

Universidad de la República
Facultad de Ciencias Sociales
Licenciatura en Ciencia Política

Patronazgo y estrategias de movilización partidaria

Evidencia desde los gobiernos subnacionales de Uruguay

Tesis de grado

Autor: Fabricio Carneiro

Tutor: Juan Andrés Moraes

Índice

Introducción.....	3
1-Definiendo conceptualmente el patronazgo.....	5
2- Teorías del patronazgo.....	10
3-Operacionalización de la variable dependiente y las variables independientes.....	21
3.1- Descripción de las variables.....	29
4- Explicando el patronazgo en Uruguay.....	33
5-El partido externo después del acceso poder: la experiencia del FA en el gobierno de Montevideo.....	38
6- Conclusiones y agenda de investigación.....	40
Anexo I.....	42
Anexo II.....	44
Bibliografía.....	45

Introducción

El clientelismo es un fenómeno persistente en los más diversos sistemas políticos. En América Latina este comportamiento de los agentes políticos ha sobrellevado diferentes procesos desde el inicio de la tercera ola de democratización en la región. En algunos países las prácticas clientelistas no solo han permanecido a través de las sucesivas transiciones democráticas que ha vivido la región sino que también se han transformado en una forma estable de relacionamiento entre los partidos políticos y la ciudadanía. En otros países sin embargo, el uso de estrategias clientelistas para el mantenimiento del poder político se halla en retroceso, en estos casos puede observarse un movimiento hacia el establecimiento de sistemas de partidos más consolidados y orientados hacia estrategias de movilización programática.

Pero en el estudio del clientelismo no solo podemos encontrar diferencias entre países sino también al interior de cada uno de ellos en el relacionamiento entre los agentes políticos y la ciudadanía en las unidades subnacionales. Como muestran los estudios sobre la democracia en la región, América Latina se ha caracterizado por presentar notables diferencias en el funcionamiento y la distribución territorial de las instituciones políticas, la legalidad estatal no se extiende de forma homogénea en todo el territorio y es posible identificar en las áreas periféricas de algunos países “zonas marrones”, en donde existe un bajo grado de presencia estatal tanto en el ámbito funcional como en el territorial (O’Donnell 1997, 2002, 2004). En estas zonas el clientelismo y la dominación personalista son el reflejo de esa desigual distribución de las instituciones estatales en el territorio. La existencia de clientelismo en los gobiernos subnacionales de la región y su desigual desarrollo a lo largo del territorio es un problema que ha sido ampliamente denunciado en los estudios que se centran en el Estado y la democracia, sin embargo, las formas en que operan los cambios y retrocesos en las mismas es un tema que no ha sido tan extensamente tratado.

¿Qué factores pueden explicar las diferencias que presentan los gobiernos subnacionales en el manejo de los recursos del Estado? Analizando los gobiernos subnacionales de Uruguay en este trabajo se ponen a prueba una serie de hipótesis para explicar la desigual distribución de las prácticas clientelistas en las unidades subnacionales. Se realiza una crítica y reformulación de los argumentos pluralistas para explicar la disminución de las prácticas clientelistas, exponiendo una nueva hipótesis que se centra en las estrategias de movilización partidaria. Se argumenta que los partidos que históricamente se desarrollaron utilizando estrategias de movilización política por fuera de la estructura estatal tienen mayores incentivos para controlar y limitar las prácticas arbitrarias en la utilización de los recursos estatales ya que su éxito electoral no depende de estas prácticas. En cambio, partidos que históricamente generaron estrechos vínculos con el aparato estatal cuando pasan a ocupar un rol de oposición y control tienen escasos incentivos para controlar y denunciar estas prácticas ya que dependen de éstas en las futuras contiendas electorales; la denuncia y oposición a estas prácticas podría limitar su estrategia de movilización en elecciones futuras lo que pondría en riesgo su éxito electoral.

El trabajo está organizado de la siguiente forma. La primera sección realiza una breve definición conceptual del clientelismo centrándose en un subtipo específico de práctica que se denominará patronazgo. La segunda sección revisa los aportes teóricos de la literatura para explicar el declive de prácticas clientelistas, reformulando los argumentos pluralistas, se presenta una nueva hipótesis para explicar las prácticas clientelistas. En la tercera sección se presentan los indicadores y las variables utilizadas en el trabajo. En la cuarta sección se ponen a prueba para el caso uruguayo las hipótesis desarrolladas en los apartados anteriores y se analizan los datos. La quinta sección se centra en la experiencia del Frente Amplio en el gobierno de Montevideo. Se busca mostrar el comportamiento en relación al Estado que presenta un partido de origen externo después de su llegada al poder de gobierno. En la última sección se elabora un sumario de los contenidos de la tesis y presenta una pequeña agenda de investigación sobre la representación política a nivel subnacional en Uruguay.

1-Definiendo conceptualmente el patronazgo

El término “clientelismo” es ampliamente utilizado en la literatura que se centra en los vínculos entre partidos políticos, votantes y organizaciones de interés, pero esta expansión conceptual conlleva el riesgo de que bajo un mismo término se conceptualicen prácticas de intercambio político que presentan grandes diferencias entre sí. Este trabajo se centra en un tipo específico de intercambio político que comúnmente se denomina patronazgo y que podría expresar un subtipo de la categoría más general de “clientelismo” (Stokes 2007). Como se mostrará, el patronazgo presenta una serie de características que lo distinguen de otras prácticas políticas de clientelismo lo que obliga a establecer cierto grado de diferencia conceptual. Concretamente, identificaremos en el patronazgo tres características importantes, una referente al actor que distribuye los beneficios y las otras dos respecto al bien pasible de distribución. Estas tres características tomadas en su conjunto ayudan a resolver el problema del compromiso y la credibilidad presente en las relaciones clientelares.

De forma general podemos observar que la práctica clientelista se presenta como una relación de intercambio diádica y desigual en donde podemos identificar a un individuo de alto estatus y poder económico (patrón) que utiliza sus recursos e influencia para proveer protección o beneficios, o ambos, a una persona de bajo estatus (cliente), que por su parte ofrece apoyo recíproco al patrón (Scott 1972)¹.

Tomando la distinción conceptual que realiza Stokes sobre el término, podemos definir al clientelismo como “(...) *la entrega de bienes materiales a cambio de apoyo*”

¹ Generalmente también podemos identificar a una tercera persona -comúnmente denominado “broker”- que sirve de intermediario entre el patrón y su clientela. Es necesario diferenciar al broker del patrón porque en realidad el primero a diferencia de este último no posee recursos sino solamente conexiones (Scott 1972); mientras que el poder del patrón se basa en su acceso a los recursos, el del broker se sustenta en su capacidad de establecer influencias con los patrones y manejar información importante para los clientes (Auyero 2000).

electoral, donde el criterio de distribución que el patrón utiliza es simple: ¿has votado (o votaras) por mi? (Stokes 2007:2 Traducción propia)².

La primera condición importante que debemos tomar en cuenta en la definición de clientelismo es que, en este caso, nos interesa estudiar esta práctica en un régimen democrático. Esta primera condición es importante porque dentro de un régimen democrático la posibilidad de mantener la relación de intercambio a través de la coacción violenta explícita disminuye, lo que torna relevante el elemento de reciprocidad existente en la relación. La ausencia de presión electoral permite al patrón hacer uso de la violencia más que de las relaciones clientelares para mantener el apoyo, lo que eliminaría la importancia del voto en la relación (Scott 1969, Fox 1997).

Por otro lado, cabe señalar que cuando la característica principal de este intercambio en la relación patrón-cliente toma la forma de relacionamiento político, el patrón es un actor político que utiliza sus recursos e influencias para conseguir apoyo en el mantenimiento o en la lucha por el poder político. Es por eso que en un régimen democrático la relación se expresa en el intercambio de beneficios materiales por votos.

Un primer paso en la determinación conceptual para caracterizar al patronazgo es diferenciarlo de otras prácticas políticas redistributivas como por ejemplo, lo que en los estudios sobre la política norteamericana se ha denominado “pork-barrel politics”. Este tipo de práctica refiere a un tipo de transferencia que busca beneficiar a los electores de un líder partidario a cambio de su apoyo político. Es por eso que los beneficios generalmente aparecen concentrados en un área o distrito electoral determinado (Ansolabehere y Snyder 2003, Hauk y Wacziarg 2007, Golden y Picci 2007). En este caso, lo que define este tipo de práctica es la pertenencia al distrito donde se realiza la transferencia; de ahí que los beneficios sean pagados a uno o unos pocos distritos mientras que los costos son compartidos por todos (Stokes 2007).

A diferencia del “pork barrel politics” en la práctica del patronazgo no se utiliza ninguna clase de criterio territorial en la distribución de bienes, por lo tanto, se sigue manteniendo el criterio que define a la relación clientelista, es decir, el intercambio de

² Como lo aclara la autora es importante notar que el ofrecimiento de bienes materiales muchas veces toma la forma de amenaza, más que de incentivo (Stokes 2007).

beneficios materiales por votos. De esta forma el patronazgo se define como “*la entrega de recursos públicos (típicamente empleo público) por parte de quienes ocupan cargos de gobierno (office-holders) a cambio de apoyo electoral, donde el criterio de distribución es otra vez el clientelista: ¿has votado-o votaras por mi?*” (Stokes 2007:5. Traducción propia).

El elemento más importante en esta definición es el lugar que ocupa el actor que otorga los beneficios. A diferencia de otras prácticas clientelistas-como por ejemplo la compra de votos³ - en el patronazgo el actor más poderoso en la relación está en el gobierno (Stokes 2007:6). El patrón tiene un monopolio político sobre los recursos a distribuir, lo que significa que el acceso a los mismos depende del mantenimiento del poder político (Medina y Stokes 2002).

En el mismo sentido, el recurso que se distribuye en la práctica del patronazgo-el empleo público- presenta una serie de características que lo vuelven atractivo para aquellos actores políticos con acceso a la distribución de bienes públicos.

El empleo público como bien pasible de intercambio en la relación clientelista presenta dos características que lo vuelven atractivo: es selectivo y reversible⁴; lo cual permite vincular de forma clara la continuación de la utilidad de un votante al éxito electoral de un político particular. Estas dos características tomadas en conjunto vuelven a la relación de patronazgo un intercambio creíble (Robinson y Verdier 2003, Hopkin 2006). El grado de credibilidad que presentan los actores entre sí, es un elemento a tener en cuenta debido al problema de la incertidumbre que envuelve a toda relación clientelista; los políticos deben confiar en que los votantes se han comprometido con el apoyo electoral a cambio de los beneficios prometidos, mientras que los votantes deben asegurarse de que los políticos respetarán sus promesas (Verdier y Robinson 2003).

La selectividad del empleo público permite distribuir los beneficios entre individuos particulares estableciendo un vínculo claro entre el apoyo electoral al político y el beneficio concreto que otorga éste en retribución por aquel apoyo. Esta relación ayuda

³ Esta práctica puede definirse como “*the proffering to voters of cash or (more commonly) minor consumption goods by political parties, in office or in opposition, in exchange for the recipient’s vote*” (Brusco, Nazareno y Stokes 2004:67).

⁴ Esta característica depende obviamente de cuan flexibles sean los servicios civiles en el Estado. En países donde la práctica del patronazgo es frecuente y extendida la contratación y recambio de funcionarios públicos se vuelve relativamente fácil y los beneficios del patronazgo aumentan.

a despejar cualquier tipo de dudas que pueda tener el cliente demostrando que su apoyo político le generó beneficios concretos (Hopkin 2006).

Además, cuando los políticos tienen la capacidad para monitorear los votos, los contratos de empleo tienen el beneficio adicional de ser reversibles. Si un político sospecha que fue “traicionado” en el intercambio, puede penalizar al “traidor” quitándole el beneficio otorgado. Esto a su vez refuerza el vínculo entre el cliente y el patrón.

Estas dos características tomadas en su conjunto aumentan el compromiso que se establece en la relación clientelar generando una clara dependencia entre patrón y cliente, lo cual tendería a minimizar el elemento de incertidumbre presente en la relación.

Por supuesto que gran parte de las facilidades que presenta el empleo público como bien de intercambio en la relación clientelar dependen de la capacidad de monitoreo que presente el político y su organización sobre sus clientelas. La selectividad y la posibilidad de penalización se vuelven beneficiosas solo cuando el político es capaz de identificar aquellos votantes que lo han apoyado y aquellos que no lo han hecho, para después, en base a este criterio distribuir beneficios y sanciones. Como señalan algunos estudios sobre el tema, el voto secreto no aparece como un obstáculo ineludible para ejercer este monitoreo ya que el político y sus allegados puede observar todo otro rango de acciones que les permite realizar razonables suposiciones acerca del comportamiento electoral de sus electores⁵. *“El operador partidario local observa cómo una persona vota, si el votante utiliza el transporte proporcionado por el partido para dirigirse a las urnas y si él o ella asisten al mitin. El operador tiene cierto sentido de si la persona probablemente ha votado con una papeleta que el operador partidario le otorgó antes de que él o ella fueran a las urnas (...). El operador puede observar al votante hacer pronunciamientos públicos a favor del partido. Y el operador incluso conoce, como uno de ellos nos dijo, si el votante esta dispuesto a mirar al operador- un vecino- a los ojos el día después de la elección”* (Brusco, Nazareno y Stokes 2004: 76.Traducción propia).

