

PATRONAZGO Y ESTRATEGIAS DE MOVILIZACIÓN PARTIDARIA: EVIDENCIA DESDE LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES DE URUGUAY*

*Patronage and Partisan Mobilization Strategies: Evidence from the
Sub-national Governments of Uruguay*

Fabrizio Carneiro**

Resumen. ¿Cómo se explica la variación en las prácticas de patronazgo político a nivel subnacional? Este trabajo pone a prueba una serie de hipótesis para explicar la desigual distribución del patronazgo en los diecinueve gobiernos departamentales de Uruguay entre 1994 y 2005. Para ello, se presenta una crítica y reformulación de los argumentos pluralistas que explican la disminución del patronazgo, exponiendo una nueva hipótesis centrada en las estrategias de movilización partidaria. En particular, el artículo argumenta que los partidos que históricamente se desarrollaron utilizando estrategias de movilización política por fuera de la estructura estatal tienen mejores incentivos para controlar y limitar el uso de los recursos estatales, ya que su éxito electoral no depende de estas prácticas.

Palabras clave: Patronazgo- Competencia política- Estrategias de movilización partidaria

Abstract. How can we explain the variation in patronage politics across subnational governments in Uruguay? This paper tests several hypotheses in the literature on political representation to explain the provision of patronage in nineteenth local governments during 1994-2005. The paper makes a critic to traditional pluralist arguments to propose a new thesis based on party mobilization strategies. In particular I argue that political parties relying on mobilization strategies outside state or bureaucratic structure have more incentives to control and limit patronage given that their electoral success does not depend on this resource.

Key Words: Patronage- Political Competition- Partisan Mobilization Strategies

* Artículo recibido el 10 de mayo de 2009 y aceptado para su publicación el 14 de noviembre de 2009

Introducción

El estudio del clientelismo puede realizarse desde un abordaje a nivel nacional así como también a nivel subnacional, analizando formas de relacionamiento entre la ciudadanía y los agentes políticos en ese segundo nivel de gobierno.

* Este artículo es una síntesis de la monografía final de la Licenciatura en Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Agradezco los comentarios realizados por los Profs. Juan Andrés Moraes, Daniel Chasquetti, Adolfo Garcé y dos árbitros anónimos. También mi reconocimiento a Cecilia Rocha por los comentarios realizados a versiones preliminares del trabajo. Finalmente agradezco al Prof. Antonio Cardarello por haberme facilitado los datos electorales para la construcción de los índices. Obviamente, los errores o carencias en el artículo son de mi responsabilidad.

** Investigador del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. E-mail: fcarneirog@gmail.com

En América Latina esta última estrategia es particularmente importante porque como muestran los estudios sobre la democracia en la región, ésta se ha caracterizado por presentar notables diferencias en el funcionamiento y la distribución territorial de las instituciones políticas, constatándose la presencia de “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)¹. En estas zonas el clientelismo y la dominación personalista son el reflejo de esa desigual distribución de las instituciones estatales en el territorio. Este problema 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.

En este trabajo se argumenta que aquellos partidos que se desarrollaron históricamente por fuera de la estructura estatal son los que presentan los mayores incentivos para limitar las prácticas de patronazgo en el Estado. Tomando como evidencia los gobiernos subnacionales de Uruguay se muestra como una mayor presencia del partido externo más importante -el Frente Amplio- ha venido asociada a una disminución en la utilización del patronazgo en cada departamento.

La primera sección presenta una breve definición conceptual del clientelismo centrándose en un subtipo específico de práctica que se denominará patronazgo. La segunda revisa los aportes teóricos de la literatura para explicar el declive de 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 las hipótesis desarrolladas en los apartados anteriores en el caso uruguayo. La quinta sección se centra en la experiencia del Frente Amplio en el gobierno de Montevideo para mostrar el comportamiento de un partido de origen externo al Estado después de su llegada al poder de gobierno. En la última sección se presentan las conclusiones finales.

