

**Proyecto**  
**Representatividad, eficiencia y legitimidad**  
**de la política uruguaya en el fin de siglo**

# **Cientelismo, eficiencia y representación**

**Carlos Pareja**

Fundación Friedrich Naumann  
CLAEH. Programa Estado y Política

**Agosto de 1999**

## Sumario

1. Un debate mal tramitado	2
2. El clientelismo y la academia	4
3. El concepto del clientelismo	6
3.1 El apoyo político	8
3.2 Las modalidades de los Beneficios	9
4. El clientelismo y la política	11
4.1 Clientelismo y modernidad política	11
4.2 Clientelismo y partidos políticos	13
5. El problema de la eficiencia	17
6. El caso uruguayo	20
5.1 El club político	22
5.2 La situación actual	25
7. A modo de conclusión	27

# Clientelismo, eficiencia y representación

Carlos Pareja\*

## 1—Un debate mal tramitado

La opinión pública uruguaya suele ser dura con el clientelismo. En la mayoría de los casos cuando se hace referencia a él es para designarlo, de forma bastante vaga, causa y origen de importantes males que aquejan la política uruguaya. Entre esos males se encuentra la ineficiencia en la gestión de la administración pública, su corrupción y la distorsión de la representación política. A su vez los diagnósticos usuales ven en el clientelismo la consecuencia no solo del oportunismo acomodaticio y de la ineptitud sino también de la ignorancia. La reputación de las críticas al clientelismo es, además, sumamente alta. Tan es así que, hoy cuando los partidos tradicionales parecen haber incorporado definitivamente la condena a su discurso la unanimidad acerca de los prejuicios del clientelismo es prácticamente total.

Sin embargo, la concepción crítica predominante sobre el clientelismo<sup>1</sup> no ha podido establecer un sólido y riguroso enjuiciamiento del fenómeno aludido. Se trata de un consenso amplio y bien intencionado pero débil en su formulación y supuestos. La crítica al clientelismo no ha sabido por ejemplo, reconocer la especificidad competitiva del clientelismo uruguayo, su papel histórico de disciplinador cívico y su carácter de nexo compensador con los servicios que (mal) brindan las instituciones. Como veremos, no es lo mismo el clientelismo uruguayo que, por poner un caso, el clientelismo del Nordeste brasileño y los testimonios con que contamos no nos habilitan a calificar a las redes clientelísticas como redes mafiosas.

---

\* Filósofo político, docente universitario e integrante del Programa Estado y Política del CLAEH.

<sup>1</sup> Dicha concepción encuentra tal vez su mejor y más explícita expresión en la prédica del líder y candidato presidencial del Nuevo Espacio, Rafael Michelini, quién llega a considerar el fin del clientelismo como una de las dos condiciones fundamentales para una eventual participación en una coalición de gobierno: *“Si de la elección nacional surge que nosotros no tengamos la responsabilidad del Poder Ejecutivo estamos dispuestos a participar en un futuro gobierno en la medida en que haya un acuerdo programático. La base tiene que ser la transparencia y el fin del clientelismo político y la vista gorda que se hace con pequeñas ventajitas y corruptelas en la administración que terminan tratando a los iguales en forma desigual. Hablo de contratos de obra, toma de funcionarios públicos, o publicidad de los entes. Se trata de una serie de hechos que terminan generando un enorme descreimiento. Vamos a participar en un acuerdo programático y la base para empezar a discutir es que se termine la vista gorda. Se ha eliminado mucho con la reforma constitucional pero todavía hay mucho para hacer.”* Diario “El País”, pág. 9, 5/7/99. *“Se tiene que terminar el despilfarro del dinero público, se tiene que terminar con la politización de los entes autónomos y hay que hacer de las empresas públicas empresas eficientes. Para nosotros es una condición esencial terminar con el clientelismo político...(la diferencia con Batlle y Lacalle es) la vieja forma de hacer política, el clientelismo político, el usar al Estado para fines partidarios...”* “El País”, 17/7/99.

Al mismo tiempo su idea de eficiencia está demasiado ligada a la forma de reclutamiento de los funcionarios cuando es notorio la multiplicidad de factores que en ella inciden. Cuando se señala al clientelismo como la causa fundamental de la ineficiencia en los servicios públicos se está tan sólo haciendo referencia a un porcentaje muy menor de los factores que generan una gestión eficaz.

Por último, no se puede pasar por alto que el clientelismo no es un fenómeno exclusivo de la política. Si hay algo que caracteriza al Uruguay son las múltiples redes de recomendaciones y favoritismos. No se trata entonces de una de un asunto de una minoría corrupta. Para que exista clientelismo debe haber clientes y la sociedad uruguaya siempre ha alentado el particularismo. En todo caso el clientelismo político facilitó el acceso a las instituciones de aquellos que no forman parte de las múltiples redes ya establecidas.

A su vez, su carácter de práctica extendida no habilita su automática justificación. La utilidad conceptual que implica incorporar su carácter de práctica extendida es la que nos permite entender que papel juega el fenómeno en un país de fuerte tradición democrática. Si se tratara exclusivamente de un asunto de gente acomodaticia y mediocre, las preguntas estarían todas contestadas. Y la conclusión de que este es un país de gente acomodaticia y mediocre, manipulada y comprada por una elite política corrupta se sostiene sólo en una mala charla de boliche.

El consenso automático que inspira la condena al clientelismo poco nos alienta a identificar sus verdaderos perjuicios y virtudes. El mismo efecto produce la alternativa contraria. Aquella que se niega a discutir el tema públicamente derivando en una especie de consentimiento velado a una práctica que a la luz pública se la considera indefendible. Cualquiera de las dos posiciones, la condena absoluta y ciega y la negación del fenómeno que termina en un vaciamiento de su significado, que lo tiene, nos alejan de un abordaje esclarecedor. El Uruguay se debe a sí mismo un debate riguroso sobre el tema en cuestión. Hasta ahora sólo ha sido capaz de exagerar sus perjuicios o disminuirlos en base a la lógica del mal menor y de la creencia que no hay más horizontes que las redes de clientelísticas.

El objetivo, entonces, de esta investigación es, antes que realizar una defensa o una condena del clientelismo, constituir un aporte en la generación de un debate que nos habilite a comprender mejor un fenómeno tradicionalmente esquivo.

## 2- El clientelismo y la academia

Una de las razones que explican la incapacidad uruguaya para incorporar el clientelismo en un debate riguroso ha sido la escasa atención que la academia le ha prestado al tema.

La ausencia de un banco de datos con el que cotejar nuestra moralidad política y nuestras concepciones acerca de la eficiencia en la gestión, se ve, sin embargo, parcialmente compensada por los aportes que desde la teoría social y política desarrollaron los fundadores de la sociología y la ciencia política nacional<sup>2</sup>. En ellos es posible acceder a la interpretación teórica del fenómeno e incluso reconocer un debate implícito entre las posiciones de, por ejemplo, German Rama y Aldo Solari. Si bien con estos aportes el clientelismo adquiere, en su momento, cierto *status* académico, no llega a elevarse a la categoría de asunto de primer orden al punto de no existir un solo texto dedicado exclusivamente al tema, que, por otra parte, no se lo ha vuelto a analizar desde la década del setenta. El texto que más se acerca a un estudio específico es “*El Club político*” de Germán Rama pero, como el título lo indica, su objeto de investigación es otro. Lo que allí se dice sobre el clientelismo –muy sustancioso y revelador cuando recoge los testimonios de los protagonistas directos- es –más allá del indudable nexo- en tanto una de las funciones del club político y no como un fenómeno en si mismo.

La carga de la visión crítica hacia la política y los partidos tradicionales propia de la academia sesentista implicó costos importantes en términos de curiosidad investigativa, lo cuál explica, en parte, las ausencias señaladas. Asimismo, el débil desarrollo de la ciencia política y, especialmente, de la filosofía política –las disciplinas que disponen de los instrumentos conceptuales idóneos para interpretar el fenómeno desde la política- contribuyeron a fortalecer el sesgo sociológico en los análisis sobre el tema. Dicho sesgo supuso la interpretación del fenómeno en tanto reflejo de determinado tipo de “relaciones sociales” o representando una de las funciones del sistema social, antes que a la luz de la naturaleza específica y no reductible de la política. Cabe señalar que los trabajos de Aldo Solari son los que más se acercan a una interpretación del

---

2 Algunos de los principales aportes desde la teoría social se pueden encontrar en la primera parte del trabajo de Germán Rama “*El club político*”, Editorial Arca, Montevideo, 1967; en un viejo trabajo de Real de Azúa titulado “*Legitimidad, apoyo y poder político. Ensayo de tipología*”, editado por la Fundación de Cultura Universitaria en su ficha de Ciencia Política N° 83, en donde el autor establece, entre otras cosas, la categoría denominada “Legitimidad retributiva” para explicar el la relación entre el caudillo y sus seguidores. También en las “*Notas sobre política y sociedad en el Uruguay(1946-1962)*” de César Aguiar.- autor que retoma la categoría de Azúa y la aplica al clientelismo- y en su participación en el seminario “*Uruguay: transición hacia la democracia. Estudio de las condiciones de viabilidad del proceso de cambio político*”, organizado por CIEDUR en Montevideo los días 15 y 16 de noviembre de 1983, se puede acceder a interpretación sobre el tema. Por último, están los trabajos de Aldo Solari entre los que destacan “*El desarrollo social del Uruguay en la postguerra*”, Ed. Alfa, 1967 y el tomo II de “*Estudios sobre la Sociedad Uruguaya.*”

fenómeno en términos políticos.