⁵ En los países de la región la falta de la llamada “papeleta australiana”-donde una institución pública es la encargada de distribuir las papeletas de votación- también puede ayudar a realizar este monitoreo; dejando en manos de los partidos la distribución de las hojas de votación se permite establecer una estrecha relación entre partidos y electores el mismo día de votación (Brusco, Nazareno y Stokes 2004).

De todas formas, más allá de la fiabilidad de la información con la que pueda contar el patrón sobre el comportamiento electoral de sus clientelas, la dependencia política de éste sobre los recursos a distribuir, sumado a la selectividad y posibilidad de sanción que presenta el patronazgo como forma de intercambio político clientelista, son características que otorgan fuertes incentivos para mantener el compromiso necesario de ambas partes -patrón y cliente- en la relación.

2- Teorías del patronazgo

En este trabajo se buscará evaluar, para el caso uruguayo, el poder explicativo de tres hipótesis muy influyentes en la literatura sobre clientelismo político⁶. En esta sección expondremos los argumentos que presentan cada una de las hipótesis para analizar el clientelismo.

Para facilitar su exposición denominaremos a cada una de ellas como: 1) socio-económica, 2) pluralista y 3) pluralismo en las estrategias de movilización. Esta tercera hipótesis surge de la crítica y la reformulación de la hipótesis pluralista, y contiene el argumento principal que busca defender éste trabajo.

Como veremos, también se señalará la importancia de una variable interviniente en todas las explicaciones que denominaremos la 4) hipótesis de acceso a los recursos.

La **hipótesis socio-económica**⁷ es tal vez la explicación más difundida en la literatura sobre clientelismo. Colocando el énfasis en el lado de la demanda⁸, se argumenta que las prácticas clientelistas tenderían a observarse en las áreas periféricas, con menores niveles de desarrollo y de mayor pobreza por diversas razones. En primer lugar, porque si el ingreso tiene una utilidad decreciente los votantes que en niveles iniciales tienen bajos ingresos deberían beneficiarse más de las transferencias que brinda el sector público que aquellos que tienen niveles altos de ingreso (Scott 1969, Mainwaring 1999, Schady 2000, Calvo y Murillo 2004, Magaloni, Diaz-Cayeros y Estévez 2004; Kitschelt y Wilkinson 2007). Además, dado que del lado de la oferta existen constreñimientos presupuestales para la distribución de bienes, la distribución hacia votantes de menor ingreso resulta más atractiva. Por lo tanto las prácticas clientelistas en las zonas más

⁶ Es importante señalar que al trabajar con unidades subnacionales podemos controlar las explicaciones que remarcan la importancia de los factores institucionales para explicar el clientelismo. En Uruguay todas las unidades subnacionales están sujetas al mismo diseño institucional y sin embargo-como veremos- presentan diferencias en el grado de extensión de las prácticas de patronazgo. No intento argumentar que los factores institucionales no son importantes para analizar el fenómeno del clientelismo; simplemente busco señalar que en este estudio concreto no resulta una variable explicativa importante.

⁷ En Uruguay es particularmente difícil el estudio de la demanda de clientelismo debido a que no existen encuestas representativas de nivel nacional que muestren un panorama de la distribución general de este fenómeno en el territorio.

⁸ Como señalan Robinson y Verdier (2003) el análisis del clientelismo se puede realizar en dos lados, del lado de la demanda-la persona que vende su voto- y de la oferta-el político que distribuye los beneficios.

pobres generan un mayor nivel de utilidad en la demanda con un menor costo del lado de la oferta en comparación con las zonas más desarrolladas. Por otro lado, el desarrollo económico junto con mayores niveles de educación permiten a los votantes establecer una racionalidad de largo plazo que dificulta la expansión de las prácticas clientelistas. En este razonamiento los votantes pobres tendrían aversión al riesgo, valorando más un conjunto de beneficios que le puedan ser entregados hoy que la promesa de políticas redistributivas que puedan ser llevadas a cabo en el futuro (Brusco, Nazareno y Stokes 2003)⁹. Esta aversión al riesgo que presentarían las personas con niveles más bajos de ingreso se acerca mucho a la explicación que asocia las prácticas clientelistas a un problema de credibilidad entre los políticos y el electorado (Keefer y Vlaicu 2005). El clientelismo surgiría debido a la falta de habilidad de los políticos para establecer promesas pre-electorales de política pública creíbles en los sectores del electorado con bajos ingresos. Los partidos políticos orientados hacia estrategias de movilización de carácter más programático tendrían problemas para conseguir apoyo electoral en los tramos de ingreso más bajos dado que la aversión al riesgo presente en esta franja del electorado se traduciría en una falta de credibilidad de las promesas orientadas por valores programáticos.

La **hipótesis pluralista** por su parte, se centra en el lado de la oferta y analiza los incentivos que se les presentan a los actores políticos para desarrollar prácticas clientelistas. El supuesto general de esta hipótesis es que a medida que aumenta la competencia electoral entre actores partidarios, menores son los incentivos para el desarrollo de prácticas clientelistas. Al igual que en la hipótesis socio-económica, se pueden encontrar en la literatura diferentes argumentos para esta asociación entre competencia política y clientelismo.

En un primer acercamiento, se plantea que una competencia política fuerte equilibraría el acceso de los partidos políticos a los recursos y que por lo tanto, al estar la práctica de patronazgo uniformemente distribuida entre los actores políticos en competencia,

⁹ Otra interpretación de la relación entre condiciones socio-económicas y clientelismo observa que no es la pobreza por sí misma la que genera condiciones para estas prácticas sino la desigualdad de ingreso. En aquellos países en donde no existe desigualdades considerables de ingreso y en el que por lo tanto existe una amplia clase media, las prácticas clientelistas se vuelven costosas. Al ser financiadas desde una clase media alta y teniendo como objetivo una clase media baja en ascenso, las transferencias se vuelven costosas para quien las otorga y beneficiosas para quien las recibe, generando mayor resistencia en aquellos encargados de financiarlas (Verdier y Robinson 2003, Stokes 2007).

disminuiría su rendimiento electoral (Geddes 1991). En este escenario los políticos tienen incentivos para abandonar el patronazgo como estrategia de movilización política -introduciendo reformas tendientes a lograr una burocracia más autónoma, por ejemplo- para centrarse en estrategias de carácter más programático. Como el patronazgo se presenta uniformemente distribuido entre los actores políticos, el cambio de orientación hacia una estrategia programática podría brindar mejores rendimientos electorales al partido en comparación con la búsqueda de apoyo político a través del patronazgo.

En esta línea de argumentación, se afirma que la estabilización de las relaciones clientelares envuelve necesariamente la institucionalización un monopolio político. En un régimen democrático, en el cual se hace difícil mantener la relación clientelista sobre la coacción física directa y en donde ningún actor partidario tenga acceso monopólico a los recursos públicos, se incrementa la probabilidad de que los clientes se comporten de forma oportunista, disminuyendo también el rendimiento electoral de estas prácticas (Borges 2007). En definitiva, el aumento en la oferta de clientelismo refuerza el poder de negociación del lado de la demanda incrementando no solo el costo de las prácticas clientelistas sino también su riesgo al aumentar los incentivos de “salida” en la relación.

Por otro lado, se ha señalado que en un sistema político donde existe equidad¹⁰ en el poderío partidario los partidos por sí solos tienen incentivos para reducir el clientelismo y estos incentivos actúan a través de dos mecanismos (Grzymala-Busse 2006).

Primero, lleva a la adopción preventiva de instituciones de monitoreo y de vigilancia debido a que en un escenario de competencia robusta el partido que actualmente está en el poder podría perderlo en las próximas elecciones, previendo este resultado, buscaría limitar a sus potenciales sucesores en el acceso discrecional a los recursos del Estado construyendo instituciones formales de vigilancia que limitan su propia capacidad de extraer recursos. En segundo lugar, cuando existen partidos opositores fuertes, los gobernantes tienen incentivos para disminuir la discrecionalidad en el manejo de los recursos públicos ya que la crítica y la publicidad de estas acciones por parte de la

¹⁰ Para Grzymala-Busse no solo se trata de equidad en la competencia partidaria sino de una nueva conceptualización de la competencia que denomina robusta. La competencia robusta, a diferencia de la mayoría de las medidas de competencia, mide lo que los partidos hacen -por ejemplo, cantidad de preguntas realizadas por cada miembro del parlamento - y no sus cualidades estáticas- comúnmente porcentaje de votos. Más allá de esta complejización de la competencia política, en este trabajo discutiremos los mecanismos a través de los cuales la competencia entre actores partidarios limita las prácticas arbitrarias en el Estado.

oposición podrían ocasionar costos electorales al gobierno. El temor a que el electorado penalice a los gobernantes que hacen un manejo arbitrario de los recursos estatales es un incentivo fuerte para la disminución de estas prácticas.

En relación a este segundo mecanismo se ha señalado que para que esta penalización del electorado funcione no basta con que la competencia entre los actores políticos sea robusta, sino que también debe estar institucionalizada. Por competencia institucionalizada se entiende aquella que presenta a los votantes en las elecciones un número tratable de partidos políticos estables, que construyen coaliciones con preferencias familiares (O'Dwyer 2004). Se busca señalar que la única forma en que los votantes son capaces de penalizar al partido gobernante por el uso arbitrario de los recursos es en un sistema político con patrones claros de competencia, donde el electorado pueda con facilidad identificar al actor partidario responsable de la práctica. En aquellos sistemas en donde no existen partidos políticos estables o donde estos forman todo tipo de coaliciones esporádicas, se dificulta al electorado la atribución de responsabilidades por las prácticas de gobierno y por lo tanto se obstaculiza uno de los mecanismos a través de cual la competencia política disminuye las prácticas clientelistas.

Podemos observar que estos dos mecanismos a través de los cuales la competencia política limita el patronazgo se corresponden con dos tipos diferentes de accountability.

El primer mecanismo actúa a través a lo que la literatura denomina accountability horizontal¹¹, una forma de control que se realiza por actores ubicados en las propias instituciones estatales, por ejemplo el control que realizan los partidos de oposición desde el poder legislativo o el monitoreo que realizan agencias legalmente asignadas para ejercer este control como las auditorías, fiscalías, controladores, *Ombudsmen* o similares¹². El segundo mecanismo, sin embargo, se corresponde con lo que se ha

¹¹ Se define como: “*La existencia de agencias estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas (empowered) para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales e incluso impeachment, en relación con actos o omisiones de otros agentes o agencias del estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitas*” (O'Donnell 2001:7).

¹² O'Donnell distingue también dos tipos de accountability horizontal: de balance y asignada. La accountability horizontal de balance es realizada por actores pertenecientes a alguno de los poderes del Estado (ejecutivo, legislativo, judicial), mientras que la accountability horizontal asignada es realizada por agencias legalmente encargadas de supervisar, prevenir o sancionar acciones u omisiones presuntamente ilegales de otras agencias estatales. A diferencia de las primeras, las agencias asignadas no fueron creadas intentando balances generales de poder en el Estado, sino para prever riesgos específicos de transgresión

denominado accountability vertical o electoral y hace referencia al control que realizan los ciudadanos en un sistema democrático por intermedio del acto eleccionario, sancionando o beneficiando a los diferentes partidos políticos de acuerdo a su desempeño en el gobierno.

Podemos encontrar en los argumentos pluralistas algunos supuestos bastante controvertibles en relación a algunas características que presentan los vínculos clientelistas entre ciudadanos y partidos políticos. Como primer punto, es necesario señalar que en un sistema político no todos los partidos tienen igual acceso a los recursos del Estado y que no todos los partidos tienen la capacidad de generar redes clientelistas eficientes¹³ para relacionarse con la ciudadanía. Calvo y Murilo (2004) han señalado como el Partido Justicialista en la Argentina tiene un mayor acceso a los fondos públicos producido por un sesgo en la distribución debido a los efectos de las instituciones fiscales y electorales, pero a la vez, han mostrado también, como el Peronismo se beneficia más que la UCR-Alianza del gasto en patronazgo. En el mercado electoral argentino ambos partidos parecen tener una cartera de clientes diferente, por lo que el argumento que señala la importancia de la pluralidad de ofertas para debilitar la práctica del patronazgo podría no encontrar evidencia en algunos casos. El Peronismo y la UCR-Alianza no compiten por los mismos clientes al momento de establecer prácticas redistributivas de patronazgo, cada partido se mantiene dentro de la red de influencia que ha creado a través del tiempo. El Peronismo distribuye sus beneficios a votantes de bajos ingresos dada la histórica relación que mantiene el partido con esta franja del electorado, mientras que la UCR-Alianza realiza lo propio a votantes con mayor nivel educativo e ingreso; esta diferencia en las características socio-económicas de sus clientelas explica el mayor rendimiento que presenta la práctica del patronazgo para el partido Justicialista.