1. Definiendo conceptualmente el patronazgo

El término “clientelismo” es utilizado de diversas formas 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). Podemos identificar en el

¹ En esta frase la baja presencia estatal hace referencia a una baja presencia de la legalidad estatal que caracteriza a un Estado democrático y no significa la no existencia de un Estado. Esta afirmación supone trabajar con la tesis de O’Donnell (1997) de que la conceptualización de democrático o autoritario no sólo es posible realizarla a nivel del régimen de gobierno sino también para el Estado. Como señala el autor desde esta perspectiva en América Latina existen Estados esquizofrénicos en donde se combinan en grados variables características democráticas y autoritarias.

patronazgo tres características importantes que nos ayudan a diferenciarlo de otras prácticas clientelistas, una referente al actor que distribuye los beneficios y las otras dos respecto al bien pasible de distribución². Estas tres características tomadas en su conjunto ayudan a resolver el problema del compromiso y credibilidad que existe 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)³.

Tomando la distinción conceptual que realiza Stokes sobre el término, podemos definir al clientelismo como: "(...) *the proffering of material goods in return for electoral support, where the criterion of distribution that the patron uses is simply: did you (will you) support me?*" (Stokes 2007:2).

Por otra parte, cabe señalar que cuando la característica principal de este intercambio 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 votos⁴.

De esta forma el patronazgo se define como: "*the proffering of public resources (most typically, public employment) by office-holders in return for electoral support, where the criterion of distribution is again the clientelist one: did you-will you-vote for me?*" (Stokes 2007:5).

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 votos⁵ - 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 patron-

2 Es importante señalar que este trabajo se centra en una relación clientelista específica que se denomina patronazgo, pero esta práctica puede convivir con otros tipos de relaciones clientelistas como la compra de votos a través de programas sociales o la entrega de bienes de consumo. No es el objetivo de este trabajo analizar esas otras formas de clientelismo.

3 Generalmente es posible identificar una tercera persona -comúnmente denominado "broker"- que sirve de intermediario entre el patrón y su clientela. El broker se distingue 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).

4 El hecho de que se esta estudiando la relación en un régimen democrático es importante porque 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).

5 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).

azgo -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 reversible⁶, 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 2002, 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 2002).

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 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 votos⁷, 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. 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.

2. Teorías para explicar el patronazgo

Este trabajo evaluará en el caso uruguayo el poder explicativo de tres hipótesis muy influyentes en la literatura sobre clientelismo político⁸.

Para facilitar su exposición denominaremos a cada una de ellas como: 1)

6 Esta característica depende obviamente de cuan flexibles sean los servicios civiles en el Estado.

7 El voto secreto no es un obstáculo ineludible para ejercer este monitoreo ya que el político y sus allegados pueden hacer suposiciones razonables sobre el voto de sus clientelas en base al comportamiento de los votantes antes y después de la elección. El operador político puede observar si la persona utilizó el transporte y la papeleta que le otorgo el partido, si hizo manifestaciones publicas de apoyo entre otras cosas (Brusco, Nazareno y Stokes 2004).

8 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 mostrara- 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 señalo que en este estudio concreto no resulta una variable explicativa importante.

socio-económica, 2) pluralista y 3) pluralismo en las estrategias de movilización. 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-económica⁹ es tal vez la explicación más difundida en la literatura sobre clientelismo. Colocando el énfasis en el lado de la demanda¹⁰, 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 2007; 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. En segundo lugar, 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)¹¹. 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 permitiría compensar la falta de habilidad de los políticos para conseguir votos mediante promesas pre-electorales de política pública creíbles en los sectores del electorado con bajos ingresos.

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 del clientelismo. Al igual que en la hipótesis socio-económica, se pueden encontrar en la literatura diferentes argumentos para esta asociación entre competencia política y clientelismo.

Por un lado, se plantea que una competencia política fuerte equilibraría el

9 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.

10 Como señalan Robinson y Verdier (2002) 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.

11 Otra interpretación de la relación entre condiciones socio-económicas y clientelismo no está asociada a la pobreza sino a la desigualdad de ingreso. En aquellos países en donde no existe desigualdades considerables de ingreso el clientelismo es financiado desde una clase media alta y teniendo como objetivo una clase media baja en ascenso, por lo tanto 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 2002, Stokes 2007).

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 disminuiría su rendimiento electoral (Geddes 1991). 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).