Las cosas han cambiado desde entonces pero no para el clientelismo que sigue sin ser considerado un objeto relevante entre los investigadores<sup>3</sup>. No contamos hoy con información confiable que nos permita cuantificar el fenómeno y la interpretación teórica, si bien brinda un punto de partida para la reflexión, demanda urgente actualización a la luz de las nuevas formas de comunicación entre la ciudadanía y los partidos, y a las últimas reformas del Estado y del sistema electoral.

El conocimiento, entonces, disponible –ya sea cuantitativo, cualitativo o teórico- es escaso y de segunda mano. El mismo se remite más a la interpretación y deducción basada en información proveniente de otras áreas que datos directamente relacionados con el objeto en cuestión. El auge académico internacional que adquirió el tema en la década del ochenta no logró contagiar a los académicos uruguayos<sup>4</sup> por lo que tampoco contamos con investigaciones recientes que nos habiliten a ubicar la poca información disponible en perspectivas comparativas.

Por ello los juicios que podemos emitir sobre el clientelismo tienen limitaciones, sino descalificantes, sin duda importantes como para agregarles buenas dosis de cautela y prudencia intelectual.

---

3 Con la excepción del trabajo de Francisco Panizza, *“Uruguay: Batllismo y después. Pacheco, militares y tupamaros en la crisis del Uruguay batllista”*. Ed. Banda Oriental, Montevideo, 1990. Si bien el libro trata otras temáticas, el clientelismo es analizado como parte de lo que el autor denomina las “líneas borrosas” entre las instituciones políticas y la sociedad civil.

4 *“Como expresión de ese interés cabe señalar, entre otras cosas, la aparición en Europa y los Estados Unidos de por lo menos tres compilaciones sobre el tema...Sin embargo, a pesar de su importancia en los sistemas políticos regionales, no ha habido un similar desarrollo reciente en los estudios sobre clientelismo en América Latina.”* Francisco Panizza, *“El clientelismo en la teoría política contemporánea”*. Cuadernos del Claeh, N° 44, Abril de 1988, pp. 63-70.

### 3— El concepto del clientelismo

El clientelismo es, básicamente, “*el intercambio de apoyo político por beneficios particularizados*”<sup>5</sup>. En otras palabras, se trata de un conjunto de prácticas selectivas y discriminatorias en relación al acceso a ciertas oportunidades y posibilidades de desarrollo individual o familiar que brindan las instituciones políticas, sean éstas departamentales, locales o nacionales. Dichas prácticas se asientan en complejas redes de contactos y conocimientos estructuradas alrededor de una tradición partidaria, más o menos consolidada y/o en torno figuras locales propietarios de la tierra<sup>6</sup>.

En el caso uruguayo, en el que nos concentraremos<sup>7</sup>, los operadores de las redes

---

5 idem, pág. 1,

6 “...pueden especificarse, sin embargo, diferentes tipos de relaciones del clientela, desde el clientelismo de tipo rural de los dueños de tierras y “notables” locales, al regional articulado por ciertas instituciones de base territorial, al urbano, centrado en el Estado y su red de servicios públicos. Por detrás de cada uno de estos tipos de clientelismo existen, por cierto, diferentes realidades sociales y procesos de cambio social.” “Uruguay: Batllismo y después”, op. cit., pág. 69, 70.

7 Las variantes que el clientelismo presenta son múltiples y difieren de acuerdo a los distintos países, lo cuál requeriría realizar una investigación aparte. Sin desmedro de lo anterior, vale destacar algunos casos notorios: **A)** el caso del Gamonalismo o caciquismo (depende del autor). Se trata de redes clientelísticas registradas en países como Perú, Bolivia, Ecuador y México, en las que el ingrediente indígena cobra especial importancia a nivel rural “(el caciquismo como) un ejercicio informal y personal del poder a nivel local o regional en áreas rurales, caracterizado por sus actividades de mediación entre el pueblo y el aparato gubernamental, actividades posibles gracias al control y a la manipulación de los canales de comunicación, especialmente, del sistema de autoridad”, L. Pare, “Diseño Teórico para el estudio del caciquismo actual en México”, citado por Andrés Guerrero B., en “Gamonalismo”, “Clientes y Clientelismo en América Latina”, T. Falleti, V. Giordano, G. Rodríguez (Comps.), Universidad de Buenos Aires. **B)** El Coronelismo. Se trata de prácticas clientelísticas surgidas durante la primer República Brasileña con antecedentes en el Imperio, cuando la transmisión de los Municipios, verdaderos feudos políticos, se hacía por herencia y de manera informal. Dichas redes eran administradas por los denominados “Coroneis”: “Para el (Jean Blondel, investigador del fenómeno) el “coronel” se define por el poder político: ‘cuando el dominio sobre el cual el protector actúa es muy extenso y reúne gran número de electores, se le da el nombre de coronel, porque antes el era con frecuencia coronel de la Guardia Nacional. El coronelismo es, entonces un nombre dado a esa protección. Así, el poder político es medido a través de la cantidad de votos de que dispone un jefe local o regional, al momento de las elecciones. Procurando mantener o expandir la fuerza de los coroneles, los cabos electorales son elementos de intermediación indispensables entre el coronel y la masa de votantes. La estructura grosso modo, se presenta jerarquizada en tres niveles: los coroneles, debajo de ellos los cabos electorales; y, en la base de la estratificación política, los electores. Además del papel de proselitismo, el cabo electoral tiene la función de organizar la masa, manteniéndola en forma para los pleitos.’” “El coronelismo, una interpretación sociológica.” (Traducción propia), María Isaura Pereira de Queiroz, en “Clientes y Clientelismo...” op.cit. pág. 89. **C)** La “máquina política” (political machine) estadounidense.- Un caso similar al clientelismo uruguayo en lo relativo a sus efectos compensatorios de las restringidas coberturas estatales y al reforzamiento y reproducción de los cuadros partidarios –aunque con un grado de disciplinamiento y profesionalización mucho mayor– a través de beneficios particularizados. No así en cambio en lo que tiene que ver con la pluralidad de ofertas clientelísticas autónomas alojadas en el interior de los partidos. La “máquina política” supone un partido con tres características básicas: “1. Pragmatismo: la maquinaria es una organización no ideológica, que procura esencialmente mantener y obtener cargos para los propios líderes, y distribuir ingresos, a quienes trabajan para ella (Scott, 1969); 2. Movilización particularista: distribuye incentivos específicos y materiales a los sostenedores de la máquina, en general bajo la forma de favores a individuos y a familias; 3. Corrupción: La máquina americana obtenía favores a través de variadas formas de corrupción administrativa, distinguiéndose en eso del grupo de presión que busca influir sobre la misma legislación para obtener leyes

suelen ser dirigentes y activistas políticos -desde caudillos hasta dirigentes y militantes barriales, desde legisladores hasta directores de entes autónomos y funcionarios públicos- en el sentido más esencial del término. Se trata de representantes de una tradición política autónoma, separada del orden militar –a diferencia del coronelismo brasileño-; de la representación corporativa –redes empresariales y sindicales como en México- o étnica –a diferencia del caciquismo andino-:

*“...mientras que en otros países latinoamericanos como Brasil y México las relaciones de clientela fueron articuladas a las corporativas a través del uso de los aparatos sindicales como ‘correas de transmisión’ de los aparatos estatales de empleo y seguridad social, en el Uruguay el clientelismo operó fundamentalmente como una relación entre los partidos(o mejor dicho sus fracciones), la burocracia estatal y los sectores populares”<sup>8</sup>*

Las redes uruguayas, por su parte, son muy variadas –cada sector de cada partido cuenta con algún tipo de red- y genuinamente plurales –las redes presentan un margen de autonomía importante y suelen reacomodarse cambiando de partido o de sector de acuerdo a las circunstancias<sup>9</sup>- prolongando la tradición del relato político uruguayo. Dentro de ese relato político se destaca, entre otras cosas, una fuerte aversión por la concentración de poder en pocas manos impulsora de la incorporación de las minorías a la gestión de las instituciones y el fuerte arraigo de los partidos uruguayos en la ciudadanía con sus improntas civilista, policlasista y de respeto por el adversario. Estos factores y garantías son los que han evitado que las prácticas de clientela se estructuren en torno a “*Hombres fuertes regionales*”<sup>10</sup>, (o nacionales) centralizadores de los recursos y monopolizadores de las oportunidades que el clientelismo administra.