Por otro lado, pueden resultar también problemáticos en la hipótesis pluralista los incentivos que brindan los mecanismos desde los cuales la competencia política disminuiría las prácticas arbitrarias en el manejo de los recursos estatales. El mecanismo que coloca el énfasis en la accountability horizontal podría no funcionar en sistemas donde existen partidos que han construido relaciones clientelistas durante largos períodos de tiempo, en donde se han creado complejas redes organizacionales

y/o corrupción (O'Donnell 2001).

¹³ En el sentido de obtener mayor cantidad de votos utilizando la menor cantidad de recursos.

dedicadas a la distribución de beneficios entre los electores acercándose a lo que la literatura denomina “máquinas políticas”. Parece difícil que en sistemas políticos donde aparecen este tipo de partidos, las máquinas políticas se priven de utilizar su complejas redes clientelares construyendo instituciones de vigilancia, por temor a que partidos opositores, una vez llegados al poder, utilicen los recursos del Estado en su propio beneficio electoral. Si asumimos que no todos los partidos políticos pueden alcanzar el mismo grado de eficiencia en la distribución de beneficios mediante las redes clientelares, podemos esperar que aquellos partidos que sí han logrado este relacionamiento con sus electores tengan menos incentivos para abandonar estas prácticas que los partidos que no han construido estas redes. Los partidos de oposición una vez llegados al gobierno no lograrían los mismos rendimientos electorales que las máquinas políticas en la utilización de recursos, dejando al partido en el gobierno poco que temer. Por esta razón, la construcción de instituciones de vigilancia y las reformas tendientes a lograr una administración burocrática autónoma resultan más costosas para los partidos que han desarrollado complejas redes clientelares, en comparación con aquellos que no han llegado a construir este tipo de vínculo con su base electoral. Como consecuencia, el temor a la derrota electoral puede no ser un incentivo suficiente para que estos partidos abandonen sus prácticas clientelistas, para este tipo de partido, este camino significaría una reconstrucción de sus vínculos con el electorado que podría ocasionar una fuerte crisis en la organización.

En definitiva, si asumimos que no todos los partidos políticos pueden beneficiarse de igual forma del clientelismo y que aquellos que históricamente generaron redes clientelistas con su electorado cuentan con ventajas al momento de distribuir bienes mediante estas prácticas, podemos esperar que estos partidos presentan menores incentivos que otros para controlar el manejo arbitrario de los recursos del Estado.

Llegados a este punto podemos reformular el argumento pluralista presentando la hipótesis que denominaremos **pluralismo en las estrategias de movilización**.

Para desarrollar esta hipótesis partimos de una distinción que diferencia a los partidos políticos según el grado de relación que presenten con el gobierno. Tomando la conceptualización de Shefter (1994) en un sistema político podemos encontrar dos tipos de partidos, los internamente movilizados y los externamente movilizados¹⁴.

¹⁴ Los partidos externamente movilizados de Shefter se acercan mucho a la conceptualización de partidos desafiantes realizada para el caso latinoamericano (López 2005).

Los partidos internamente movilizados son fundados y controlados por políticos que ocupan posiciones de poder en el régimen y estas posiciones de poder le permiten tener un acceso privilegiado a los recursos del Estado para ganarse apoyo en la competencia política. Por otro lado, los partidos externamente movilizados son aquellos partidos que se han mantenido alejados de la estructura estatal y luchan por ganarse posiciones dentro del régimen, su escasa relación con el aparato estatal no le permiten el acceso a los recursos estatales para ganarse el apoyo político de la ciudadanía por lo que su estrategia de movilización debe basarse en la ideología o un programa político.

Si no existe un servicio civil y leyes generales que lo impidan, los partidos internamente movilizados, dada la relación histórica que han generado con el aparato estatal, disponen del acceso a los recursos del Estado para mantenerse en el poder de gobierno, mientras que los partidos externamente movilizados, al originarse y desarrollarse desde fuera de la estructura estatal no pueden utilizar estos recursos. Para Shefter, si bien la falta de acceso a los recursos puede explicar el comportamiento de los partidos externos al régimen antes de su llegada al poder, no nos explica porque algunos partidos externos como el Laborismo en Gran Bretaña, los Social Demócratas en Alemania o los Comunistas en Italia continuaron evitando el patronazgo incluso después de su llegada al poder. Para explicar este comportamiento el autor argumenta que la forma en que un partido inicialmente adquiere su base de apoyo aparece como un carácter-formante o una experiencia crítica, en el sentido de que estas condiciones de origen influyen sobre el comportamiento posterior del partido.

Es debido a esa experiencia crítica primaria que los partidos externos continúan evitando estrategias de patronazgo para conseguir apoyo de la ciudadanía aún cuando, una vez llegados al poder, tengan acceso a esos recursos estatales que les eran negados en un primer momento.

Esa experiencia primaria del partido tiene influencia sobre tres factores que determinan si un partido adopta o evita estrategias de patronazgo para la movilización política: 1) las demandas y expectativas de su masa de apoyo; 2) los recursos materiales y organizacionales disponibles para el partido; 3) las orientaciones de los líderes partidarios y sus cuadros, y los intereses de las elites que están aliadas al partido o que son capaces de sancionarlo (Shefter 1994).

Esta relación entre el origen del partido y su comportamiento posterior puede identificarse de forma más clara en los partidos externos; “(...) *cuanto más externas son*

las circunstancias de origen del partido- cuanto menos alianzas tiene en el régimen preexistente, cuanto más grande sea la distancia ideológica y social entre los fundadores del partido y ese régimen, cuanto mayor sea la resistencia que el partido esta obligado a superar para ganar el poder- es menos probable que ese partido vaya a caer en la maquina de patronazgo después de llegar al poder. Esta relación es muy clara porque los dolores de parto de ese partido, si son severos, pueden marcar permanentemente su carácter (Shefter 1994:32.Traducción propia).

Si observamos el análisis de Shefter junto con la crítica que realizamos de los argumentos pluralistas podemos afirmar que es esperable que los partidos externamente movilizados, tanto cuando ejercen la oposición como cuando llegan al gobierno, tengan mayores incentivos para controlar las prácticas arbitrarias de los recursos del Estado que los partidos internamente movilizados. Los partidos que históricamente se desarrollaron utilizando estrategias de movilización política por fuera de la estructura estatal y más específicamente del gobierno tienen mayores incentivos para controlar y limitar las prácticas arbitrarias en la utilización de los recursos estatales ya que su éxito electoral no depende de estas prácticas. En cambio, partidos que históricamente generaron estrechos vínculos con el aparato estatal y el gobierno cuando pasan a ocupar un rol de oposición y control tienen escasos incentivos para controlar y denunciar estas prácticas porque en caso de volver al gobierno dependerían de éstas en las futuras contiendas electorales; la denuncia y oposición a estas prácticas podría limitar su estrategia de movilización en elecciones futuras lo que pondría en riesgo su éxito electoral. Si asumimos que los partidos que históricamente generaron redes clientelistas con su electorado mantienen relaciones con un cierto grado de estabilidad que resultan difíciles de cambiar a corto plazo, podemos esperar también que la derrota electoral de estos partidos y la pérdida del poder de gobierno no se transforme automáticamente en el rompimiento de estas relaciones. En el corto plazo, un partido que utiliza estrategias de movilización basadas en el patronazgo no tiene incentivos para abandonar las redes clientelares -comprometiéndose a la denuncia y oposición a estas prácticas, o impulsando reformas que busquen una administración más autónoma- *si todavía cree que tiene oportunidades de recuperar el poder.*

Al igual que el primer mecanismo de la hipótesis pluralista, la hipótesis del pluralismo en las estrategias de movilización desarrolla su mecanismo de control a través de la accountability horizontal. El control de las prácticas arbitrarias en el Estado es ejercido

por actores ubicados dentro de la propia estructura estatal. Es importante señalar que este control no solo puede realizarse a través de mecanismos institucionales formales, el partido de gobierno puede tener incentivos para disminuir las prácticas de patronazgo al aumentar la presencia electoral y organizacional de los partidos de oposición externos. Una mayor presencia de estos partidos y sus organizaciones, aumenta las posibilidades de que las prácticas arbitrarias en el Estado adquieran un carácter público, incrementando también las oportunidades de sanción electoral. Además, una mayor presencia organizacional de partidos opositores externos permite que ciudadanos u organizaciones sociales hagan llegar denuncias de estas prácticas a los partidos, buscando que estos activen los mecanismos formales de sanción o intenten una penalización electoral de las mismas mediante la denuncia en los medios de comunicación. En resumen, los partidos externos pueden controlar las prácticas arbitrarias en el manejo del Estado estableciendo una sinergia entre mecanismos de accountability horizontal, vertical y societal¹⁵.

La hipótesis trata de exponer las condiciones en donde este tipo de accountability se hace efectiva identificando a los actores partidarios que están dispuestos a ejercerla; se parte del presupuesto que los partidos tienen incentivos para controlar las prácticas arbitrarias en el manejo de los recursos del Estado cuando este control otorga beneficios electorales que superan los costos que genera la no utilización de las estrategias de movilización mediante el patronazgo.

Los partidos que utilizan un tipo de movilización externa son los actores que más incentivos tienen para controlar las prácticas clientelistas en el Estado ya que este control no solo no afecta su estrategia de movilización, sino que también favorece su éxito electoral al limitar la estrategia electoral de los partidos competidores comprometidos con estas prácticas.

En este sentido la accountability horizontal se vuelve efectiva cuando surge un escenario que denominaremos de *competencia responsable*. Este tipo de competencia aparece cuando en un sistema político la competencia partidaria se configura en torno a

¹⁵ La accountability societal es un concepto propuesto por Smulovitz y Peruzzotti y hace referencia a una tercera forma de control de gobierno. Sus autores la definen de esta forma. “*Societal accountability is a nonelectoral, yet vertical mechanism of control that rest on the actions of multiple array of citizens’ associations and movements and on the media, actions that aim at exposing governmental wrongdoing, bringing new issues onto the public agenda, or activating the operation of horizontal agencies. It employs both institutional and none institutional tools. The activation of legal actions or claims before oversight agencies are examples of some of the available institutional resources; social mobilizations and media exposés illustrate some of the noninstitutional ones*”. (Smulovitz y Peruzzotti 2000:150)

un actor externo al sistema. La competencia responsable surge cuando en un sistema político aumenta el peso electoral de los partidos externamente movilizados incrementando la competencia política entre los actores externos e internos al sistema. Es la *competencia entre los tipos de actores partidarios* la que explica la disminución en el patronazgo.

Para diferenciar la competencia responsable de la competencia electoral que supone la hipótesis pluralista, supongamos que por un lado, tenemos un sistema político bipartidario competitivo con dos partidos que podríamos clasificar como internamente movilizados; por otro lado, tenemos otro sistema político bipartidario competitivo en donde compiten un partido internamente movilizado frente a otro externamente movilizado. En el primer escenario, la hipótesis pluralistas tendería a pronosticar una disminución en las prácticas arbitrarias en el manejo del Estado debido a la equidad en el poderío electoral de cada partido, mientras que basándonos la hipótesis del pluralismo en las estrategias de movilización podríamos esperar que las prácticas clientelistas se mantengan. Es en el segundo escenario donde se configuran las condiciones de competencia responsable, el partido externamente movilizado al basarse en estrategias de movilización programática, cuenta con los incentivos para disminuir las prácticas de patronazgo tanto si llega al gobierno como si se mantiene en la oposición a través de los mecanismos de control.

De forma clara, la competencia responsable se define como un escenario de competencia política que fomenta la accountability horizontal entre actores partidarios.

Finalmente, podemos identificar el **acceso a los recursos** como una variable importante para analizar las prácticas de patronazgo. Como ya se ha señalado, en un sistema político no todos los partidos tienen igual acceso a los recursos necesarios para financiar las prácticas de patronazgo. Si asumimos que los recursos no son estables, el financiamiento de estas prácticas se torna una de las variables más importantes en el estudio del clientelismo.

