio de OPP; la publicación: “Información Física y Sociodemográfica por Municipio” realizada por la unidad de planificación de la Intendencia de Montevideo; y trabajos académicos específicos al respecto: Ferla et al 2016 y Cardarello 2011.

### Cuestionario

A continuación se presenta el cuestionario tal cual fue utilizado en las entrevistas.

*Se estima que tenga una duración de 20 a 30 minutos.*

*Presentación y agradecimiento por participar. Primero que nada quiero agradecerle por participar de esta entrevista, que tiene como fin el relevamiento de información sobre la competencia política a nivel municipal, para mi monografía de grado en la licenciatura en ciencia política en la FCS-UDELAR. Las preguntas se realizan a todos los alcaldes de Montevideo, son las mismas para todos, sobre esto quiero aclararle que no existen respuestas correctas o incorrectas a estas preguntas, lo que interesa es su opinión al respecto.*

*“Ud. ha sido elegido como entrevistado debido a que el interés del estudio es la competencia entre partidos y como fue electo alcalde triunfando precisamente en una competencia electoral es el candidato ideal para estas preguntas”.*

1. ¿Me podría decir hace cuantos años que reside en algún barrio del municipio?
2. Continuando con lo anterior, ¿me podría decir en cuál y contarme un poco sobre su trayectoria en el mismo?
3. ¿Cree que esta trayectoria que me mencionó fue importante a la hora de ser electo alcalde? Para responder esta pregunta le voy a mostrar la tarjeta A: La siguiente tarjeta muestra una escala del 0 al 10. En la cual 0 implica la mínima importancia de la trayectoria para resultar electo, y 10 significa la máxima importancia de la trayectoria. ¿En qué valor de esta escala ubicaría su caso?” (0 para nada importante a 10 muy importante).
4. ¿Me podría contar un poco más sobre por qué cree que fue/no fue (*dependiendo respuesta anterior*) importante?
5. ¿Podría mencionarme sus principales propuestas de campaña? (*en caso de existir, unas 3 está bien*)
6. ¿Cree que esas propuestas eran diferentes a las de sus competidores?
7. ¿Cuánto cree que influyeron esas propuestas en el resultado electoral? *Nuevamente aquí le voy a mostrar la tarjeta A (explicarla nuevamente).*
8. ¿Qué tan importante cree que es el uso de un programa de gobierno quinquenal municipal? Indicar en tarjeta A al igual que la pregunta anterior.

9. ¿Me podría decir aproximadamente utilizando la tarjeta B que proporción de las decisiones del gobierno municipal son propuestas por el alcalde? *Mostrar Tarjeta B en la cual se utiliza una escala de 0 a 10 donde 0 es ninguna decisión y 10 la totalidad de las decisiones del gobierno municipal.*
10. ¿Cree que la figura del alcalde debería tener más libertad a la hora de dirigir el municipio? *Mostrarle tarjeta A*
11. ¿Cuál cree que es principal rol del alcalde con el vecino?
12. A partir de la escala en la tarjeta D, podría ubicar su posicionamiento ideológico. *Mostrar tarjeta D, donde 0 es extrema izquierda y 10 extrema derecha.*
13. ¿Es importante el partido del candidato a la hora de ser electo? *Mostrarle la tarjeta A*

Anexo 2. Mapa de los municipios de Montevideo.