Si bien las redes clientelísticas uruguayas registran figuras con un peso diferencial, a veces, indeseable –la situación de Cerro Largo es ilustrativa- su poder de decisión se ve, en la mayoría de los casos, diluido por los factores señalados antes, siempre sujeto a nuevos acuerdos y reacomodos no previsible. Parte de esa no previsibilidad se debe a la necesidad del líder de reclutar un

---

*favorables*(Scott, 1969)...(La máquina) encarnaba la ‘justicia de los pobres’, de sus propias necesidades concretas materiales y sociales, en contra de la justicia impersonal del sistema. Al mismo tiempo la máquina expresaba como ha observado Weber, intereses de otra especie, intereses de una elite financiera y capitalista que encontraba en el pragmatismo del boss un instrumento convencido y eficaz de representación.” “Clientelismo”, Luigi Graziano, en “Clientes y Clientelismo...” op.cit, pág. 25.

<sup>8</sup> “Uruguay: Batllismo y después.” Op. cit., pág. 70.

<sup>9</sup> “El caudillo de barrio, sin embargo, no dependía exclusivamente de un único mentor político sino que tendía, dentro de sus posibilidades, a desarrollar su propia red de intercambio de información y servicios dentro del aparato estatal. Ello era vital si el caudillo quería tener una “autonomía relativa” con relación a sus superiores políticos...” , idem, pág. 72.

<sup>10</sup> La expresión pertenece a Fernando Salmerón Castro. El autor pone como ejemplos a los caciques mexicanos y a “los señores de la guerra en China o los mafiosi en Sicilia...”, “Caciques. Una revisión teórica sobre el control político local”. “Clientes y Clientelismo en América Latina”, Tulia Falletti, Verónica Giordano, Gabriela Rodríguez(Comps.), Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias sociales, 1997.

número importante de dirigentes de base o barriales. Dichos dirigentes, administradores del llamado club político o comité, son los principales receptores de demandas clientelísticas por lo que resultan fundamentales para que la red cumpla con éxito sus objetivos. A su vez, la pluralidad de sectores partidarios, le permite a los dirigentes de club contar con un “libre mercado”, a la hora de decidir a que líder político apoyarán. Tanto su privilegiado conocimiento del barrio o de la zona y sus residentes como la multiplicidad de sectores a los que puede plegarse constituyen un poder de negociación autónomo que el candidato o líder debe tener en cuenta. Sumado a ese “libre mercado”, y probablemente a consecuencia de él, los partidos uruguayos no cuentan con una estructura de cuadros rígida que le permita a las elites dirigentes tener un férreo control de las disidencias internas. La izquierda, por su parte, parece adaptarse cada vez más a la lógica no disciplinada y abierta de los partidos tradicionales.

### 3.1 El apoyo político

El primer factor de intercambio señalado en la breve pero clara definición citada, el *apoyo político*, no incluye necesariamente el voto y no se reduce exclusivamente a él. Si bien el voto es, lógicamente, un aspecto fundamental del apoyo político a un partido, existen dos factores que relativizan su preponderancia en el intercambio por beneficios particularizados. Además de que, en los casos en los que existen elecciones libres y transparentes con voto secreto y una actividad política masificada, los partidos no pueden saber exactamente si el ciudadano beneficiado por la red votó o no al partido, para que la red obtenga frutos la estrategia del partido no debe ser demasiado exigente en relación al retorno de su “inversión” en el corto plazo. Es decir, no puede exigir el voto por cada uno de los beneficios particularizados que administra. Buena parte de esos favores deben otorgarse, entonces, en virtud de la buena voluntad de los agentes partidarios. Los dirigentes barriales deben demostrar que están dispuestos a realizar gestiones más allá del voto y del color partidario de quién se acerca a las puertas del club:

*“Nosotros tenemos alrededor de 700 miembros (en el ‘club político’) de los cuáles cada noche vienen alrededor de 200. Pero si votan por nosotros o no eso nunca se sabe. Yo he sacado por lo menos 50 jubilaciones, he sacado mucha gente de la cárcel, he obtenido por lo menos la instalación de 30 teléfonos y ha ayudado como mínimo a 30 o 40 personas a conseguir trabajo. Pero si todos ellos votan por nosotros, eso no lo sé. Usted sabe, la gente es muy ingrata.”<sup>11</sup>*

En otras palabras, la inversión que hacen los partidos dispuestos a reclutar votos siempre supone ciertos riesgos, de los que la apuesta clientelística no está exenta.

---

11 “El club político”, citado por Panizza en “El clientelismo en la teoría...” op cit.

### 3.2 Las modalidades de los beneficios

Existen básicamente dos modalidades de clientelismo. La primera, a la que llamaremos “modalidad de gestión”, supone la tramitación y solución de problemáticas individuales o grupales -en principio no incluidas en plataformas sindicales- frente a los servicios públicos que brindan las instituciones. Dicha modalidad, a su vez, se divide en dos submodalidades, a saber, aquella relacionada con la gestión dentro del servicio y aquella referida a la amplitud de la cobertura que este desarrolla. La primer submodalidad requiere de los agentes partidarios una intermediación entre el ciudadano y las complejas maquinarias burocráticas del Estado. Ejemplos de esta submodalidad puede ser “apurar” un trámite de jubilación, realizarle un seguimiento, directamente gestionarlo o interceder -ya sea a través de un contacto político o facilitando el acceso a los servicios de un abogado- por personas encarceladas. El agente partidario, a diferencia de la ciudadanía más desfavorecida, conoce no sólo la lógica formal del trámite sino los pasos “informales” que hay que dar y los funcionarios/correligionarios a los que hay que recurrir para que la gestión llegue a buen puerto. El dirigente político cumple así una función similar a la de un abogado con la diferencia de que aquel cobra en pesos y el político, cuando puede, en adhesión partidaria. La segunda submodalidad puede utilizar los métodos de la primera, pero busca un efecto diferente: incluir en la cobertura de ciertos servicios públicos a aquellos ciudadanos a los que, por distintas razones, dichas coberturas no alcanzan. Los ejemplos de esta submodalidad van desde conceder acceso a servicios básicos como teléfono, agua y luz, hasta construir caminos en zonas aisladas o marginales.

La segunda modalidad que adquiere el clientelismo, una de las más controversiales, se expresa en lo que podríamos denominar una política informal de empleo. A través de ella, se cubren vacantes en la administración pública y también, aunque constituyendo en el Uruguay casos excepcionales, en empresas privadas con las que el partido o el líder político posee alguna vinculación.

Debido a la ausencia de estudios cuantitativos actuales resulta difícil determinar con exactitud empírica cual modalidad de clientelismo es hoy la más practicada por los partidos y la más demandada por la ciudadanía. Sin desmedro de lo anterior es posible avisorar algunas tendencias. Para determinar qué modalidad predomina y porqué, es preciso tener en cuenta la oferta, el equilibrio que conforma con la demanda y los factores políticos que contextualizan dicho equilibrio y lo transforman en algo más que una relación comercial. Panizza afirma que a causa de la economía de escasez -parte del caldo de cultivo del clientelismo- la modalidad más demandada ha sido, históricamente, la respectiva al empleo<sup>12</sup>. Ello se explica, además, por el tipo de “producto” que el empleo

---

12“En todo caso, las demandas de trabajo son la abrumadora mayoría de los pedidos que recibe el caudillo de barrio. Ello es así porque la relación de clientela se da siempre en una economía política de escasez en la que la demanda supera ampliamente a la oferta: ‘Hay una desproporción muy grande entre

público representa históricamente en el Uruguay. El es, de la oferta clientelística, el “producto” más buscado: brinda estabilidad y exige poco esfuerzo. Ahora bien, el predominio de un tipo de demanda no es lo mismo que el predominio de una modalidad. En ese sentido, y reconociendo la limitada representatividad estadística del siguiente testimonio, la modalidad predominante no parecía ser, a principio de los 70’s, la relativa al empleo:

*“Yo he sacado por lo menos 50 jubilaciones, he sacado grandes cantidades de presos, he conseguido por lo menos treinta teléfonos y he ayudado a conseguir trabajo por lo menos a treinta o cuarenta personas”*<sup>13</sup>

En la actualidad, dicha modalidad parece reducirse cada vez más. En primer lugar, y como veremos más adelante, el sistema político ha reconocido que los desempeños de los empleados públicos son ineficientes y ha establecido mecanismos para revertir la situación. Además se ha mostrado sensible, de forma bastante consensual, a disminuir el número de funcionarios públicos. En otras palabras, mientras es probable que, debido a los índices actuales de desocupación, la demanda de empleo se mantenga en un nivel alto, la oferta empieza a disminuir considerablemente. El empleo público, según testimonios recientes, es un “producto” que se ya casi no se fabrica en los clubes partidarios<sup>14</sup> (aunque se mantiene en algunas intendencias). Por otra parte, el empleo es además de escaso, costoso ya que se lo intercambia solamente por una inequívoca adhesión partidaria o sectorial, esto es, trabajar activamente por el partido y votar por el. Si tenemos en cuenta que la militancia partidaria ha disminuido considerablemente o que al menos a los partidos les cuesta más comprometer a los ciudadanos, la modalidad relativa al empleo no parece contar un futuro muy auspicioso.