Por otro lado, se ha señalado que en un sistema político donde existe equidad¹² 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 debido al temor que la crítica y la publicidad de estas acciones por parte de la oposición ocasionen costos electorales al gobierno. Pero para que esta penalización del electorado funcione la competencia también debe estar institucionalizada, presentando a los votantes en las elecciones un número tratable de partidos políticos estables que construyan coaliciones con preferencias familiares (O'Dwyer 2004). Se busca señalar que deben existir patrones claros de competencia para que los votantes puedan penalizar al actor partidario responsable del uso arbitrario de los recursos.

Estos dos mecanismos a través de los cuales la competencia política limita el patronazgo se corresponden con dos tipos diferentes de accountability (O'Donnell 2001). El primer mecanismo actúa a través de lo que se suele denominar accountability horizontal, 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. El segundo mecanismo se corresponde con lo que se ha denominado accountability vertical o electoral y hace referencia al control que realizan los ciudadanos en un sistema democrático por intermedio del acto electoral, sancionando o beneficiando a los diferentes partidos políticos de acuerdo a su desempeño en el gobierno.

En los argumentos pluralistas existen supuestos bastante controvertibles en

12 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.

relación a algunas características que presentan los vínculos clientelistas entre ciudadanos y partidos políticos. Primero, en un sistema político no todos los partidos tienen igual acceso a los recursos del Estado y 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 también han mostrado como el Peronismo se beneficia más que la UCR-Alianza del gasto en patronazgo al transferir ingresos a los votantes más pobres y con menor nivel educativo dada la histórica influencia del partido en este franja del electorado. 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.

Segundo, pueden resultar problemáticos los incentivos 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 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 sus 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 se asume que no todos los partidos políticos pueden alcanzar el mismo grado de eficiencia en la distribución de beneficios mediante las redes clientelares, se puede esperar que 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.

En base a este argumento podemos reformular el enfoque pluralista presentando la hipótesis del pluralismo en las estrategias de movilización.

Para desarrollar esta hipótesis se parte 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.

Los partidos internamente movilizados son fundados y controlados por políticos que ocupan posiciones de poder en el régimen y estas posiciones de poder

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

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

le permiten tener -si no existe un servicio civil y leyes generales que lo impidan- un acceso privilegiado a los recursos del Estado para ganarse apoyo en la competencia política. Por su parte, los partidos externamente movilizados son aquellos 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.

Para Shefter, esta falta de acceso a los recursos que explica el comportamiento de los partidos externos al régimen antes de su llegada al poder continua moldeando la conducta partidaria *después de que estos llegan al poder de gobierno*.

La forma en que un partido inicialmente adquiere su base de apoyo actuaría como un carácter-formante o una experiencia crítica, que influye sobre el comportamiento posterior del partido. 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).

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 ya que su éxito electoral no depende de estas prácticas. En cambio, los partidos internamente movilizados 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; esta denuncia y oposición podría limitar su estrategia de movilización en elecciones futuras poniendo en riesgo su éxito electoral. 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*.

Es importante señalar que el control que realizan los partidos de oposición 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. Esta mayor presencia organizacional permite que ciudadanos u organizaciones sociales hagan llegar denuncias de estas prácticas a los partidos, buscando que éstos 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 parte del supuesto 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.

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 un actor externo al sistema. La competencia responsable surge cuando 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.

Finalmente, podemos identificar el acceso a los recursos como una variable importante para analizar el 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 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 disponible para ganarse el apoyo de la ciudadanía. En suma, 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 las hipótesis

Este estudio toma como referencia temporal los tres periodos legislativos que transcurren desde el año 1994 hasta el año 2005. En estos años se sucedieron 3 elecciones en los 19 gobiernos subnacionales de Uruguay –1994, 2000 y 2005–, dos de las cuales se realizaron de forma independiente a la elección nacional¹⁶. Tomando

15 La accountability societal es un concepto propuesto por Smulovitz y Peruzzotti y hace referencia a una tercera forma de control de gobierno: “*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)

16 Hasta la reforma constitucional de 1996, en cada elección se sufragaba por autoridades nacionales y departamentales en elecciones simultáneas y sin la posibilidad de cruzar votos entre los partidos. A partir de la reforma las elecciones para los cargos nacionales y departamentales se han separado en el tiempo. Institucionalmente sólo la llamada cláusula anti-secesión vincula las elecciones departamentales a las na-

como unidad de análisis cada período legislativo se trabaja con un $N = 57$ (19×3).