Cuando el acceso al patronazgo permanece restringido para un partido, las estrategias de movilización programáticas se vuelven más atractivas (Hagopian, Gervasoni y Moraes 2007) o se convierten en la única opción para ganarse el apoyo de la ciudadanía. En resumen, de forma casi tautológica, los cambios en el acceso a los recursos necesarios para el financiamiento del patronazgo significan cambios en las propias prácticas de

patronazgo. Por esta razón, el estudio del acceso a los recursos aparece como una variable primordial en cualquier explicación del patronazgo.

3-Operacionalización de la variable dependiente y las variables independientes

En esta sección se desarrolla el marco metodológico del trabajo. Se presenta la forma de medición de la variable dependiente y los indicadores de las tres hipótesis explicativas, más la variable de control, desarrolladas en el apartado anterior.

El estudio toma como referencia temporal los tres periodos legislativos que van desde el año 1994 hasta el año 2005. En este período se sucedieron 3 elecciones en los 19 gobiernos subnacionales de Uruguay – en 1994, 2000 y 2005-; dos de las cuales se

realizaron de forma independiente a la elección nacional¹⁶. Tomando como unidad de análisis cada período legislativo se trabaja con un $N = 57 (19 \times 3)$.

Como se definió teóricamente en la primera sección la variable dependiente del trabajo son las prácticas de patronazgo en los gobiernos subnacionales de Uruguay. Para medir estas prácticas utilizaremos los datos de la proporción de empleados públicos sobre los privados para cada gobierno departamental durante el período de estudio. El supuesto de este indicador es que en aquellos gobiernos donde las prácticas de patronazgo estén más extendidas encontraremos una mayor proporción de empleados públicos sobre los privados. Sin duda, nuestra variable dependiente está centrada en los cambios a nivel macro, dejándonos sin información sobre movimientos que pueden estar realizando a la interna del Estado. Podríamos obtener un mejor indicador al desagregar los contratos de función pública por departamento, diferenciando funcionarios presupuestados de los eventuales. Estos cambios son bastante importantes porque nos hablan de las relaciones que mantienen los partidos políticos con el Estado. Por ejemplo, un aumento de los funcionarios públicos presupuestados sobre los eventuales puede indicarnos un incremento en la rigidez de entrada al funcionariado público, lo cual dificultaría la práctica de patronazgo. El problema es que no contamos con estos datos para el período de estudio por lo que el acercamiento a nivel macro es el camino posible.

Este indicador nos muestra que la proporción de empleados públicos ha venido disminuyendo lentamente en los gobiernos departamentales; el promedio es de 20.2% para el período de 1995 a 2000, para pasar a 18.5% en el año 2005 y descender nuevamente a 16.4% en el 2006. La media de la variable es de 19.5% con un desvío estándar de 4.48%. El valor mínimo aparece en el departamento de Maldonado en el año 2005 con 11.2% y el máximo en el departamento de Durazno en el período de 1994 con 29.7%.

¹⁶ Hasta la reforma constitucional de 1996, en cada elección se sufragaba por presidente, senadores, diputados y autoridades departamentales en elecciones concurrentes o simultáneas y sin la posibilidad de cruzar votos entre los partidos ni a nivel del presidente y del legislativo, ni a nivel subnacional. Con la reforma constitucional las elecciones para los cargos nacionales y departamentales se han separado en el tiempo y han adquirido un grado de independencia considerable, hasta el punto que a nivel institucional solo la llamada cláusula anti-secesión (Botinelli 1999) vincula las elecciones departamentales a las nacionales. Ésta cláusula establece que los precandidatos presidenciales, y los candidatos a convencionales nacionales y departamentales que participan en las elecciones primarias o preliminares de un partido, solo puede ser candidato en las siguientes elecciones (presidenciales, legislativas y departamentales) por ese mismo partido. A través de este mecanismo, se limita las secesiones y también se acota la formación de opciones estrictamente departamentales (Botinelli 1999).

Para poner a prueba la **hipótesis socio-económica** se utilizara dos indicadores, la medida de IDH modificado¹⁷ y el índice de Gini para cada departamento. La virtud del IDH como indicador de la hipótesis socio-económica radica en que combina una medida de ingreso junto con una de educación; como vimos la educación de las personas también es un factor importante en el análisis de la demanda de patronazgo. El índice de Gini busca medir la dispersión de ingreso para observar como esta afecta los intercambios de bienes entre los partidos políticos y sus clientelas.

El promedio de IDH para el período es de .49 con un desvío estándar de .07. El valor máximo de .71 aparece en el departamento de Montevideo en el año 2000 y el mínimo de .34 en el departamento de Rivera en el año período de 1994. El índice de Gini por su parte, presenta un promedio de 38.8% con un desvío típico de 3%. Treinta y Tres en el año 2000 aparece como el departamento con menor igualdad (45%) en la distribución de ingreso y Flores en el período 1994 como el menos desigual (31%).

Para analizar la **hipótesis pluralista** utilizaremos con pequeños cambios para adaptarlo al caso uruguayo, el índice de competencia subnacional propuesto por Gervasoni (2006) en un estudio sobre las provincias argentinas; a esta adaptación del índice de competencia subnacional le llamaremos índice de competencia electoral. El índice se compone de cuatro indicadores de competencia:

- 1) Rotación partidaria en el control del ejecutivo: Mide la frecuencia de rotación partidaria en el gobierno y toma el valor de 0 cuando no existe rotación y 1 cuando existió cambio en el gobierno.
- 2) Nivel de competencia electoral por el ejecutivo: Mide el alcance de oposición partidaria al gobierno. Se calcula con el porcentaje de votos obtenido por el partido gobernante en cada elección. Éste porcentaje es restado de 100% para obtener la medida de competencia.
- 3) Nivel de competencia electoral en la legislatura: Mide el alcance de oposición partidaria al gobierno en el legislativo local y se calcula como una función del número efectivo de partidos (NEPJD) en el legislativo departamental. En el índice los efectos de

¹⁷ El IDH modificado se construye realizando pequeños cambios al cálculo convencional del IDH. El componente de acceso a los recursos utilizado en el IDH se representa como el ingreso promedio de los hogares-y no el PIB per cápita como en el IDH convencional- para los departamentos, utilizando para la estandarización del componente el máximo y el mínimo departamental en el período considerado. (Ver apéndice metodológico del IDH para Uruguay 2005).

este indicador son hipotetizados para que sean curvilíneos (por ejemplo una reducción en el NEPJD de 3 a 2.5 tiene una menor consecuencia que una disminución de 2 a 1.5) tomando el logaritmo base 10 del NEPJD para cada departamento.

4) Dominio en la representación en la cámara de diputados: Mide el grado en que un solo partido controla la representación a la cámara de diputados. Para calcular este indicador primero se ha sumado el número de bancas disponibles para la cámara de diputados en cada departamento para cada elección. Después se han sumado el número de diputados obtenido por cada partido en cada departamento durante cada elección. Posteriormente se han dividido el número total de bancas disponibles por elección por el número total de diputados obtenido por cada partido en cada elección y multiplicado por 100. El porcentaje más alto es elegido y restado del 100% para hacerlos compatibles con los resultados del indicador número 2.

Todos los indicadores fueron agregados en un índice a través de un análisis factorial de componentes principales.

Los cuatro indicadores presentados buscan medir el grado de dominio electoral que un partido tiene en un departamento pero a diferentes niveles de análisis; como podrá verse los indicadores miden distintas dimensiones de la competencia; éstas dimensiones aunque son diferentes están relacionadas teóricamente - y como se verá en el análisis factorial también empíricamente (ver anexo I)-, de esta forma el índice nos puede brindar una buena aproximación a la competencia partidaria “total” del departamento.

Por definición el índice tiene una media de 0 y un desvío estándar de 1. El departamento con menor competencia electoral en el período es Flores en el 2000 (-2.72) y el más competitivo es Canelones en 1994 (1.88).

Antes de desarrollar la forma de medición de la **hipótesis de pluralismo en las estrategias de movilización** resulta necesario elaborar un criterio para la distinción de los partidos externamente movilizados e internamente movilizados en el sistema político uruguayo. Siguiendo nuevamente la teoría de Shefter ya presentada, la norma de distinción no puede ser otra que un *criterio histórico*.

En el sistema político uruguayo resulta relativamente fácil aplicar la distinción entre partidos externamente e internamente movilizados ya que contamos con un sistema de partidos institucionalizado en donde los tres partidos más importantes -Partido

Colorado, Partido Nacional y Frente Amplio- han mantenido de forma clara distintas relaciones con el aparato de gobierno.

El Partido Colorado ha sido por excelencia el partido que más estrechamente se ha vinculado al aparato de gobierno desde su nacimiento. En el proceso de formación del sistema de partidos uruguayo que podemos identificar en el periodo de 1910 hasta 1934 (Caetano y Rilla 1985), el Partido Colorado -y más concretamente la fracción dominante en ese período, el Batllismo- se formó desde el poder y fue el encargado de llevar a cabo la segunda fase de modernización en el país- promoviendo la expansión de las funciones estatales tanto en el ámbito social como en el civil y modernizando también la lucha política estableciéndose los partidos como actores centrales en la disputa por el poder de gobierno. La insistencia en los primeros años del siglo XX en un “gobierno de partido” brindó al Partido Colorado un acceso casi exclusivo a la burocracia en un aparato estatal en formación que el propio partido fue el encargado de expandir y complejizar.

El Partido Nacional por su parte, transitó este proceso de modernización y formación del sistema de partidos desde el llano; nunca logró el dominio que tuvo el Partido Colorado del aparato de gobierno por lo que podemos encontrar en sus orígenes un vínculo menos estrecho con el aparato estatal. El propio Batllismo, en la primera década del siglo XX, con su insistencia en el manejo exclusivo del gobierno por parte del partido, imposibilitó el acceso del Partido Nacional a los puestos de gobierno pero la gradual instauración de la competencia electoral, sumada a los cambios socio-económicos impulsados por el Batllismo generaron grados crecientes de coparticipación política que estrecharon cada vez más los vínculos entre el aparato estatal y el Partido Nacional. En el década de los veinte, ya podemos encontrar diversas formas de coparticipación a nivel de la Administración Pública y de reparto y cuotificación del poder estatal entre ambos partidos tradicionales, lo cual no solo ambientó el clientelismo con fines electoralistas sino también contribuyó a reforzar la complementariedad y admisión recíproca de los partidos al interior del sistema. (Caetano y Rilla 1985). A través de la coparticipación política, el Partido Nacional fue poco a poco ganando acceso a los recursos estatales coadyuvando a la configuración de un Estado que en un primer momento era dominio exclusivo del Partido Colorado. Analizando los vínculos entre los partidos políticos uruguayos y el Estado en la posguerra se ha señalado la importancia del fenómeno de coparticipación para lograr un

acceso igualitario a los recursos estatales entre los partidos tradicionales. “(...) *lo que lo hacía realmente excepcional* -se refiere al Estado uruguayo- *en una perspectiva comparada era la conjunción de casi noventa años de control colorado y su carácter auténticamente bipartidario. A través de un largo proceso histórico este Estado había asumido a los partidos tradicionales como una segunda piel y si podía concebirse algún tipo de espacio estático neutral lo era casi siempre bajo la forma de una “neutralidad por compensación”: la existencia de representantes de los dos partidos o, mejor dicho, de sus diversas fracciones, aseguraba que el Estado no fuera coto exclusivo de ninguno de ellos*”. Además se agrega; “*La colonización del Estado a todos sus niveles no solo fue objeto de una larga serie de disposiciones legales y constitucionales sino que fue “naturalizada” por sus protagonistas de forma tal que no sólo era reconocida sino defendida abiertamente*” (Panizza 1990:67).

De hecho, el Partido Nacional logró un vínculo tan estrecho con el Estado y las prácticas clientelistas que cuando después de más de 90 años de dominio Colorado logró llegar al poder en 1958, siguió manteniendo los niveles de clientelismo, de expansión estatal e intervención económica que fueron características de las administraciones coloradas.

Basándonos en esta historiografía podemos clasificar a los partidos tradicionales como actores internamente movilizados. Como vimos ambos han logrado un estrecho vínculo con el aparato estatal a lo largo del siglo XX lo que les permitió utilizar los recursos estatales en la competencia por el poder político.