---

*la cantidad de trabajo que se pide y la que se puede conseguir. No se puede conseguir más que uno o dos empleos públicos en el año. Eso es lógico por la cantidad de clubes que hay. Sólo el grupo de la 15, Unidad y Reforma, tiene unos 2.000 clubes’(Alberto Ferrari, “El club político”)*, “Uruguay: Batllismo y Después”, op. Cit., 71, 72.

13 Testimonio de Pedro Leite, “El club político”, citado por Panizza, idem, pág. 76.

14 “Acá nadie viene a pedir trabajo...incluso los vecinos a veces te preguntan cómo es que no tenemos algún cargito, cómo es que no nos acomodamos, pero los que vienen acá saben que esto no funciona así” Testimonio de Daniel Fernández, Comité de base Zelmar Michelini, Encuentro Progresista. “Bienvenidos al Club. Una tradición uruguaya que sigue viva”, Roy Berocay, Revista Tres, 22/4/99.

## 4-- El clientelismo y la política

Avanzar en la comprensión del clientelismo exige un discernimiento previo de su significado político.

En el siguiente capítulo, veremos si tiene sentido considerar al clientelismo una práctica política premoderna y de que manera sus vínculos estrechos con la vida de los partidos suponen su mejor posibilidad.

### 4.1 – Clientelismo y modernidad política

La pauta dominante en buena parte de los análisis sociológicos sobre el clientelismo implicó, hasta hace unos pocos años, su calificación como práctica primitiva y/o tradicional. La idea de que la modernidad supondría el fin del fenómeno concitaba amplia aceptación. Dicha concepción aparece sólidamente cuestionada en las últimas décadas:

*“Parte del creciente interés en los estudios sobre clientelismo se debe a la percepción de que dicha práctica no puede ser limitada a una zona geográfica o ‘etapa’ de un proceso de modernización....En la interpretación que de la teoría weberiana ha hecho la corriente del ‘desarrollo político’, el clientelismo fue considerado, por tanto, una característica de los sistemas políticos tradicionales. Como tal, estaba por un lado llamado a desaparecer con los procesos de desarrollo político y, por el otro, era irrelevante para el análisis de los sistemas políticos modernos...Sin embargo, como han señalado sociólogos weberianos, contrariamente a lo que se entendió tradicionalmente, ‘diferenciación’, ‘autonomía’, ‘universalismo’ y ‘racionalización’ no son características generales de toda forma estatal ‘moderna’, sino el producto de condiciones históricas específicas que, en cuanto tales, no pueden ser alineadas en un continuo ‘tradicional-moderno’...Si lo anterior es cierto, el clientelismo político pierde, dentro de esta perspectiva, su esencialidad ‘tradicionalista’ para devenir un elemento propio de diversos tipos de articulaciones históricas”<sup>15</sup>*

Si el clientelismo encuentra un cómodo lugar en la lógica de las instituciones políticas modernas podría pensarse que el mismo se transforma en un desafío a la lógica fundacional de aquellas, en una especie de resultado no previsto. Sin embargo, esa no parece ser la mejor lectura del libreto institucional

---

15 idem. pág. 64. Un ejemplo concreto de la supervivencia del clientelismo puede encontrarse en la política argentina: “Es sugestivo comparar el análisis de Eisenstadt con estudios como el de David Rock (1972) sobre la maquinaria política del Partido Radical en la Argentina de comienzos de siglo. En dicho estudio muestra Rock cómo el viejo caudillismo oligárquico pre-1912 reapareció transformado en la maquinaria política del Partido Radical al servicio de una amplia alianza política policlasista que comprendía tanto a las capas medias como a los trabajadores. Similares observaciones podrían resultar del análisis de otros procesos históricos de temprana expansión del sistema político en América Latina, como es el caso uruguayo de comienzos de Siglo”. El estudio de Rock se titula “Machine Politics in Buenos Aires and the Argentine Radical Party, 1912-1930”, en “Journal of Latin American Studies” 4 (2), págs. 233-256, Citado por Panizza, ídem, pág. 64 y 65.

de la política moderna.

Las razones son básicamente dos. En primer lugar la política moderna significó –como siempre significó la política a secas- el reconocimiento de públicos más amplios<sup>16</sup>. El clientelismo constituyó una de las modalidades de “tener en cuenta” esos nuevos públicos. En segundo lugar, la política moderna es, antes que nada, una política de partidos. En la política contemporánea son ellos quienes se reparten la administración de las instituciones que ocupan con sus dirigentes, cuadros y adherentes. Es la política que, especialmente en el siglo XX, incorpora, a través de los partidos, a la ciudadanía en la administración pública.

Es cierto que los razones expresadas más arriba no desautorizan por completo las expectativas acerca del fin del clientelismo en la modernidad. El programa político moderno es, sin dudas, el programa del elector no cautivo, libre de optar por el partido que deseara en el mejor contexto imaginable: la libre oposición de programas y propuestas. El clientelismo, entendido como el intercambio de votos por cargos y favores, no parecía ser la mejor expresión de ese programa emancipador. Más bien constituía su opuesto; el achatamiento de la capacidad de la política para reformularse y plantear nuevos horizontes.

Sin embargo, dichas expectativas se encuentran desencaminadas en cuanto no perciben, fundamentalmente en el caso de los sistemas electorales competitivos, el carácter, en principio, complementario del clientelismo en relación con sus anhelos. En ellos las prácticas clientelísticas de los partidos promovieron, en mayor o menor medida, resultados acordes a la política moderna de masas. Si por modernidad política entendemos instituciones integradas no sólo por la ciudadanía ilustrada y acomodada o por funcionarios específicamente formados para ello, sino por todo aquel que sea capaz de ejercerla y que profese alguna fe partidaria, el clientelismo ha sido el canal por el que la “nueva” ciudadanía, comenzó a formar parte, literalmente, de sus instituciones. De alguna manera, el clientelismo ha hecho posible la modernidad política, la ha puesto a andar.

---

16 “En el siglo XVIII, en Inglaterra, la política se contraponía de ordinario al principio del ‘establecimiento’. Los políticos eran gente que recusaban el orden establecido de la Corona, la Corte y la Iglesia; y se oponían a él de una manera peculiar, no con las intrigas palaciegas del despotismo, sino procurando crear cuestiones claras de planificación estatal y haciéndolas públicas. Los políticos, ya fuesen hombres de pensamientos elevados como Pitt el viejo o de ideas ruines como Jack Wilkes, eran gente que intentaban afirmar el poder de ‘el público’ y ‘el pueblo’(en realidad, por supuesto, siempre eran públicos y pueblos) contra lo que el Dr. Johnson denominó ‘los poderes establecidos por ley’. El término era peyorativo. Los caballeros tories llamaban ‘políticos’ a los magnates whigs porque se procuraban la ayuda de individuos como Wilkes; y los propios ‘whigs importantes’ consideraban políticos a las personas como Wilkes porque hacían uso de “la canalla”, o mejor dicho, de los obreros urbanos especializados. Así, ser político significaba usualmente, de hecho, reconocer una ‘clientela’ más vasta que la que reconocían los poderes del momento, a la cuál se estimaba necesario tener que consultar si quería manejarse el gobierno con eficacia, no en el pasado, sino en el presente, que era el futuro que surgía”. Bernard Crick “En defensa de la política”. Pág. 20 y 21. Ed. Taurus, Madrid, 1968.

El clientelismo político es, si se quiere, la corporación de la ciudadanía organizada en partidos, partidos que para afirmarse en un nuevo orden incipiente necesitaban contar con su gente en las instituciones. Fue ese aparente contrasentido teórico, de saludables consecuencias prácticas, el que terminó por concederle a la ciudadanía, junto a las garantías de control típicas de los sistemas democráticos, la capacidad de incidir en la práctica de la administración pública:

*“(el ofrecimiento de cargos públicos a cambio del voto) era un modo de introducir a los inmigrantes irlandeses pobres en la vida nacional, un modo de darles cierto poder para que les fuese factible moldear y ser moldeados por los que ya habían llegado a América hacía tiempo. La política era la oportunidad de ascenso para los socialmente excluidos; una oportunidad de granjearse el respeto hacia su poder.”<sup>17</sup>*

Por supuesto que el significado político que jugó el clientelismo no habilita sus excesos y tampoco su idealización. Sus costos en relación con la suerte de los ciudadanos que no forman parte de las redes partidarias resultan indiscutibles (por más que un estudio cuidadoso revela que, en el caso uruguayo, tales costos fueron parcialmente compensados por la moralidad política generosa de los operadores de dichas redes). Instituciones como el Defensor del Pueblo intentan, justamente, compensar las asimetrías entre el ciudadano afiliado o adherente a un partido y el ciudadano a secas abriendo un espacio alternativo en la relación de aquel con las instituciones.