La variable dependiente del trabajo es el patronazgo en los gobiernos subnacionales de Uruguay. Para medirla 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 el patronazgo esté más extendido encontraremos una mayor proporción de empleados públicos sobre los privados. Sin duda, la variable dependiente está centrada en los cambios a nivel macro, dejándonos sin información sobre movimientos que puedan estar realizando a la interna del Estado¹⁷.

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%

Para poner a prueba la hipótesis socio-económica se utilizan dos indicadores: la medida de IDH modificado 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.

Para analizar la hipótesis pluralista utilizaremos con pequeños cambios para adaptarlo al caso uruguayo, el índice de competencia subnacional propuesto por Gervasoni (2006); a esta adaptación del índice de competencia subnacional se denominará índice de competencia electoral. El índice se compone de cuatro indicadores de competencia:

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.

cionales. Esta 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, sólo pueden ser candidatos en las siguientes elecciones (presidenciales, legislativas y departamentales) por ese mismo partido. A través de este mecanismo, se limitan las secesiones y también se acota la formación de opciones estrictamente departamentales (Botinelli 1999).

17 Importa señalar que el ratio de empleo público-privado mide todos los funcionarios públicos del departamento-incluso administración central y entes autónomos. Aunque no podemos descartar a priori que la competencia política y demás variables subnacionales no están relacionadas con la provisión de empleos públicos en instituciones estatales de nivel nacional, podríamos obtener un mejor indicador al desagregar los contratos de función pública por departamento, diferenciando no sólo el organismo al que pertenecen sino también los funcionarios presupuestados de los eventuales. Estos cambios en la interna del Estado son bastante importantes porque pueden indicar las barreras existentes en los procesos de entrada de nuevos funcionarios. 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. Por otro lado, al medir el ratio entre público-privado nos permite observar la importancia del Estado a nivel subnacional como fuente de ocupación en relación al sector privado.

Nivel de competencia electoral por el ejecutivo: Mide el alcance de la oposición partidaria al gobierno. Se calcula con el porcentaje de votos obtenido por el partido gobernante en cada elección. Este porcentaje es restado de 100% para obtener la medida de competencia.

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 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.

Dominio en la representación en la cámara de diputados: Mide el grado en que un solo partido controla la representación en la cámara de diputados. Este indicador surge de la proporción de diputados obtenida por cada partido en cada elección. 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. 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).

Para operacionalizar la hipótesis de pluralismo en las estrategias de movilización primero debemos realizar la distinción entre partidos externamente e internamente movilizados. Siguiendo nuevamente a Shefter la norma de distinción no puede ser otra que un *criterio histórico*.

En el sistema político uruguayo resulta relativamente sencillo aplicar la distinción ya que se cuenta con un sistema de partidos institucionalizado en donde los tres partidos más importantes -Partido Colorado (PC), Partido Nacional (PN) y Frente Amplio (FA)- han mantenido 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 período de 1910 hasta 1934 (Caetano y Rilla 1985), el Partido Colorado -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, modernizando también la lucha política estableciéndose los partidos como actores centrales en la disputa por el poder de gobierno.

El Partido Nacional 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 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 gobier-

no. Pero la gradual instauración de la competencia electoral, sumada a los cambios socio-económicos impulsados por el Batllismo, generó 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 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). 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. Como afirma Panizza:

“[...] 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” (Panizza 1990:67).

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

Por otra parte, el Frente Amplio 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.

Como indicadores de la hipótesis de 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 está compuesta por cuatro indicadores:

*Acceso de los partidos externos al gobierno*¹⁹: 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 es gobernado por uno internamente movilizado.

Poder de control en el legislativo local: Mide el poderío electoral de los partidos externos en el legislativo local. Es medido como el porcentaje de bancas obtenido por los partidos externamente movilizados en cada elección.

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 obtenido por los partidos externos con representación en el ejecutivo local.

Predominio en la representación de diputados: Expresa el grado de dominio de 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.