Por otro lado, el Frente Amplio (FA) se identifica claramente como un actor externamente movilizado. Desde su surgimiento en 1971 agrupando a antiguos partidos de izquierda junto a líderes escindidos de los partidos tradicionales, el FA se colocó como una posición crítica y rupturista con ese modelo de colonización estatal desarrollado por los partidos tradicionales desde principios del siglo XX. Elaboró un tono de “exterioridad” e “incontaminación” respecto a la “política criolla” (Lanzaro 2004) a la que apuntaba como la culpable de la crisis que vivía el país en ese momento. Esta identidad de “incontaminación” y alternativa a la forma de hacer política de los partidos tradicionales se mantendrá también en la competencia política de post-dictadura, perfilando al FA como un partido de renovación que no duda en mostrar su puritanismo respecto a las prácticas clientelistas que dominaron la relación entre actores

políticos y ciudadanos en los partidos tradicionales. Este surgimiento en contraposición a las formas de movilización política desarrolladas por los partidos tradicionales permite colocar al FA dentro de la clasificación de Shefter como un partido de movilización externa.

Una vez establecida esta clasificación del sistema de partidos en el Uruguay pasemos a establecer ahora los indicadores utilizados para medir la hipótesis del pluralismo en las estrategias de movilización. Se tomarán las mismas dimensiones del índice de competencia electoral presentado en la medición de la hipótesis pluralista pero ahora se buscará medir el grado de dominio que presentan los partidos externos en cada departamento¹⁸. A esta medida se denominará índice de competencia responsable y esta compuesta por cuatro indicadores:

1) Acceso de los partidos externos al gobierno¹⁹: Busca medir el grado de control que los partidos externos tienen sobre el gobierno. Se conforma de una variable binaria que toma el valor de 1 cuando un departamento está gobernado por un partido externo y 0 cuando el gobierno está en manos de un partido que ha sido clasificado como internamente movilizado.

2) Poder de control en el legislativo local: Mide el poderío electoral de los partidos externos en el legislativo local. El supuesto es que cuanto mayor es el peso electoral de los partidos externos en este órgano, mayor es también su poder de control y monitoreo sobre los actos del gobierno. Es medido como el porcentaje de bancas obtenidas por los partidos externamente movilizados en cada elección.

3) Poderío electoral en la competencia por el ejecutivo: Mide la fuerza electoral de los partidos externamente movilizados en la competencia por el ejecutivo local. Se calcula como el porcentaje de votos obtenidos por los partidos externos con representación en el ejecutivo local.

¹⁸ Para el período de estudio se ha tomado como partido externo además del Frente Amplio al Nuevo Espacio (NE), un partido surgido en 1989 de la escisión de la coalición de izquierda del Partido por el Gobierno del Pueblo (PGP) y el Partido Demócrata Cristiano (PDC). Para las elecciones subnacionales del año 2000 el NE regresó a la coalición de izquierda.

¹⁹ Este indicador solo toma valor 1 para los períodos legislativos de 1994 y 2000 en el departamento de Montevideo; el FA gobierna este departamento desde 1989. En las elecciones del 2005 este partido logra llegar al gobierno nacional pero además alcanza el gobierno en 7 departamentos más –Canelones, Maldonado, Rocha Treinta y Tres, Salto, Paysandú y Florida.

4) Predominio en la representación de diputados: Expresa el grado de dominio que tienen los partidos externos en la competencia por la representación en la cámara de diputados. Es medido como el porcentaje de diputados obtenido por los partidos externamente movilizados del total de diputados disponible por departamento en cada elección.

Al igual que en el índice de competencia electoral los cuatro indicadores fueron agregados en un índice a través de un análisis factorial de componentes principales.

Con este índice se obtiene una medida general de la fuerza electoral de los partidos externamente movilizados en un departamento lo que permite establecer el grado de competencia responsable que existe en cada circunscripción departamental.

Por definición el índice tiene una media de 0 y desvío estándar de 1. El departamento en donde los partidos externos tienen menor peso electoral es Flores en el año 2000 con un -1.18 en el índice, mientras que el departamento donde los partidos externos tienen mayor peso es Montevideo en el 2005 llegando a 2.36 en el índice.

Finalmente, falta establecer la operacionalización de lo que se señalaba como variable interviniente; el acceso de los partidos políticos a los recursos.

Tomando como referencia la literatura que se ha centrado en el estudio de la democracia a nivel subnacional, se establecerá como indicador de acceso a los recursos el porcentaje de ingresos transferidos desde el gobierno central sobre los ingresos propios para cada departamento. Como señala la literatura que se centra en los gobiernos subnacionales, las transferencias efectuadas desde el gobierno central otorgan un gran poderío a los gobernantes locales al proporcionarles una fuente relativamente estable de recursos que son utilizados en la competencia política sin los costos políticos de negociación que generan los impuestos (Bill Chavez 2003, Gibson 2004, Gervasoni 2006). Tomando como unidad de análisis los gobiernos provinciales de la Argentina, Gervasoni (2006) ha mostrado como aquellas unidades subnacionales que reciben un mayor porcentaje de transferencias fiscales desde el gobierno federal generan un desequilibrio en la relación Estado-sociedad, ya que esta fuente de ingresos no local permite solventar un Estado desproporcionadamente fuerte en relación a la comunidad local, lo cual refuerza el poder de los liderazgos personalistas locales que cuentan con una accesible fuente de ingresos para solventar las prácticas de patronazgo que los ayudan a mantenerse en el

poder. Intentando identificar estos sesgos en la distribución de los recursos para el patronazgo se utilizará las transferencias desde el gobierno central como variable de control del acceso a los recursos.

En los gobiernos subnacionales de Uruguay las transferencias de ingreso desde el gobierno central son estipuladas en el presupuesto nacional propuesto por el ejecutivo de acuerdo a una cuota parte establecida (art.297 n°13) al igual que las alícuotas de recaudación impositiva (art.298 n°2)²⁰, no existiendo criterios de distribución específicos definidos en la norma, lo cual supone márgenes de discrecionalidad política que pueden estar sujetos a las negociaciones y repartos que surjan de las relaciones intergubernamentales (Magri 2003).

Durante la década del 90' las transferencias desde el gobierno central sufrieron un sostenido descenso probablemente explicado por la aparición de otras formas de financiamiento tales como las agencias centrales o la asunción por parte del gobierno central de las deudas municipales con el Estado o con el propio gobierno central (Magri 2003). El promedio de los porcentajes de ingresos transferidos sobre los ingresos propios de cada departamento es en el período de 1994 de 43.2%, en el período 2000 de 40.2% y en el período 2005 de 34.8%. La media de la variable en todo el período es de 39.5% con un desvío típico de 14.4%.

²⁰ Estas alícuotas fueron introducidas con la reforma constitucional de 1996. Con respecto a ellas el artículo 292 inciso 2° de la Constitución expresa *“Destinar al desarrollo del interior del país y a la ejecución de las políticas de descentralización, una alícuota de los tributos nacionales recaudados fuera del departamento de Montevideo”*. Dicha alícuota deberá ser propuesta preceptivamente en el *Presupuesto Nacional*. Como se observa la distribución y la recaudación de estas alícuotas se realiza en el interior del país, con lo que se excluye a la capital, departamento de Montevideo.

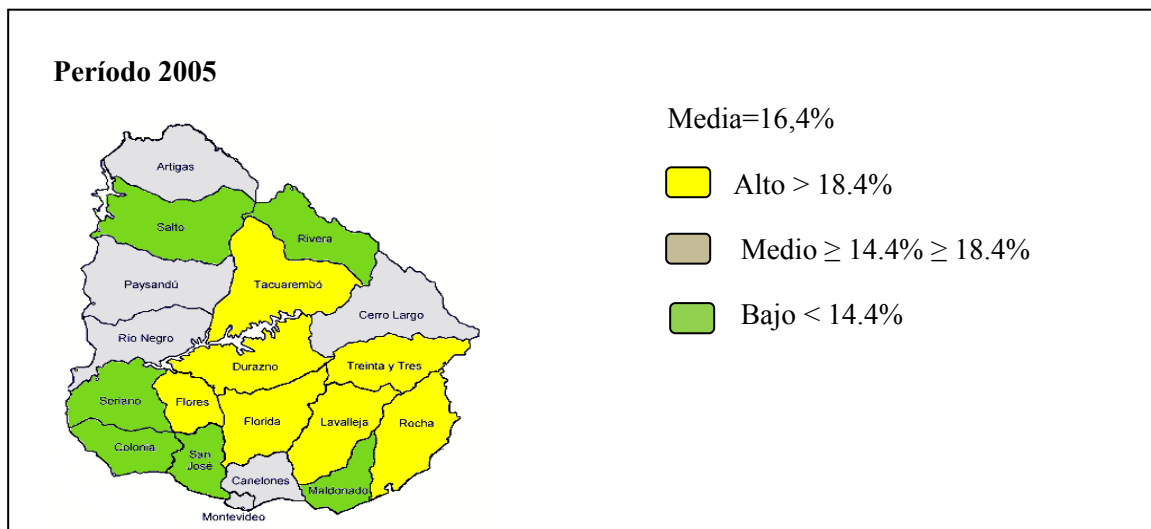
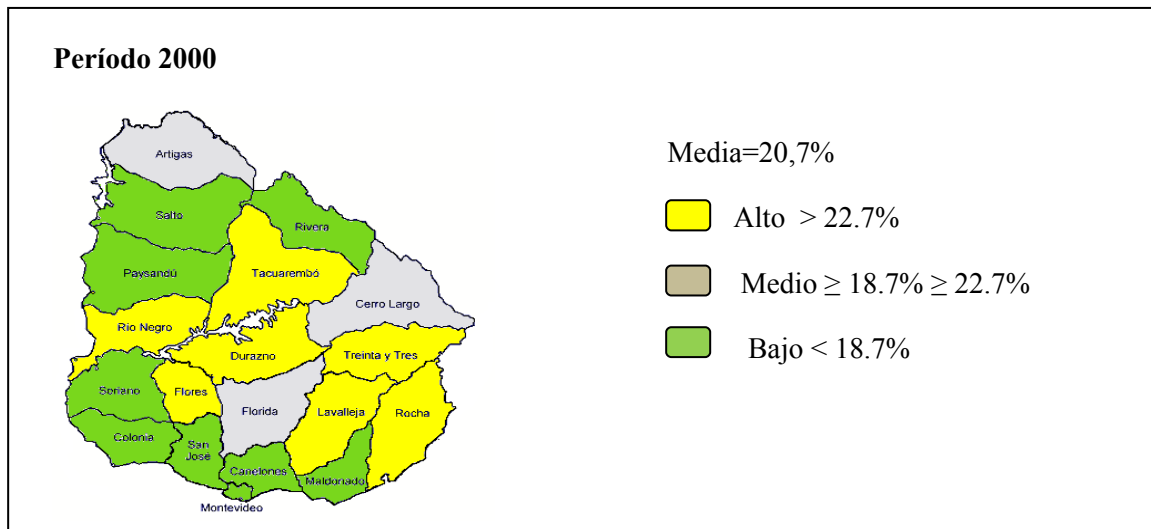
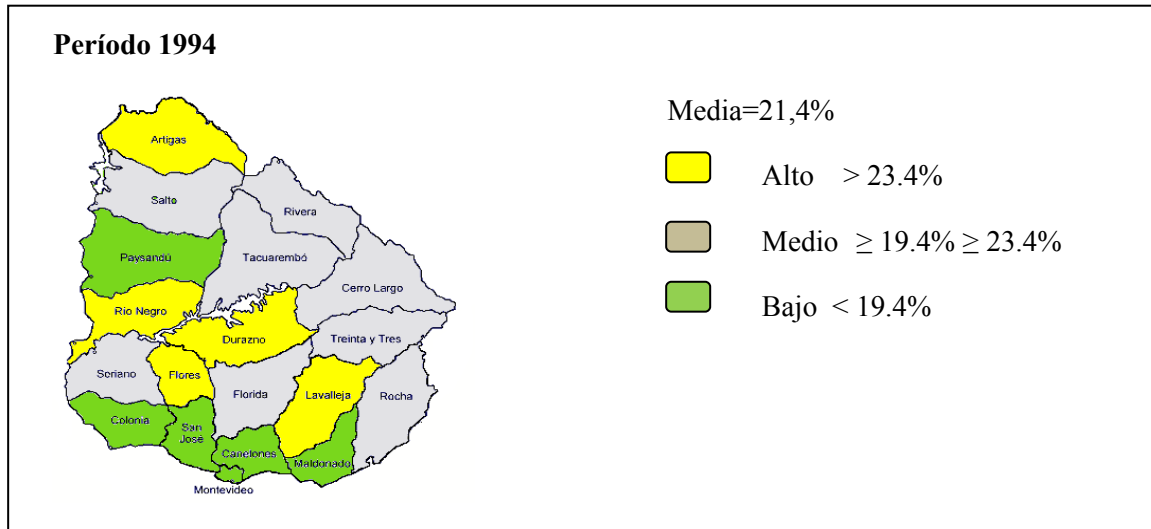
3.1- Descripción de las variables

En esta sección se realizará un análisis descriptivo de las variables presentadas en el capítulo anterior. La figura 1²¹ nos muestra la distribución territorial de la variable dependiente de este trabajo, la proporción de empleados públicos. Como se había señalado anteriormente el promedio general de la variable mantiene en el período de estudio una tendencia a la baja. La figura también nos permite observar la evolución de la variable dependiente en el territorio durante los tres períodos de estudio. Podemos diferenciar claramente dos patrones geográficos en el país de acuerdo a como se distribuye esta variable.