## 4.2 -- El clientelismo y los partidos

La opción por la política de partidos no está exenta de riesgos que pueden, eventualmente, desvirtuar la política. A pesar de ello, es hoy la única manera conocida que modera los personalismos, el surgimiento de *outsiders*, y evita la atomización de la opinión ciudadana articulándola y otorgándole capacidad de incidencia y negociación. Sus beneficios parecen, en ese sentido, bastante mayores que sus costos.

El clientelismo político, entonces, debe interpretarse dentro de la lógica de los partidos y su funcionamiento. Nuevamente, ello no significa que el mismo carezca de perjuicios o que sea la única vía posible de reclutamiento de adherentes. Tomemos el caso de los Estados Unidos. Allí el clientelismo fue fundamental en lo relativo a la financiación de los cuadros partidarios<sup>18</sup>. Podría,

---

17 “En defensa de la política”, pág. 153.

18 “La amplia naturaleza del aparato clientelista del partido Republicano indica que los Jeffersonianos de New Jersey aprendieron tempranamente que una máquina política adquiere su fuerza del entusiasmo de los activistas partidarios y que ese entusiasmo solía motivarse en base a posibles recompensas de empleo público...A fines de 1816, el 22.3% del total de empleos federales en New Jersey eran conocidos por ser activos militantes del Partido Republicano...No puede haber duda que los Republicanos utilizaron empleos pagos para crear una grupo profesional de operadores partidarios...”(Traducción

entonces, argumentarse con razón que la mejor manera de financiar los cuadros partidarios no es precisamente a través de cargos públicos y sí mediante financiación estatal. Un mecanismo, si se quiere, análogo al que registra Alemania para financiar las fundaciones de cada partido político sería una forma más eficaz y controlable de apoyar a los partidos y quitarles uno de los motivos básicos de sus prácticas clientelísticas.

De todas formas, interpretar el clientelismo en relación con la política de partidos nos permite percibir que su naturaleza difiere bastante tanto del arreglo mafioso como de un intercambio meramente comercial:

*“El elemento de intercambio, siempre presente en la práctica clientelística, no es nunca, sin embargo, una operación puramente comercial ni puede ser entendida fuera de su contexto político. Aún cuando el caudillo normalmente deriva algún tipo de beneficio personal de su actividad, la misma es siempre una práctica política. Como tal comprende un conjunto de ideas y creencias que forma parte de dicha práctica.”<sup>19</sup>*

Precisamente, los asuntos que el clientelismo pone en juego tienen que ver con la renovación y mantenimiento de lealtades y relatos partidarios, con la reducción de asimetrías sociales y con la gestión y solución de situaciones específicas. Para cumplir esos cometidos los partidos utilizan, como hemos visto, mecanismos muy variados –desde el otorgamiento de cargos en la administración pública, hasta destrabar trámites y sacar gente de la cárcel-. Esos mecanismos también forman parte de la campaña del partido, una campaña que, no hay que olvidar, desemboca en una elección libre y que compite con campañas de otros partidos. Resulta fundamental, entonces, para la evaluación de los efectos políticos del clientelismo, determinar en qué medida la ciudadanía se ve cautiva de tales mecanismos, cuándo esos mecanismos contribuyen a acercar a la ciudadanía a la política (acercarla preferentemente para el mediano y largo plazo, no exclusivamente para un acto electoral puntual), y hasta que punto no conlleva también una democrática presión de organismos de base (a través del club político o del comité) que impide el manejo vertical y autoritario del partido por parte de las elites dirigentes de primer nivel.

En ese sentido, y, como hemos señalado, con las limitantes que nos impone no sólo la carencia de estudios comparativos recientes sino también la extensión del objeto de reflexión, el clientelismo no parece ser determinante en la salud institucional de los sistemas democráticos modernos. Ya sea en lo referido a la eventual discriminación de la ciudadanía no partidaria –las democracias occidentales han ideado diversos mecanismos de participación no partidizada en las instituciones-; a la creación de un elector sumido en cálculos particularistas e

---

propia), *“The Development of a Party machine”*, Carl Prince, págs. 78 y 81, en la compilación *“The Federalists vs. The Jeffersonian Republicans”*, Paul Goodman (editor), Nueva York, 1977.

<sup>19</sup> *“Uruguay: Batllismo y después”*, op. Cit., pág. 74, 75.

incapaz de elevar sus miras –existen varios casos de sistemas políticos con partidos fuertes y redes clientelísticas(EEUU, Uruguay y Argentina por nombrar tres) y su supervivencia ha supuesto, en los tres casos, una agenda compleja de temas que trasciende el cálculo particularista-; y, por último, en lo referido a la conformación de una elite dirigente cerrada –en ese sentido los resultados son dispares pero resultan siempre más determinantes los sistemas electorales que las redes clientelísticas- el clientelismo se revela como una práctica difícil de disciplinar.

Si el clientelismo, entonces, -como la administración pública- no puede ser analizado fuera de lógica de la democracia de partidos, es decir, de su naturaleza política democrática, lo mismo sucede con otras formas de reclutamiento de funcionarios para la administración de las instituciones. No pueden analizarse exclusivamente en función de los requisitos para el reclutamiento. Suponen también, o van de la mano de una apuesta política. De poco sirve regir por concurso el reclutamiento de funcionarios si no se contrapone con la existencia o no de mecanismos al alcance de la ciudadanía para controlar sus desempeños. En el caso del mandarinato chino, los concursos –en donde la caligrafía es materia básica- evitan la existencia de redes clientelísticas, pero la carencia de controles contribuye a crear una clase burocrática cerrada e impune. Frente a ella la ciudadanía se ve cautiva e incapaz de evaluar en que medida su dinero se está invirtiendo criteriosamente.

Algo parecido sucede con la extendida idea de que el funcionario público debe estar por encima de los avatares de la política. Por supuesto que en algún sentido debe estarlo ya que no se trata claramente de una función esencialmente política sino más bien instrumental. Pero el sentido en el que nos importa que el funcionario sea un funcionario “político”, es que responda a expectativas de rol no determinadas por el, o, exclusivamente, por su corporación, y se someta a la evaluación pública de sus desempeños.

Además la consideración de la función pública como una función política en el sentido aludido más arriba, constituye también un criterio de eficiencia ya que transforma la reflexión sobre el servicio en un asunto público y plural, es decir, lo enriquece aumentando la posibilidad de reformulaciones novedosas. La posibilidad de interpelar a los funcionarios no sólo se constituye en una garantía frente al establecimiento de murallas corporativas sino que, de los conocidos, parece ser el mejor sistema para alcanzar la eficacia:

*“Tanto este tipo de mandarín como el científico social pueden tener pretensiones por completo injustificadas en cuanto a su propia imparcialidad y a la eficacia de su conocimiento....Todos merecemos que se desconfíe de nosotros en la política. Y es el destino particular del administrador el que se desconfíe de él más que de nadie. En términos simplemente humanos, si un hombre no puede soportar esto, debe cambiar de ocupación, no crear una mística de la*

*indispensabilidad técnica.*”<sup>20</sup>

Los aspectos más censurables de las prácticas clientelísticas no se concentran, entonces, en su carácter partidario. Por el contrario, si el clientelismo puede tener algún aspecto defendible es el de ser ejercido por partidos en un régimen de libre competencia electoral: ese ha sido históricamente el principal obstáculo a la conformación de redes burocráticas cerradas a la vez que, como se señaló antes, permitió una incorporación amplia de la ciudadanía en la administración de sus instituciones.

Los funcionarios públicos de “partido” responden, por otra parte, a las directivas del partido y este es juzgado por la opinión pública, por lo que su éxito depende de una buena gestión de las instituciones. Por supuesto, que lo anterior no ha impedido la existencia de murallas corporativas renuentes al juicio de los usuarios y de prácticas por demás ineficientes. Pero al menos, y no es poco, ha habilitado a su discusión pública y los partidos se ven emplazados y obligados a buscar soluciones alternativas, única forma de para ellos de seguir existiendo.

La relación entre el clientelismo y la política de partidos será en parte retomada cuando se analice directamente el caso uruguayo. Antes nos queda analizar la otra dimensión del fenómeno relativa a sus efectos sobre la eficiencia en la gestión.

---

20 “*En defensa de la política*”, op. Cit., pág 132. Crick se refiere a los funcionarios públicos en tanto gobernantes, pero su razonamiento se aplica perfectamente a nuestro enfoque. Lo que importa en política, o lo que la caracteriza, es que nadie puede ser invulnerable a la opinión de los demás. Tal vez cuando más peligrosa se vuelven las murallas corporativas es cuando suponen una reivindicación de la eficacia por encima de los partidos y de la política basada en la defensa de la tecnología como el mejor y único insumo para la toma de decisiones. “*Hay también un tipo de pensar tecnológico que quizá tenga poco que ver con el cientificismo: los que piensan que la administración siempre puede separarse claramente de la política, y que si se logra esto, hay realmente muy poco, o nada, que puedan hacer los políticos que los administradores no puedan hacer mejor. Esta es una opinión muy familiar. Es la opinión del criado que no sólo querría ser igual, sino que querría ser amo, o la del administrador que se siente constantemente frustrado en su labor por la intervención de los políticos, a los cuáles a menudo, extrañamente, llama teóricos. Con esto quiere indicar que su experiencia le enseña mejor lo que debe hacerse que quienes, sin su experiencia pretenden decírselo: el hablar sin experiencia es así teorizar. El gobierno podría ser manejado mucho mejor por aquellos que efectúan la tarea real del Estado. ‘Sobre las formas de gobierno que discutan los tontos; lo que está mejor administrado es mejor’, tal es la trillada y subversiva consigna de este enemigo de la política.*”, pág. 129.