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 de cada departamento. Como señala esta literatura, 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

18 Para el período de estudio también se ha tomado como partido externo 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 periodos 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.

Chavez 2003, Gibson 2004, Gervasoni 2006).

En los gobiernos subnacionales de Uruguay las transferencias de ingreso desde el gobierno central están establecidas en la constitución y son estipuladas en el presupuesto nacional propuesto por el ejecutivo de acuerdo a una cuota parte establecida (artículo 297, inciso 13) al igual que las alícuotas de recaudación impositiva (artículo 298, inciso 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).

El promedio de los porcentajes de ingresos transferidos sobre los ingresos propios de cada departamento es de 43.2%, en el periodo de 1994, de 40.2% en el periodo 2000 y de 34.8% en el periodo 2005. La media de la variable en todo el periodo es de 39.5% con un desvío típico de 14.4%.

4. Explicando el patronazgo en Uruguay

Para analizar el poder explicativo de las hipótesis desarrolladas, en la tabla 1 se presentan cinco modelos de regresión lineal múltiple²¹ que 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. Se esperaba que presentara una relación positiva con la proporción de empleados públicos lo cual indicaría que a medida que aumenta la desigualdad también aumenta el patronazgo. En la columna B del modelo 1 se agrega la 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 ésta en el modelo, el IDH se vuelve significativo y cambia de signo; esto se debe 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 puede apreciar 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.

20 Estas alícuotas fueron introducidas con la reforma constitucional de 1996. La distribución y la recaudación de las mismas se realiza en el interior del país, excluyendo al departamento de Montevideo.

21 Se realizan modelos OLS para analizar las diferentes variables porque no se busca realizar inferencias causales en términos de series de tiempo. Las observaciones se toman en tres periodos simplemente como una forma de aumentar el número de casos.

Tabla 1. Modelos de regresión lineal para la evaluación de hipótesis
Variable dependiente: % de empleados públicos/privados

	Modelo 1		Modelo 2		Modelo 3		Modelo 4	Modelo 5
	A	B	A	B	A	B		
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)
% 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)
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)

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 cabía esperar 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 se controla la relación por la variable acceso a los recursos; como se aprecia 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 se encuentra 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.

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

Finalmente, el modelo 4 presenta 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 alto nivel de significación. 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 1 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 y no significativa con la proporción de empleados públicos. La variable de control ha disminuido su nivel de significación pero continúa dentro de los niveles de significación especificados en el modelo, 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 de .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 1 muestran de forma clara la relación inversa que mantienen 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 antes, 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 que dados 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 1- que un

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).

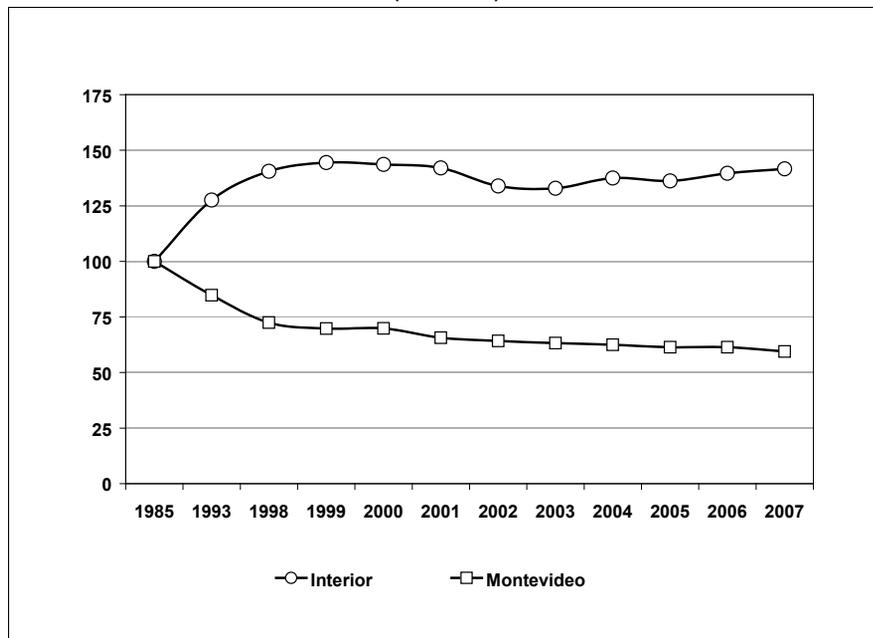
departamento que reciba un alto porcentaje de transferencias desde el gobierno central como por ejemplo Cerro Largo en 1994 con un 64%, es esperable que presente 4.8% más empleados públicos que un departamento que reciba bajos niveles de transferencia como Maldonado en 1994 con 7%. Por el contrario, 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.