Los departamentos que se encuentran en el litoral oeste y en el sur del país- con la excepción de Río Negro -son los que presentan los menores valores en la proporción de empleados públicos; mientras que aquellos que se encuentran en el centro y en el litoral este -con la excepción de Rivera y Maldonado- son los que muestran los mayores porcentajes.

²¹ En la clasificación presentada en ésta figura se toman como nivel medio de proporción de empleados públicos aquellos departamentos que se encuentran dentro de 2 desviaciones estándar del promedio para el período.

Figura 1. Descripción de la proporción de empleados públicos por departamento



Fuente: elaboración propia. Ver anexo II.

De acuerdo a la clasificación de la figura 1 los departamentos que se han mantenido la mayor parte del período de análisis con porcentajes bajos en la proporción de empleados públicos son Canalones, Colonia, Maldonado, Montevideo, Paysandú, Rivera, Salto, San José y Soriano. Dentro de un rango medio se han mantenido Artigas, Cerro Largo y Florida; mientras que los porcentajes más altos aparecen en los departamentos de Durazno, Flores, Lavalleja, Río Negro, Rocha, Treinta y Tres y Tacuarembó.

Llama la atención que para el año 2005 los departamentos de Paysandú, Canelones y Montevideo que en los períodos anteriores se habían mantenido con porcentajes de empleados públicos bajos ahora pasen a tener un nivel medio. Esto se debe a la pronunciada disminución del promedio general de empleados públicos en los departamentos que se registra en el período 2005, lo cual ha disminuido considerablemente el rango de porcentajes de lo que en la clasificación se consideran departamentos con un nivel bajo -como se observa, se pasa de porcentajes menores a 18.7% en el año 2000 a 14.4% en el 2005. La mayor parte de esa disminución es causada por los departamentos con un alto porcentaje de empleados públicos; estos disminuyeron en promedio casi 7% de su empleados públicos en comparación con el período anterior, mientras que los departamentos que presentan un baja proporción lo hicieron en un 2.5% solamente. Dentro de este grupo los departamentos que desde los períodos anteriores ya tenían una proporción baja de empleados públicos, si bien siguen disminuyendo sus porcentajes, experimentan una disminución mucho menor, por esta razón los tres departamentos señalados aparecen en el período 2005 con un rango medio de empleados públicos.

Tabla 1. Resumen descriptivo de las variables

% de empleados públicos	IDH	Gini	Índice de competencia electoral	Índice de competencia responsable	% de transferencia
Bajo	.52	39.4	.26	.39	32.2
Medio	.44	37.6	.25	-.23	49
Alto	.49	38,7	-.44	-.41	45.6

Las entradas son los promedios de cada variable dentro de cada grupo.

Fuente: elaboración propia. Ver anexo II.

En la tabla 1 se presentan los promedios de las variables independientes para cada categoría de la variable dependiente. En la primera columna observamos la distribución del IDH en cada categoría. Como se observa no existen grandes diferencias en los valores de IDH entre los departamentos con un rango alto y bajo de empleo público. Esto se debe a departamentos como Flores y Lavalleja que tienen un alto porcentaje de empleo público y altos valores de IDH. Por su parte Artigas y Rivera, los departamentos menos desarrollados del país según los valores de IDH, no reflejan grandes proporciones de empleo público. El índice de Gini tampoco se distribuye de la forma que esperábamos teóricamente. Los departamentos con promedios bajos de empleo público son los que presentan los mayores valores en el índice de Gini. Departamentos como Montevideo, Soriano, Maldonado y Rivera tienen una alta desigualdad ingreso y una baja proporción de empleados públicos.

El índice de competencia electoral no tiene grandes diferencias en los departamentos con un empleo público alto y medio, pero presenta promedios considerablemente bajos en los departamentos con proporciones de empleo público bajo. Llama la atención que departamentos como Montevideo, San José y Cerro Largo presenten bajos niveles de competencia electoral con un bajo nivel de empleo público. El índice de competencia responsable se comporta de la forma que esperábamos teóricamente. Los promedios evidencian claramente una relación negativa con la variable dependiente. De todas formas, importa señalar que los departamentos de Rivera y Colonia son los casos que menos se adaptan a las expectativas teóricas ya que presentan bajos niveles de empleo público con niveles de competencia responsable no muy altos.

La última columna de la tabla 1 despliega los porcentajes de transferencias desde el gobierno central para cada categoría de la variable dependiente. En este caso, llama la atención el alto porcentaje de transferencias que presentan los departamentos con un rango medio de empleados públicos como Cerro Largo y Florida. También el alto porcentaje de transferencias que reciben departamentos con un bajo nivel de empleados públicos como Paysandú, Rivera y Soriano. Finalmente, Rocha se destaca por su alto porcentaje de empleados públicos que coinciden con valores no muy elevados en las transferencias del gobierno central. Todos estos casos contrastan con las expectativas teóricas, en donde esperábamos que grandes transferencias de ingreso por parte del gobierno central se correspondan con altos porcentajes de empleados públicos.

4- Explicando el patronazgo en Uruguay

En esta sección se analizará el poder explicativo de las tres variables independientes presentadas en los apartados anteriores. Para realizar este análisis en la tabla 1 y 2 se presentan cinco modelos de regresión lineal múltiple que nos permiten evaluar el poder explicativo de las variables independientes en los gobiernos subnacionales de Uruguay.

El modelo 1 coloca a prueba la hipótesis socio-económica. Como se observa en la columna A, el IDH presenta el signo esperado pero no sucede lo mismo con el índice de Gini. Esperábamos que presentara una relación positiva con la proporción de empleados públicos lo que nos indicaría que a medida que aumenta la desigualdad también aumenta las prácticas de patronazgo. Como podíamos esperar de acuerdo al análisis descriptivo anterior los coeficientes no son significativos para ninguna de las dos variables. En la columna B del modelo 1 se agrega lo que se ha señalado como variable de control, el acceso a los recursos. Esta columna aporta más evidencia a la literatura que señala la importancia de las transferencias desde el gobierno central para financiar las prácticas de patronazgo. La variable de control presenta el signo esperado y es altamente significativa. Al incluir la variable de control en el modelo el IDH se vuelve significativo y cambia de signo, esto se debe seguramente a los problemas de colinealidad que presenta esta variable con la variable de control -correlación de $-.637^{***}$.

El modelo 2 evalúa la hipótesis pluralista; como se observa los coeficientes del índice de competencia electoral tienen el signo negativo esperado pero no son significativos. Al igual que en el modelo anterior en la columna B se agrega la variable de control que sigue manteniéndose como altamente significativa a pesar de disminuir levemente el poder explicativo del modelo.

Tabla 2. Modelos de regresión lineal para la evaluación de hipótesis

VD: %de empleados públicos/privados	Modelo 1		Modelo 2		Modelo 3		Modelo 4	Modelo 5
	A	B	A	B	A	B		
% de transferencias sobre ingresos propios ²²	-----	.230*** (.045)	-----	164*** (.036)	-----	.085** (.042)	.155*** (.046)	.085* (.043)
IDH modificado	-7.668 (7.818)	19.783** (8.35)	-----	-----	-----	-----	24.778*** (8.065)	-----
Índice de Gini	-.255 (.201)	-.149 (.167)	-----	-----	-----	-----	.050 (.165)	-.030 (.176)
Índice de competencia electoral	-----	-----	-.627 (.598)	-.479 (.514)	-----	-----	-.019 (.475)	-.449 (.491)
Índice de competencia responsable	-----	-----	-----	-----	-2.682*** (.484)	-1.921*** (.621)	-2.282*** (.633)	-1.864*** (.668)
Constante	33.232*** (8.594)	6.589 (8.747)	19.540*** (.593)	13.110*** (1.504)	19.540*** (.480)	16.188*** (1.730)	-.667 (8.669)	17.389** (6.879)
F	1,338	10,108***	1,098	11,356***	30,731***	17,470***	10,048***	8,753***
R ² ajustado	-.012	.332	.002	.274	.347	.375	.451	.361
N	57	56	57	56	57	56	56	56

Coefficientes significativos al: 1%***, 5%** y 10%*

Las entradas son coeficientes de regresión no estandarizados (errores estándar entre paréntesis)

²² En esta variable contamos con un N de 56 casos porque no existen datos para el departamento de Paysandú en el 2005.

El modelo 3 evalúa el poder explicativo de la hipótesis del pluralismo en las estrategias de movilización. En la columna A observamos que el índice de competencia responsable presenta una relación negativa y altamente significativa con la proporción de empleados públicos en los departamentos. Como esperábamos teóricamente, una mayor presencia de los partidos externamente movilizados se asocia con una menor proporción de empleados públicos en el departamento. En la columna B controlamos la relación por la variable acceso a los recursos; como se observa al efectuar el control disminuye el nivel de significación de la variable de acceso a los recursos pero sigue manteniéndose dentro de los niveles especificados en el modelo, aumentando el nivel explicativo sobre la variable dependiente en comparación con los modelos anteriores; aquí también encontramos cierta colinealidad entre la variable independiente y la variable de control. Los niveles de tolerancia entre estas variables son de .61 y los factores de inflación de la varianza (FIV) tienen un valor de 1.6, por lo que la colinealidad no es muy pronunciada. Estas dos variables explican el 37.5% de la varianza de la variable dependiente. Finalmente, en el modelo 4 se presentan todas las hipótesis con sus indicadores. Confirmando el análisis realizado en los modelos anteriores la hipótesis del pluralismo en las estrategias de movilización sigue manteniéndose altamente significativa al igual que la variable de control del acceso a los recursos. El IDH continúa dificultando el análisis del modelo ya que ahora aparece con el signo positivo contrario a lo que esperábamos teóricamente y con un nivel de significación alta. El índice de Gini también cambió de signo mostrando ahora una relación positiva pero no significativa con la proporción de empleados públicos. Los demás coeficientes mantienen los signos que presentaban en los modelos anteriores. Los niveles de tolerancia de la variable porcentaje de transferencias sobre ingresos propios son de .45 y con un FIV de 2.2; mientras que los de la variable índice de competencia responsable son de .52 con un FIV de 1.9, lo que muestra que los niveles de colinealidad han aumentado en comparación con los modelos anteriores.

En el modelo 5 de la tabla 2 se ha quitado el IDH para minimizar los efectos de la colinealidad que producía esta variable con las transferencias desde el gobierno central. El índice de Gini ahora presenta una relación negativa con la proporción de empleados públicos. La variable de control ha disminuido su nivel de significación pero continúa siendo significativa mientras que el índice de competencia responsable disminuye levemente su poder explicativo en comparación con el modelo anterior pero sigue

presentándose como altamente significativo. Estas dos variables logran explicar un 36.1% de la varianza de la variable dependiente. Los niveles de tolerancia de la variable porcentaje de transferencias sobre ingresos propios son ahora .6 con un FIV de 1.6, mientras que el índice de competencia responsable presenta niveles de tolerancia de .54 con un FIV de 1.8, mostrando que los niveles de colinealidad han disminuido.

Los datos surgidos de la tabla 2 muestran de forma clara la relación inversa que provocan sobre la variable dependiente las transferencias del gobierno central y el índice de competencia responsable. Mientras que los ingresos provenientes del gobierno central permiten expandir el sector público sin demasiados costos para los gobernantes locales, la mayor presencia de partidos externos lleva a una disminución de las prácticas de patronazgo. Como señalábamos esta disminución podría deberse al temor que enfrentan los gobernantes locales de que los partidos externos denuncien estas prácticas colocándolas en la agenda pública local. Esta denuncia podría llevar a una sanción por parte de las instituciones de control²³ o bien a la penalización electoral de los gobernantes en las próximas elecciones; para evitar este riesgo los gobernantes optan por disminuir el uso del empleo público como mecanismo de distribución en la competencia política por el gobierno.

Tomando en cuenta la advertencia que dado los problemas de colinealidad presentados, nuestra base de datos no nos permite establecer coeficientes de determinación claros, podemos observar en base a los datos que surgen del modelo 5 en la tabla 2 que un departamento que reciba un alto porcentaje de transferencias desde el gobierno central como por ejemplo Cerro Largo en 1994 con un 64%, es esperable que presente más de 4.8% más empleados públicos que un departamento que reciba bajos niveles de transferencia como Maldonado en 1994 con 7%. En sentido contrario, un departamento con una alta presencia de partidos externos como por ejemplo Montevideo en el año 2000 con una puntuación de 2.2 en el índice de competencia responsable es esperable que presente casi 6 puntos porcentuales menos en la proporción de empleados públicos en comparación con un departamento con una baja presencia de partidos externos, como Durazno en 1994 con una medida de -1 en el índice de competencia responsable.