## 5- El problema de la eficiencia

El problema fundamental para una buena gestión, si de política hablamos, no se encuentra, entonces, en las redes partidarias. Los aspectos determinantes en cuanto a la eficiencia tienen más bien que ver con el área misma de la gestión. Las expectativas de rol, los premios y castigos que acompañan a los desempeños, las alternativas de mercados que se abren al funcionario y que le inducen a valorar diferencialmente la calidad de su empleo y la especificidad y claridad de los objetivos parecen ser, entre otras cosas, las variables fundamentales en relación con la calidad general de los servicios públicos.

En ese sentido, vale citar, por lo esclarecedora, la reflexión y experimentación que Nueva Zelandia viene realizando desde hace más de una década. Mientras en Uruguay el debate se centra en la titularidad de los servicios en un nivel de purismo excesivo –los servicios estatales son intrínsecamente más justos y los privados intrínsecamente más eficaces- los neozelandeses parecen haber llegado a la conclusión de que lo relevante para la eficacia se encuentra en lo que, en términos de teoría económica, se conoce como el problema de la agencia:

*“Empezamos mirando la organización del gobierno en tanto institución con un enorme impacto en la eficiencia y transformación de los recursos en productos útiles y dejamos de asumir, como hace el modelo burocrático clásico, que la burocracia es un caja negra que hace lo que se le dice, que los políticos le dan instrucciones e inmediatamente las pone en práctica. Y empezamos a pensar, ‘bueno, realmente, no tiene nada que ver con eso.’ La burocracia en sí misma es una distorsión potencial enorme en la transformación de la voluntad política en actividades concretas de los servicios públicos y en intervenciones gubernamentales. Así fue como dimos con el problema de la Agencia. La teoría de la Agencia es realmente solo un capítulo de la totalidad del problema concerniente a los costos de transacción. En particular, tiene que ver con los costos que tiene intentar colocar a los dueños del capital en una organización, y sus intereses en ella, en armonía con la gente que emplean para administrar esos recursos...Y no creo que seamos inmodestos al afirmar que Nueva Zelandia fue pionera incorporando gran cantidad de esas ideas en el gobierno. América fue pionera incorporándolas al sector privado pero nosotros las incorporamos al sector público como nadie lo ha hecho.”<sup>21</sup>*

El problema de la agencia en relación con los servicios públicos gobierno neozelandés se tradujo concretamente en

*“enormes problemas de captura de proveedores (provider capture), muy pobres incentivos, pobre definición de los propósitos de los negocios, y escasa*

---

21 Graham Scott, Secretario del Tesoro entre 1986 y 1993. “Reining in the Dinosaur, The story behind the remarkable turnaround of New Zeland Post”, pág. 32, (Traducción propia).

*capacidad de negociación con los managers para definir como alcanzar esos propósitos. Una cantidad de políticos tomando decisiones micro en donde su información era pobre, sus incentivos equivocados, solo la clásica aplicación del análisis económico institucional a esas organizaciones”<sup>22</sup>*

El problema fundamental de las empresas públicas se revela así como un asunto complejo, en donde no existe una clave, un factor que, por si sólo, revierta las inercias de la ineficiencia. El mismo requiere flexibilidad para interpretar con fineza las señales del mercado, claridad para definir funciones, roles laborales y objetivos de gestión y, especialmente, someterse al juicio comparativo de los usuarios en un mercado no monopolizado por el Estado. Al fin de cuentas, la apuesta neozelandesa supone que las empresas públicas funcionen con la mejor lógica privada, y por lo tanto extraigan las señales para su rediseño del libre mercado:

*“...el Tesoro dijo que protecciones y regulaciones que funcionan en contra de la competencia efectiva necesitaban ser eliminadas. De la misma manera, las performances, objetivos y medidas de los negocios del gobierno deben ser pensadas para compararse con sus contrapartes en el sector privado.”<sup>23</sup>*

Los efectos que genera darle la espalda al mercado terminan transformándose en pesos más pesados que los riesgos que supone ser competitivo. Por lo general los funcionarios no conocen los requerimientos de su tarea, no cumplen con los que si conocen, ya sea por falta de incentivos o por la vaguedad con que los mismos se definen, y cuentan con una especie de *status* privilegiado basado en la vieja idea de que el Estado cumple una función “social”. Dicho *status* los exime de someterse a los rigores, presiones y exigencias del libre mercado. En otras palabras, mantener o no su empleo no dependerá exclusivamente de sus desempeños ni de los desempeños de la empresa estatal a la que sirven. Del lado de los “dueños del capital”, es decir los ciudadanos representados en legisladores y directores de empresas públicas, se sigue debatiendo en forma despistada. Es así, que se reduce el problema al tamaño del presupuesto, a la función “social” del Estado desligada de exigencias externas de eficiencia, o, a su contrapartida igualmente desnortada, a la prosecución de la eficiencia a cualquier precio y a la consideración de los fallos del mercado como única señal válida. Sumado a eso se experimenta una impotencia casi absoluta para incidir y controlar los desempeños que, usualmente, deriva en un estado de resignación frente a la ineficiencia.

La forma de reclutamiento de los funcionarios tiene, sin duda, incidencia en el asunto, pero parece claro que de no actuar sobre las dimensiones anteriormente señaladas los funcionarios designados por concurso al igual que

---

22 Idem, pág. 32 y 33.

23 Ibidem, pág 33.

los recomendados en base a redes clientelísticas fracasaran de igual manera en la prosecución de la eficacia. Los primeros porque se encontraran con que el factor que les permitió ganarse el puesto –su capacidad, superior a la de sus oponentes en el concurso- no le facilita el cumplimiento de su función ni le permite destaque alguno que lo proyecte en la jerarquía administrativa. Probablemente terminen disimulando sus talentos o aplicándolos, tal vez, en la carrera sindical en la que, al menos, se juegan algunas cosas. Los segundos se encontrarán con que la recomendación como individuos confiables, serios y esforzados que les permitió el acceso a la administración, tampoco se traduce en una carga de responsabilidad mayor (entiéndase más trascendente) ni en un reconocimiento práctico de sus pares que lo alentarán con prontitud a no dejarlos en evidencia. Probablemente el recomendado, si no acaba sumándose a la ola de descreídos, termine dedicándose exclusivamente a cuidar los intereses de su partido en su repartición, una forma externa, al menos, de rendir cuentas de su función y exigirse en ella.

Lo mismo sucede con el debate en torno a la inamovilidad de los funcionarios públicos. Su supresión tampoco constituye un factor decisivo si no se lo acompaña con un paquete de medidas más amplio. Como los salarios en la administración pública son más bien bajos en relación con el mercado de salarios, el fin de la inamovilidad –que no es absoluta- no implicará un mayor esfuerzo por parte del funcionario. Su único esfuerzo será contra la posibilidad de quedar desocupado. Pero ese esfuerzo resulta poco lógico ya que el quedar desocupado puede depararle un empleo mejor y el salario que recibe no colma sus expectativas<sup>24</sup>.

El debate uruguayo respectivo al problema de la eficiencia esconde alternativas y diagnósticos por demás perezosos. El tipo de diagnósticos que ubica la solución a la ineficiencia en un sola clave antes que en procesos abiertos de reformulación experimental de diseños institucionales, procesos trabajosos sujetos a los avatares cambiantes de la evolución de las ideas y los intereses legítimos de los grupos que componen la comunidad. El error de esas concepciones no sólo se encuentra en sus diagnósticos concretos sino en la creencia de que es posible una solución final.

---

24 “*El esfuerzo de los funcionarios públicos. Un análisis en términos de salarios de eficiencia*”, Martín Rama, Revista Suma, N° 7, octubre de 1989, Editada por CINVE-URUGUAY.