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. Los casi 20 años de gobierno de este partido en el departamento de Montevideo permiten observar la validez de los postulados de Shefter sobre el comportamiento de los partidos externos en el gobierno.

En el gráfico 1 se presenta una comparación de la evolución del empleo público en el departamento de Montevideo y el interior del país. Como se observa el departamento de Montevideo ha venido disminuyendo el empleo estatal de forma constante -sólo 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. Se encuentra un período de claro incremento que llega hasta el año 1999, para después 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 1. Evolución del empleo público en Montevideo e Interior (1985=100)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ONSC.

El Frente Amplio llegó al poder de la intendencia de Montevideo intentando lograr cambios en la 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 constituyen un cambio en la relación del partido político y el Estado en comparación con las administraciones de los partidos tradicionales y más allá del debate acerca de si se han logrado avances en la eficiencia estatal a este nivel, es posible 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. Conclusión

En este trabajo se ha desarrollado una nueva hipótesis para analizar la relación entre partidos políticos y Estado. 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 el patronazgo a nivel local.

El estudio también aporta más evidencia sobre la importancia de las transferencias desde el gobierno central para financiar las prácticas de patronazgo locales. En investigaciones futuras 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.

Bibliografía

- Auyero, Javier (2000). "The logic of Clientelism in Argentina: An Ethnographic Account", *Latin American research review*, vol. 35, n°3, pp. 55-81.
- Bill Chavez, Rebecca. (2003). "The construction of the rule of law in Argentina: a tale of two provinces. *Comparative Politics*, July, Vol. 35, N°4. pp. 417-437.
- Borges, André (2007). "Rethinking State Politics: The Withering of State Dominant Machines in Brazil", *Brazilian Political Science Review*, December, Vol.2. pp. 108-156.
- Brusco, Valeria, Marcelo Nazareno and Susan Stokes (2004). "Vote Buying in Argentina". *Latin America Research Review*. June, Vol. 39, N°2.. pp. 66-87.
- Bottinelli, Oscar O. (1999). "Los efectos políticos de la reforma constitucional". En <http://www.factum.edu.uy/estpol/sispol/sip99001.html#inicio> (visitado el 11 de octubre del 2008).
- Caetano, Gerardo y José Rilla (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, Montevideo.
- Calvo, Ernesto y Victoria Murillo (2004). "Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market". *American Journal of Political Science*. October, Vol.48, N°4. pp. 742-747.
- Fox, Jonathan (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, Oxford.
- Geddes, Bárbara (1991). "A Game Theoretic Model of Reform in Latin America Democracies". *American Political Science Review*. Vol.85, N°2. June. Pág. 371-392.
- Gervasoni, Carlos (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.
- Gibson, Edward L. (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- Septem-