²³ En los gobiernos subnacionales de Uruguay el control horizontal desde el legislativo local se ve dificultado debido al efecto del sistema electoral. El partido de gobierno se elige mediante un sistema de mayoría simple que otorga de forma automática la mayoría absoluta-16 bancas- en el legislativo local al partido ganador (Moraes 1997).

5-El partido externo después del acceso poder: la experiencia del FA en el gobierno de Montevideo

Desde las elecciones del año 1989 podemos observar por primera vez en el sistema político uruguayo la experiencia de un partido externamente movilizado llegando a

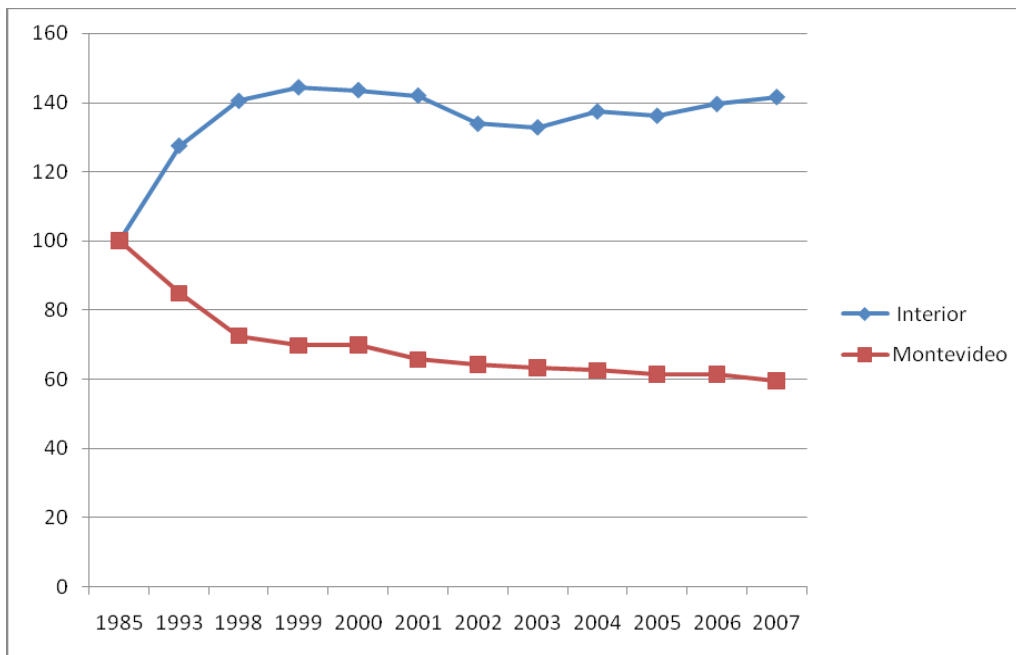
ocupar puestos de gobierno en el Estado. El Frente Amplio llegó en 1989 al gobierno del departamento de Montevideo - el segundo cargo ejecutivo más importante del país después de la presidencia-y se ha mantenido en el poder hasta la actualidad.

Cuando analizábamos la teoría de Shefter en la segunda sección del trabajo, planteábamos que la experiencia crítica en el momento de nacimiento del partido no solo podía explicar el comportamiento de los actores políticos antes de la llegada al poder sino que también después de este arribo. Los casi 20 años de gobierno del Frente Amplio en el departamento de Montevideo nos permiten observar la validez de los postulados de Shefter sobre el comportamiento de los partidos externos en el gobierno.

En el gráfico 3 se presenta una comparación de la evolución del empleo público en el departamento de Montevideo y el interior del país. Como vemos el departamento de Montevideo ha venido disminuyendo el empleo estatal de forma constante -solo ha tenido incrementos mínimos o se ha estancado en los años 2000 y 2006- durante el gobierno del Frente Amplio, mientras que en el interior del país el desarrollo del empleo público ha sido variante. Encontramos un período de claro incremento que llega hasta el año 1999, para después comenzar a descender hasta el año 2004 donde comienza un nuevo ascenso.

Este descenso constante del empleo público en el gobierno de Montevideo es explicado por un énfasis expreso del gobierno de izquierda en la reforma del Estado a ese nivel.

Gráfico 3. Evolución comparada del empleo público en Montevideo e interior



Fuente: elaboración propia en base a datos de ONSC. 1985=100

El Frente Amplio llegó al poder de en la intendencia de Montevideo intentando lograr cambios en las gestión del Estado, retiros incentivados, evaluaciones de productividad de los funcionarios, mecanismos de descentralización y tercerizaciones de algunos servicios fueron las medidas a través de las cuales la izquierda intentó realizar mejoras en la eficiencia estatal (Winn y Ferro-Clérico 1997). Estas reformas, sin lugar a dudas muestran un cambio en la relación del partido político y el Estado en comparación con administraciones de los partidos tradicionales y más allá del debate acerca de si se han logrado avances en la eficiencia estatal a este nivel, podemos afirmar que en el departamento de Montevideo el surgimiento “externo” de la izquierda como partido político se ha visto reflejado en su relacionamiento con el Estado mostrando un drástica disminución del empleo público en el departamento.

6- Conclusiones y agenda de investigación

En este trabajo se ha desarrollado una nueva hipótesis para analizar la relación entre partidos políticos y Estado. Tomando el análisis de Shefter sobre como las condiciones de origen de los partidos políticos pueden determinar su desarrollo posterior es posible conceptualizar a los partidos como externos o internos al sistema. En base a esta conceptualización se ha reformulado la relación que plantea la hipótesis pluralista entre partidos políticos y patronazgo mostrando que son los partidos externos lo que presentan los mayores incentivos para controlar las prácticas de patronazgo en la estructura estatal configurando un escenario de competencia política que se ha denominando como competencia responsable.

La competencia responsable surge cuando en un sistema político aumenta la fuerza electoral de los partidos externos incrementando los niveles de competencia entre partidos internos y externos al sistema. Es ésta competencia entre los tipos de partido la que explica la disminución del patronazgo.

Se ha mostrado cómo en los gobiernos subnacionales de Uruguay una mayor presencia del partido externo más importante -el Frente Amplio- ha venido asociada a una disminución en los porcentajes de empleados públicos de cada departamento, exponiendo como esta mayor nacionalización de la izquierda política ha generado cambios en las prácticas de patronazgo a nivel local.

El trabajo también aporta más evidencia sobre la importancia de las transferencias desde el gobierno central para financiar las prácticas de patronazgo locales. Como señala la literatura esta forma externa de financiación permite el acceso a una fuente de recursos estable sin los costos políticos de negociación que generan los impuestos.

Si bien comúnmente se reconoce los amplios antecedentes de clientelismo que presentan los partidos tradicionales en el Uruguay estas relaciones han sido poco estudiadas -tanto a nivel nacional como subnacional- en el período de post-dictadura. Existe una falta de investigación acumulada que nos permita observar los cambios que se han desarrollado entre partidos políticos y ciudadanía y las continuidades entre aquellas viejas máquinas políticas que se desarrollaron en la primera mitad del siglo XX hasta los renovados partidos tradicionales surgidos en el período de re-democratización.

Aportando a este análisis diferentes preguntas surgen de este estudio. En primer lugar, se ha observado que al igual que en otros países en los gobiernos subnacionales de

Uruguay existen sesgos en la distribución de los recursos que provienen del gobierno central. Es necesario indagar acerca de las consecuencias políticas de estos sesgos de distribución buscando identificar patrones que permitan observar los criterios presentes en la desigual distribución de los recursos. En segundo lugar, como vimos en este trabajo los cambios en el tamaño del Estado en los gobiernos departamentales son explicados mejormente por el análisis de la oferta, es decir, por los incentivos y limitaciones que presentan los actores encargados de la distribución. Llama la atención el nulo poder explicativo que presentan las hipótesis que colocan el énfasis en la demanda para analizar las prácticas de patronazgo. Sobre este punto es importante acumular información sobre las características que presentan las clientelas de cada partido político. Si como asumimos en este trabajo no todos los partidos se benefician de igual forma de la práctica del patronazgo, resulta imprescindible un estudio de las características socio-económicas de las clientelas para indagar como se inserta la red partidaria a lo largo de los diferentes estratos socio-económicos. Finalmente, es interesante analizar la capacidad de generalización y las limitaciones de la hipótesis utilizada para estudiar el patronazgo. ¿Que poder explicativo presenta esta hipótesis para analizar los cambios en la relación entre Estado y partidos políticos en otros países de América Latina? Incluso a nivel más general, ¿cuan fuerte resulta esa “experiencia crítica” en el origen del partido externo para explicar su comportamiento posterior después de permanecer durante largo tiempo en el poder gobierno? Es necesario indagar sobre los límites de esa experiencia primaria del partido en relación al Estado y los procesos de transformación y reconversión de las relaciones entre los partidos externamente e internamente movilizados y la ciudadanía.

Anexo I.

Tabla 3. Análisis factorial del índice de competencia electoral

Varianza total explicada

Componente	Autovalores iniciales			Sumas de las saturaciones al cuadrado de la extracción		
	Total	% de la varianza	% acumulado	Total	% de la varianza	% acumulado
1	2,279	56,965	56,965	2,279	56,965	56,965
2	,887	22,175	79,141			
3	,775	19,365	98,506			
4	,060	1,494	100,000			

Método de extracción: Análisis de Componentes principales.

Matriz de componentes(a)

	Componente
	1
rotación partidaria	,465
competencia en el ejecutivo	,947
competencia en la junta departamental	,909
competencia en diputados	,582

Método de extracción: Análisis de componentes principales.

a 1 componentes extraídos

Las tablas nos brindan evidencia de la unidimensionalidad de los componentes del índice. El primer factor extraído explica el 57% de la variación de los componentes mientras que el segundo explica un 22% presentando autovalores inferiores a 1. Los componentes menos explicados por la primera extracción son la rotación partidaria y la competencia en diputados. Se han tomado las puntuaciones extraídas del primer factor como los componentes del índice.

Tabla 4. Análisis factorial del índice de competencia responsable

Varianza total explicada

Componente	Autovalores iniciales			Sumas de las saturaciones al cuadrado de la extracción		
	Total	% de la varianza	% acumulado	Total	% de la varianza	% acumulado

1	3,252	81,309	81,309	3,252	81,309	81,309
2	,616	15,412	96,720			
3	,117	2,930	99,651			
4	,014	,349	100,000			

Método de extracción: Análisis de Componentes principales.

Matriz de componentes(a)

	Componente
	1
% de ediles de los partidos programáticos en la junta departamental	,985
% de voto de los partidos programáticos en la competencia por el ejecutivo	,980
Indicador de acceso al gobierno de los partidos programáticos	,850
% de diputados de los partidos programáticos	,774

Método de extracción: Análisis de componentes principales.

a 1 componentes extraídos

El índice de competencia responsable muestra aun más fuertemente que el índice de competencia electoral la unidimensionalidad de sus componentes. El primer factor extraído explica más del 81% de la variación de sus componentes. La correlación entre estos tiene un rango de .98 a .77. También en este caso las puntuaciones extraídas del primer factor componen el índice de competencia responsable.

Anexo II. Fuentes de la base de datos

En la hipótesis pluralista y el pluralismo en las estrategias de movilización las bases de datos utilizadas para la elaboración de los índices de competencia fueron aportadas por el banco de datos del área de política y relaciones internacionales de la FCS-UdelaR.

Para la hipótesis socio-económica se tomó la medida de IDH modificado para cada departamento en los años 1996, 2000 y 2005. La medida del índice de Gini utilizada tomó los años 1996, 2002 y 2006.

Los datos sobre transferencias del gobierno central sobre ingresos propios anuales fueron tomados de Magri 2003 para los años 1995, 2000 y complementados con cifras del Tribunal de Cuentas de la República (TCR) para el año 2005.

La proporción de empleados públicos sobre privados fue extraída de la Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística (INE). Se utilizaron los datos de los años 1996, 2002 y 2006. Los datos sobre el número de funcionarios públicos por departamento pertenecen al “*Informe sobre vínculos laborales con el Estado*” datos al 31/12/07 de la Organización Nacional de Servicio Civil (ONSC).

Bibliografía

Alcántara, M. (2001). ‘El origen de los partidos políticos en América Latina’. Working Papers, N°187.ICPS.

Ansola-behere, S; Snyder, Jr, J. (2003) ‘Party control of state government and the distribution of public expenditures’. [MIT Department of Economics, Working Paper No. 03-28](#).