## 6—El caso uruguayo

Recapitulando, el clientelismo político ha jugado dos papeles trascendentes para la extensión y afirmación de las democracias. Por un lado, le ha permitido a la ciudadanía ser parte de las instituciones en su sentido más elemental, desalentando la formación de una corporación cerrada de burócratas. Si los representantes habilitan el gobierno del pueblo, los partidos a través del clientelismo garantizan la “administración del pueblo”. Por otro lado, en su mejor versión, el clientelismo ha sido una garantía democrática ya que cada partido ha podido así administrar directamente la porción de institucionalidad que el voto ciudadano le concedió colocando a su propia gente en los cargos correspondientes. En ese sentido, el caso uruguayo es uno de los mejores ejemplos de la administración partidaria de las instituciones:

*“...el Estado no era administrado por una burocracia autónoma sino por una burocracia política estrechamente ligada al sistema de partidos. Quizás más que ningún otro período de su historia el Estado uruguayo de postguerra pertenecía a los partidos tradicionales y a sus fracciones. Sin embargo, lo que lo hacía verdaderamente excepcional 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 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...Por otro lado, las disposiciones constitucionales que exigían mayorías parlamentarias especiales para los nombramientos en la Administración Pública, los Entes Autónomos y el Poder Judicial hizo de los acuerdos interpartidarios condición necesaria para el funcionamiento del Estado. De esta manera, el juego de fracciones intra y extrapartidario permitió al gobierno establecer redes de apoyo político y, simultáneamente, incorporar gobierno y oposición al interior del Estado”<sup>25</sup>*

Que ese proceso de incorporación, del que el clientelismo es parte, haya luego derivado en excesos contribuyendo al aumento desmedido del funcionariado público no es un problema específico del caso uruguayo, sino de la ola mundial intervencionista que, en su momento, significó el aumento del aparato estatal. No hay prácticamente país latinoamericano o europeo, que no se haya visto llevado a reducir el número de funcionarios públicos o controlar su aumento como efecto de reformas en la estructura de la administración pública. En ese sentido, no hay que confundir la lógica política originaria del clientelismo<sup>26</sup> con políticas macro que, sin duda, aumentaron las posibilidades de

---

25 “Uruguay: Batllismo y después”, op. cit. pág. 66, 67 y 69.

26 “(la extensión de las funciones del Estado)... fue impulsada por los partidos; pero no parece que

las redes de clientela, y con los excesos naturales a los que está expuesta toda práctica informal<sup>27</sup>.

Sin embargo, para buen parte de la literatura respectiva, los efectos positivos señalados anteriormente no compensan otros efectos usualmente adjudicados al clientelismo. Prolongando la polémica referida a su naturaleza tradicional y/o primitiva se sostiene que, en un escenario institucional inspirado en la compra y venta de votos, los costos en términos de aprendizajes colectivos que los votantes sufrirían serían altísimos. Asimismo, la renovación de las tradiciones que nos unen estaría en peligro. El clientelismo más radical y crudo priorizaría la maximización de la utilidad puntual del voto en desmedro del largo plazo, y el sentido de comunidad. En último término, la consecuencia principal del clientelismo sería, para esta concepción, el fin de la política:

*“Existe politización (en el sentido positivo del término) cuando los individuos y los grupos actúan no en nombre de intereses específicos considerados de naturaleza privada, sino cuando los problemas de los grupos se transforman en asuntos en los que tiene intervención la sociedad nacional y cuya solución está vinculada a la realización de un proyecto que incorpore alternativas sobre el desarrollo, la distribución de los bienes provenientes de ese desarrollo y la participación libre, no mediatizada, de los integrantes de la sociedad en el poder político que con sus decisiones transforma en real la imagen de sociedad que quieren los componentes del sistema político.”*<sup>28</sup>

El argumento presenta, empero, un problema. El mismo consiste en no tener en cuenta el conjunto de continuidades y contrapesos que clientelismo *micro* y la consideración rigurosa de alternativas *macro* suponen. Lo importante en el caso del clientelismo, especialmente en el uruguayo en donde históricamente se asocia muy fuertemente a la actividad de los clubes políticos, es la cadena en el que se ubica más que el hecho puntual.

Para ilustrar la idea recurriremos al caso uruguayo en el que el club político juega un papel decisivo para el establecimiento de esas continuidades y contrapesos.

---

*originariamente haya sido pensada, por lo menos de manera principal, como un mecanismo destinado a obtener clientela electoral. Lo que es exacto es que la extensión de las funciones del Estado multiplicó, aunque muy moderadamente al principio, los cargos públicos”* Aldo Solari, “El desarrollo social del Uruguay en la Postguerra, pág. 146, op. cit.

27 Un ejemplo de esos excesos, aunque también de la necesaria presencia de los partidos en la administración pública, está dado por el testimonio de un director de un Banco Estatal: “Este es un directorio político. Nosotros tenemos compromisos con nuestro partido. Tenemos obligaciones que cumplir. Con cargos o sin ellos nosotros emplearemos la gente con la cuál tenemos obligaciones”. Marcha, N° 534, 7/7/50. Testimonio citado en “Uruguay: Batllismo y después” op. cit., pág. 67.

28 “El club político”, pág 9(el paréntesis me pertenece).

## 6.1--El club político

En el libro “*Para qué sirven las elecciones*” Alain Rouquié realiza un acercamiento al concepto de clientelismo de la siguiente manera:

*“La imposibilidad de descartar a través de unas elecciones a un dirigente político –o de elegir a otro- puede provenir de la imposición del poder central que limita las libertades de los candidatos y de los electores y falsifica los resultados. Esto tiene que ver con lo que hemos convenido en llamar ‘régimen autoritario’. Puede provenir, también, del control social sobre los electores: es el caso de las “situaciones autoritarias’. Proponemos designar, por comodidad, y en otra forma global, con la expresión ‘control clientelista’ a las diferentes modalidades de dominación social que permiten dirigir en forma imperativa a las opciones electorales.”<sup>29</sup>*

La definición de Rouquié no hace sino afirmar la idea de que el clientelismo político uruguayo es de una especie radicalmente distinta. Nadie en su sano juicio podría hoy afirmar que a través de las prácticas clientelistas se dirige “*en forma imperativa a las opciones electorales*”. Ni siquiera durante la ola de autoritarismo pre-régimen de facto es posible sostenerlo. Vale la pena observar la descripción que hace el autor de la dinámica del “*control clientelista*” –que tiene en el nordeste brasileño una de sus encarnaciones más radicales- para reafirmar las diferencias abismales con el caso uruguayo:

*“Los electores son transportados, hospedados, alimentados y divertidos. Inclusive, reciben regalitos. La elección es una fiesta que rompe la monotonía de todos los días. Jolgorio y borrachera recompensan el celo cívico organizado, pues los ciudadanos son conducidos en manadas a las urnas. El vocabulario electoral brasileño, rico en términos para designar este tipo de elecciones, los ha bautizado ‘voto de cabestro’; es decir voto de ‘rebaños electorales’. Lo importante en el “nordeste” es acorrallar los ‘contingentes electorales’ en quarteis o currais, esperando la hora del escrutinio.”<sup>30</sup>*

Una de las maneras de comprender la lógica del clientelismo político uruguayo es, como con el clientelismo en general, entenderlo como parte de la actividad de los partidos. Especialmente, como parte de las funciones asociadas a las “sucursales” barriales de los mismos, más conocidas como clubes políticos. Allí las prácticas clientelistas se ubican dentro de un contexto más amplio que termina moderando sus ribetes más mercantiles y realzando su dimensión de interfase no sólo entre los partidos y sus electores, sino también entre los servicios estatales y sus usuarios en general. Inclusive, de los pocos testimonios y

---

29 Guy Hermet, Alain Rouquié, J.J. Linz, “*Para qué sirven las elecciones*”, Pág. 61, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1986. Rouquié es consciente de que el clientelismo tiene en los casos de las elecciones competitivas y, especialmente cuando hablamos de ciudades, características muy diferentes. Sin embargo, su juicio en torno a su significado para la política no deja de ser negativo.

30 “*Para qué sirven las elecciones*”, pág. 66.

estudios existentes, se desprende que esta última dimensión -usualmente subestimada o ignorada las pocas veces que se discute sobre el valor de los clubes- llega por momentos a competir y primar sobre la función estrictamente partidaria:

*“Por momentos el caudillo se ve a sí mismo como una persona sirviendo al vecindario en forma muy similar a la de un dedicado trabajador social. Varios ponen el énfasis en la política de ‘puertas abiertas’ del club y, lo que superficialmente aparece como una paradoja, la decisión de evitar discusiones políticas con gente de convicciones diferentes.”<sup>31</sup>.*

Los clubes políticos funcionan así como agentes compensadores de las ineficiencias estatales y de las desigualdades relacionadas con la ausencia de protección legal y de información acerca del funcionamiento de las instituciones. Es muy cierto, que dichas ineficiencias son parte también de las responsabilidades partidarias y que, de alguna manera, el clientelismo puede terminar constituyendo junto con la no instrumentación de reformas organizacionales, un círculo vicioso. En esa línea el transcurso del tiempo juega en contra de los partidos. Pero el mundo nunca empieza de cero y la tarea transformadora de los partidos –que no ha dado pocos frutos y que en el campo de la eficiencia del Estado ha demostrado serias intenciones, más o menos