- ber 5, 2004. Copyright by the American Political Science Association.
- Grzymala-Busse, Anna (2006). "The Discreet Charm of Formal Institutions. Post-communist Party Competition and State Oversight". *Comparative Political Studies*, December, Volume 39, Number 10, pp. 1-30.
- Hagopian, Frances, Carlos Gervasoni, and Juan Andrés Moraes (2007). "From Patronage to Program: The Emergence of Party-Oriented Legislators in Brazil". Working Paper #344. Kellogg Institute. December.
- Hopkin, Jonathan (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".
- Keefer, Philip E. and Razvan Vlaicu (2005). *Democracy, Credibility and Clientelism*. Working Paper, Series 3472, Development Research Group, the World Bank.
- Kitschelt, Herbert P. and Steven Wilkinson (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, Cambridge.
- Lanzaro, Jorge (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. Montevideo. Pág.20-46.
- Lopez, Santiago (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.
- Luna, Juan Pablo (2004). *La política desde el llano. Conversaciones con militantes barriales*, EBO, Montevideo.
- Magaloni, Beatriz, Alberto Diaz-Cayeros and Federico Estévez (2007). "Clientelism and portfolio diversification: a model of electoral investment with applications to Mexico". En *Patrons, Clients, and Policies. Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*, edited by Herbert Kitschelt and Steven I. Wilkinson. Cambridge University Press, Cambridge.
- Magri, Altair (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, Scott (1999). "Patronage, Clientelism, and Patrimonialism". En *Rethinking party systems in the Third Wave of Democratization. The case of Brazil*. Stanford University Press, Stanford, CA.
- Medina, Luis Fernando and Susan Stokes (2002). *Clientelism as Political Monopoly*. Trabajo presentado al annual meeting of the American Political Science Association, Boston Marriott Copley Place, Sheraton Boston & Hynes Convention Center, Boston, Massachusetts, Aug 28, 2002.
- Moraes, Juan Andrés (1997) "Mayoría automática en el Uruguay: la experiencia de los gobiernos departamentales (1984 – 1994)". *Revista Uruguaya de Ciencia Política* n° 10. pp.47-77.

- O'Donnell, Guillermo (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*. Informe PNUD. pp. 11-82.
- O'Donnell, Guillermo (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, Argentina. pp. 305-336.
- O'Donnell, Guillermo (2001) "Accountability Horizontal. La Institucionalización Legal de la Desconfianza Política". *ISONOMÍA*, N°14. pp. 7-31.
- O'Donnell, Guillermo (1997). *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Editorial Paidós, Buenos Aires.
- O'Dwyer, Conor (2004). "Runaway State Building. How Political Parties Shape States in Postcommunist Easter Europe". *World Politics* July, 56. pp. 520-553.
- PNUD (2005). *Uruguay hacia una estrategia de desarrollo humano basada en el conocimiento*. Informe desarrollo humano en Uruguay 2005. PNUD.
- Panizza, Francisco (1990). *Uruguay: Batllismo y después. Pacheco, militares y tupamaros en la crisis del Uruguay batllista*. EBO, Uruguay.
- Robinson, James and Thierry Verdier (2002). "Political Economy of Clientelism", CEPR Discussion Paper No. 3205, February.
- Schady, Norbert R. (2000). "The Political Economy of Expenditures by the Peruvian Social Fund (FONCODES), 1991-95. *American Political Science Review*, June. Vol.94, N°2. pp. 289-304
- Scott, James C. (1972). "Patron-Client Politics and Political Change in Southeast Asia". *The American Political Science Review*, March ,Vol. 66, N°1.pp.91-113.
- Scott, James C. (1969). "Corruption, Machine Politics, and Political Change". *The American Political Science Review*, December, Vol. 63, N°4. pp. 1142-1158.
- Shefter, Martin (1994). *Political parties and the state. The American historical experience*. Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- Smulovitz, Catalina and Enrique Peruzzotti (2000). "Societal Accountability in Latin America", en *Journal of Democracy*, October Volume 11, Number 4. pp. 147-158.
- Stokes, Susan (2007). "Political Clientelism". *Handbook of Comparative Politics*, Edited by Carles Boix and Susan Stokes. Oxford University Press, Oxford. pp. 604.
- Winn, Peter and Lilia Ferro-Clérigo (1997). "Can a Leftist Government Make a Difference? The Frente Amplio Administration of Montevideo, 1990-1994", en Chalmers, Douglas, A., Carlos M. Vilas, Katherine Hite, Scott B. Martin, Kerianne Piester, and Monique Segarra (eds), *The New Politics of Inequality in Latin America. Rethinking Participation and Representation*. Oxford University Press, Oxford.

Páginas web consultadaswww.ine.gub.uy<http://www.onsc.gub.uy>www.parlamento.gub.uy/constituciones/const004.htmwww.tcr.gub.uy**Anexo****Tabla 2. 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 3. 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
Competencia en la Junta Departamental	,985
Competencia por el Ejecutivo	,980
Acceso al gobierno de los partidos programáticos	,850
Competencia en diputados	,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.