Auyero, J. (2000). *Political Clientelism in Argentina: An Ethnographic Account*. Working Paper, Sociology Department State University of New York. March. Disponible en http://www.sunysb.edu/sociology/faculty/Auyero/Clientelism_Arg.pdf

Bill Chavez, R. (2003). 'The construction of the rule of law in Argentina: a tale of two provinces'. *Comparative Politics*, Vol. 35, N°4. July. Pág. 417-437.

Borges, A. (2007). 'Rethinking State Politics: The Withering of State Dominant Machines in Brazil'. *Brazilian Political Science Review*. Vol.2. Dec. Pág. 108-156.

Bottinelli, O. (1999). 'Los efectos políticos de la reforma constitucional'. En <http://www.factum.edu.uy/estpol/sispol/sip99001.html#inicio>

Brusco, V. Nazareno, M. Stokes, S. (2004). 'Vote Buying in Argentina'. *Latin America Research Review*. Vol. 39, N°2. June. Pág. 66-87.

Caetano, G. Rilla, J (1985). 'El sistema de partidos: raíces y permanencias'. En *De la tradición a la crisis. Pasado y presente de nuestro sistema de partidos*. CLAEH. EBO.

Caetano, G. Rilla, J (1989). La partidocracia uruguaya en busca de un espejo. Partidos Estado y Sociedad en el Río de la Plata, 1890-1930. *Cuadernos del CLAEH*. N°50. 2ª serie. Año 14.

Calvo, E. Murillo, V. (2004). 'Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market'. *American Journal of Political Science*. Vol.48, N°4. October. Pág. 742-747.

Campbell, N; Finney, Z; Mitchell, D. (2007). 'Hunting the whale: more evidence on state governments Leviathans'. *Southern Economic Journal*, Vol. 74. Pág. 566-580.

Cardarello, A. (2006). *Los efectos de la reelección en las unidades subnacionales: las elecciones municipales del 2005 en Uruguay*. Trabajo presentado en las V Jornadas de Investigación Científica, FCS, Udelar, Montevideo, Agosto 28-29-30, 2006.

Cardarello, A; Guerrini, A. (2004). 'El Frente Amplio en el interior: la conquista de la legitimidad política. En Lanzaro, J (coord.), *La izquierda uruguaya. Entre la oposición y el gobierno*. Editorial Fin de Siglo. Pág. 323-351.

Erdmann, G. Engel, U. (2006). *Neopatrimonialism Revisited- Beyond a Catch-All Concept*. GIGA Working Papers, N°16. February.

Fox, J. (1997). 'The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico'. En *The New Politics of Inequality in Latin America. Rethinking Participation and Representation*. Edited by Douglas, A. Chalmers, Carlos M. Vilas, Katherine Hite, Scott B. Martin, Kerianne Piester, and Monique Segarra. Oxford University Press.

Geddes, B. (1991). 'A Game Theoretic Model of Reform in Latin America Democracies'. *American Political Science Review*. Vol.85, N°2. June. Pág. 371-392.

Gervasoni, C (2006). *A Rentier Theory of Subnational Authoritarian Enclaves: The Politically Regressive Effects of Progressive Federal Revenue Redistribution*; preparado para la entrega del 2006 Annual Meeting of the American Political Science Association. Philadelphia, Copyright by the American Political Science Association.

Gervasoni, C. (2005) 'Poliarquía a Nivel Subnacional. Aspectos Conceptuales y Normativos en el Contexto de las Democracias Federales'. *COLECCIÓN*, N°16. Pág. 83-122.

Gibson, E. (2004). *Subnational Authoritarianism: Territorial Strategies of Political Control in Democratic Regimes*. Preparado para la entrega del 2004 Annual Meeting of the American Political Science Association, September 2- September 5, 2004. Copyright by the American Political Science Association.

Golden, M. Picci, L. (2007). *Pork Barrel Politics in Postwar Italy, 1953-1994*. [Cambridge Working Papers in Economics](#) 0767, Faculty of Economics, University of Cambridge.

Grzymala-Busse, A. (2006). 'The Discreet Charm of Formal Institutions. Postcommunist Party Competition and State Oversight'. *Comparative Political Studies*, Volume 39, Number 10, December. Pág. 1-30.

Grzymala-Busse, A. (2008). 'Beyond Clientelism. Incumbent State Capture and State Formation'. *Comparative Political Studies*, Volume 41, Number 4/5, April/May. Pág. 638-673.

Guerrini, A, (2000). 'El peso político de los intendentes del interior: apuntes para una discusión a la luz de las últimas consultas electorales'. En *Elecciones 1999/2000*, EBO.

Hagopian, F. Gervasoni, C. Moraes, J.A. (2007). 'From Patronage to Program: The Emergence of Party-Oriented Legislators in Brazil'. Working Paper #344. Kellogg Institute. December.

Hauk, W. Wacziarg, R. (2007). 'Small States, Big Pork'. *Quarterly Journal of Political Science*, N°2. Pág.95-106.

Hopkin, J. (2006). *Conceptualizing Political Clientelism: Political Exchange and Democratic Theory*. Paper prepared for APSA annual meeting, Philadelphia, 31 August – 3 September 2006. Panel 46-18 'Concept Analysis: Unpacking Clientelism, Governance and Neoliberalism'.

Hunter, W. (2006). *Growth and Transformation of the Workers' Party in Brazil, 1989-2002*. Working Paper, 326. University of Texas. August.

Jones, M; Mainwaring, S. (2003). 'The nationalization of parties and party systems: an empirical measure and application to the Americas'. Working Paper 304. Febrero.

Keefer, P. (2005). *Programmatic Parties: Where do they come from and do they matter?* Development Research Group, the World Bank. September.

Keefer, P. Vlaicu, R. (2005). *Democracy, Credibility and Clientelism*. Working Paper, Series 3472, Development Research Group, the World Bank.

Kitschelt, H. Wilkinson, S. (2007). 'Citizen-politician linkages: an introduction'. En *Patrons, Clients, and Policies. Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*, edited by Herbert Kitschelt and Steven I. Wilkinson. Cambridge University Press.

Lanzaro, J. (2004) De la izquierda corporativa a la izquierda "nacional y popular". En *La izquierda uruguaya entre la oposición y el gobierno*. Jorge Lanzaro (coord.). Editorial Fin de Siglo. Pág.20-46.

Launaga, M^o, (2001). 'La geografía de un cambio. Política y elecciones municipales en 1999-2000'. En *La geografía de un cambio. Política, gobierno y gestión municipal en Uruguay*; EBO.

Lauraga, M^a, E. (2004). 'Política y gestión municipal en Uruguay. Competencias y restricciones de los gobiernos departamentales en un Estado unitario.' En *La gestión pública en gobiernos locales. Experiencias Latinoamericanas*, Pineda Juan de Dios y Grandinetti, Rita. Universidad Autónoma de Toluca y Universidad Nacional de Rosario. Buenos Aires. Junio.

Lauraga, M^a. E., Guerrini, A.(1994). 'Del "buen vecino" al "Intendente emprendedor": El rol de los Intendentes departamentales en la reforma del Estado'. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* n° 7. Pág. 83-97.

Lopez, S. (2005). 'Partidos desafiantes en América Latina: representación política y estrategias de competencia de las nuevas oposiciones'. *Revista de Ciencia Política*. Vol. 25, N°2. Pág. 37-64.

López, S. (2007). '¿Cuán "locales" son las elecciones municipales en Uruguay? Estimando independencia de resultados y comportamientos electorales'. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, N°16. Pág.73-101.

Magaloni, B. Diaz-Cayeros, A. Estévez, F. (2004) The erosion of party hegemony, clientelism and portfolio diversification: The Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) in Mexico. Working Paper, Department of Political Science, Stanford University. Disponible en <http://www.stanford.edu/~albertod/docs/ClientelismMagaloniDiazEstevez.pdf>

Magri, A.(2003). *La capacidad de gestión y administración de los gobiernos departamentales en el Uruguay*. Documento de trabajo N° 40, FCS, Departamento de Ciencia Política.

Mainwaring, S. (1999). 'Patronage, Clientelism, and Patrimonialism'. En *Rethinking party systems in the Third Wave of Democratization. The case of Brazil*. Stanford University Press.

Mazzuca, S. (2002). '¿Democratización o Burocratización? Inestabilidad del Acceso al Poder y Estabilidad en el Ejercicio del Poder en América Latina'. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*. Año 3. N°7. <http://us.es/arucari>

Medina, L. Stokes, S. (2002). 'Clientelism as Political Monopoly'. Mimeo, University of Chicago Department of Political Science.

Moraes, J.A. (1997) 'Mayoría automática en el Uruguay: la experiencia de los gobiernos departamentales (1984 – 1994)'. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* n° 10. Pág.47-77.

O'Donnell, G. (2004). 'Notas sobre la Democracia en América Latina'. En *La Democracia en América Latina. Hacia una Democracia de Ciudadanas y Ciudadanos. El Debate Conceptual sobre la Democracia*. Pág. 11-82.

O'Donnell, G. (1994) *¿Democracia delegativa?* Cuadernos del CLAEH nº 66, Montevideo. Pág. 5-19.

O'Donnell, G. (2000). 'Teoría democrática y política comparada'. *Desarrollo Económico*, Vol,39, Nº156. Pág. 519-569.

O'Donnell, G. (2001) 'Accountability Horizontal. La Institucionalización Legal de la Desconfianza Política'. *ISONOMÍA*, Nº14. Pág. 7-31.

O'Donnell, G. (2002). 'Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América Latina'. En Méndez J.E., O'Donnell, G; Pinheiro, P.S (comp). *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América latina*. Editorial Paidós. Pág. 305-336.

O'Donnell, G. (1997). *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Editorial Paidós, Buenos Aires.

O'Dwyer, C. (2004). 'Runaway State Building. How Political Parties Shape States in Postcommunist Easter Europe'. *World Politics*, 56, July. Pág. 520-553.

Panizza, F. (1990) *Uruguay: Batllismo y después. Pacheco, militares y tupamaros en la crisis del Uruguay batllista*. EBO.

Pizzorno, A. (1981). 'Interest and parties in pluralism'. En *Organizing interest in Western Europe*, Suzane Berger (comp). Cambridge.

PNUD (2005). *Desarrollo humano en Uruguay 2005*. 'Uruguay hacia una estrategia de desarrollo humano basada en el conocimiento'.

Real de Azúa, C (1964). *El impulso y su freno. Tres décadas de batllismo y las raíces de la crisis uruguaya*. EBO.

Robinson, J. Verdier, T. (2003). 'The Political Economy of Clientelism'. Disponible en http://www.people.fas.harvard.edu/~jrobin/researchpapers/unpublishedpapers/jr_clientel.pdf

Rodríguez, J, R. (2006) *El problema del déficit presupuestal en las intendencias del Uruguay (1995-2004)*. Trabajo presentado en el Congreso Uruguayo de Ciencia Política. 30-31, octubre, 2006.

Sartori, G. (1980). *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Universidad.

Schady, N. (2000). 'The Political Economy of Expenditures by the Peruvian Social Fund (FONCODES), 1991-95'. *American Political Science Review*. Vol.94, Nº2, June. Pág. 289-304.

Scott, J. (1969). 'Corruption, Machine Politics, and Political Change'. *The American Political Science Review*, Vol. 63, N°4. Dic. Pág.1142-1158.

Scott, J. (1972). 'Patron-Client Politics and Political Change in Southeast Asia'. *The American Political Science Review*, Vol. 66, N°1. Mar.Pág.91-113.

Shefter, M. (1994). *Political parties and the state. The American historical experience*. Princeton University Press.

Smulovitz, C. Peruzzotti, E. (2000). 'Societal Accountability in Latin America'. *Journal of Democracy*, Volume 11, Number 4. October. Pág.147-158.

Stokes, S. (2007). 'Political Clientelism'. *Handbook of Comparative Politics*, Edited by Carles Boix and Susan Stokes. Oxford University Press. Pág. 604.

Verdier, D. (1995). 'The Politics of Public Aid to Private Industry: "The Role of Policy Networks"'. *Comparative Political Studies*, 28:1. Apr. Pág. 3-43.

Winn, P. Ferro-Clérigo, L. (1997). 'Can a Leftist Government Make a Difference? The Frente Amplio Administration of Montevideo, 1990-1994'. En *The New Politics of Inequality in Latin America. Rethinking Participation and Representation*. Edited by Douglas, A. Chalmers, Carlos M. Vilas, Katherine Hite, Scott B. Martin, Kerianne Piester, and Monique Segarra. Oxford University Press.

Páginas web consultadas

www.ine.gub.uy

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

www.parlamento.gub.uy/constituciones/const004.htm

www.tcr.gub.uy