---

31 *“Uruguay: Batllismo y después”*. Op. Cit, pág. 73. Como ejemplo de lo sostenido por Panizza vale citar los siguientes testimonios: *“Yo soy de los que piensa que cuando una persona llega a un club no hay que preguntarle más que el nombre dónde vive, y el número de la Credencial. No se debe seleccionar a la gente, porque el dirigente de club tiene que estar para servirla. Desde luego, la selección se va haciendo después con el tiempo, si uno ve que tal persona es molesta en el club, o inconveniente. Es lo lógico. Pero hacer un análisis así de entrada no, aunque usted sepa que esa persona es mala. Yo he ido a pedir por personas que sé que tienen malos antecedentes, inclusive por personas que no tienen hábitos de trabajo porque entiendo que todo hombre debe ser útil a la sociedad.”* Testimonio de Carlos Rodríguez, colorado, lista 15. *“Yo en política nunca pude hacer distinción de bandera, porque si el barrio a Usted lo pone para una misión, lógicamente la tiene que cumplir. Claro que uno no le va a dar un puesto efectivo a un tipo que sabe es militante colorado, pero no quiere decir que uno no le de una mano, changas yo he dado a blancos, a colorados y a amarillos, porque lógicamente tienen derecho. Ahora imagínese que si viene un puesto clave no se lo voy a dar a un colorado, pero changas, o ir a sacar un preso, o una jubilación, eso sí, ahí yo no le pido distinción de política. Porque yo creo que la persona que ha trabajado tiene su derecho creado y no hay por qué cortarle la carrera. Nosotros hemos sacado muchas jubilaciones a personas coloradas.”* Testimonio de Pedro Leite, blanco, lista 51. *“El club político”*, op cit. Págs. 40, 41 y 89 en su orden. Dicha política de “puertas abiertas” y vocación de servicio parece mantenerse vigente en la actualidad: *“La gente del barrio me conoce desde hace mucho. Vienen y me dicen ‘yo por usted hago lo que sea’. Lo que pasa es que saben que yo, si puedo ayudar a los que no tienen, los ayudo. También saben que nunca hago nada por interés, nunca le pregunté a nadie a quién iban a votar...nosotros tratamos de ayudar como podamos. Por ejemplo, hace poco vino un muchacho que se quedó sin trabajo y lo dejamos poner un medio tanque en la vereda para que venda chorizos y se haga algún pesito para ir tirando.”* Testimonio de Martín Chakijian, blanco, lista 50; *“...en enero organizamos un reparto de juguetes para más de 300 niños, sin prensa, sin hacer ruido ni nada, porque como lista chica apuntamos al trabajo en lo social...incluso tenemos la idea de que pase lo que pase vamos a seguir trabajando en eso, porque hay mucha gente con problemas muy serios y queremos ayudar...es más, ya estamos pensando en que agosto es el día del niño, así que vamos a ver si organizamos algo para eso...capaz que lo que hacemos no rinde políticamente. Bueno, a veces vamos a zonas difíciles, donde vos sabés que después no vas a sacar ni un voto. Pero creo que eso no importa, lo que importa es lo que queda cuando ayudas sin pedir nada a cambio.”* Testimonio de Alba Inés Pedroso, blanca, lista 56. *“Bienvenidos al Club”*, op. Cit.

acertadas, de reforma- confronta siempre desde apuestas corporativas hasta inercias de ineficiencia difíciles de remontar. En política, además el resultado no es el que uno quiere sino el que construye con los adversarios. Este tipo de actividades compensatorias paralelas son más bien complementarias a la tarea de reformas “macro”, se ocupan del “mientras tanto” y ubican, en definitiva a los ciudadanos en posiciones de responsabilidad. La política es acción y los partidos no pueden quedarse de manos cruzadas hasta idear una solución formal, solución formal que, por otra parte, no podrá evitar algún sesgo o algún efecto perverso. Sumado a ello las prácticas compensatorias representan, especialmente en el caso uruguayo, un mecanismo igualador, un escudo para aquellos que no cuentan con corporaciones, contactos o una posición económica descansada:

*“El partido político tradicional, la concurrencia al club, la intermediación a través del club, es la manera como un gran sector de la ciudadanía supera las deficiencias del sistema que de otro modo caería estrictamente sobre él. En otras palabras, una modificación que consistiera simplemente en suprimir los partidos tradicionales, y que dejara a todos los ciudadanos en un plano teórico de igualdad estricta frente a los mecanismos estatales, actuaría, de hecho, en forma estrictamente negativa para los que ocupan las posiciones más bajas en la sociedad.”<sup>32</sup>*

Dicho escudo no sólo funciona compensando ineficiencias estatales. También constituye, como se señaló antes, una camino alternativo a las redes privadas, redes que hoy suponen la principal modalidad para cubrir vacantes en las empresas privadas. En ese sentido, una reciente encuesta muestra que menos del 30% de las vacantes en dichas empresas se cubren en base a métodos transparentes como avisos de prensa, agencias de selección o centros de capacitación<sup>33</sup>.

La actividad de mediación llevada a cabo por los diferentes clubes o comités políticos suele ser, además, mucho menos improvisada de lo que parece a primera vista. Dentro de los requerimientos de una buena mediación se encuentra la configuración de registros y listados con los datos básicos y la historia laboral de cada afiliado al club. En algún caso se ha llegado a refinamientos tales como la elaboración de un censo que incluye además de los datos personales, una especie de encuesta de opinión<sup>34</sup>.

---

32 “Estudios sobre la sociedad uruguaya”, op. cit. Pág 149.

33 “Encuesta Nacional de Industria y Políticas de Empleo”, Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, 1997.

34 “Una de las tareas más importantes, es la realización periódica de un censo de la barriada. Nuestros hombres recorren casa por casa, de manera que estamos en condiciones de poder indicar direcciones, número de miembros de las familias, actividades a la que se dedican los censados, etc. Lo hacemos mediante formularios, que incluyen una serie bastante larga de preguntas. La mayoría espontáneamente proporciona los datos, aunque naturalmente siempre hay algunos que se niegan. El censo nos permite sobre todo hacernos una idea aproximada de la opinión pública de la zona. Preguntamos opinión sobre la situación general, cómo la encuentran en relación a años anteriores. Si la encuentran mal, qué es lo que les parece lo pero, les preguntamos qué idea tienen ellos acerca de lo que puede hacerse para

Además de la función de mediación, las prácticas clientelísticas van acompañadas también de la dimensión estrictamente partidaria del club político, es decir, aquella que conecta al ciudadano con los legados, relatos y memorias partidarias. En el mejor de los casos quién recibe un empleo, le es gestionado un trámite trabado o sencillamente encuentra un ámbito diferente al boliche o al club deportivo, recibe algo más, se ve comprometido con una tradición política. Puede argumentarse que se trata de un compromiso basado en favores y no en convicciones. Sin embargo, el favor o el empleo no opaca la adhesión de la ciudadanía a las tradiciones partidarias ni su independencia de criterio. No solo es muy probable que a los dirigentes barriales les resulte difícil, por más cargos y favores que ofrezcan, lograr el voto para su partido si su administración del país ha sido pésima y su rol de opositor meramente testimonial, sino que esas redes son diferentes entre sí y suponen modalidades y estilos propios y genuinos de concebir la política. Una red eficaz debe además ser la correcta.

*“Acá viene mucha gente y te diría que hay tres tipos: los que vienen nada más que a pedir algo, los que piden pero también ofrecen y los que vienen nada más que a ofrecer”...”Pero si bien tratamos de ayudar como podamos, el asunto es que los votos no se pueden lograr dando cosas sino con una conducta, una trayectoria”<sup>35</sup>*

La mejor forma de reclutar adherentes, la más duradera y atractiva para el ciudadano, parece ser ligar la oferta de favores con el estilo partidario y con el rol político del club. El club termina así sacando lo más rescatable del clientelismo político: la contracara de sus prácticas selectivas es la incorporación a la política de partidos. Los ciudadanos, por su parte, sienten que la red partidaria les permite lo que las redes privadas no: incidir sobre la actividad política desde una tradición partidaria<sup>36</sup>.

## 6.2 La situación actual

Los partidos uruguayos se muestran hoy más concientes de los efectos del clientelismo. Una investigación periodística reciente revela, por ejemplo, que las funciones del club político -club que mantiene, contra lo que podría suponerse, una importante actualidad- consisten hoy más en la gestión de trámites que en la

---

*mejorar las cosas, si está o no de acuerdo con los mandatarios. Todo ello nos permite a través de la actividad del club, ir canalizando la opinión de los individuos.”* Testimonio de Andrés Fouquet, colorado, lista 315, “*El club político*”, op.cit. pág. 119

<sup>35</sup> Testimonio de Luis Martínez, colorado, lista 10(Hierro Lopez), “*Bienvenidos al club. Una tradición uruguaya que sigue viva*”, Roy Berocay, Revista Tres, 22/4/99.

<sup>36</sup> Testimonios recientes abonan la idea de que el club sigue desarrollando una tarea que excede la mera práctica de favores: “*Si la gente viene al club a tratar de conseguir algo, nunca les prometemos nada. Nosotros no estamos para el acomodo. Si podemos ayudar en algo lo hacemos, claro, como se ayuda a cualquier vecino con problemas. Pero trataremos de que la gente venga porque le interesa, porque quiere informarse y por suerte todos parecen tener claro que eso, acá, es así*”. Dirigente blanco Francisco Plá, lista 904, Partido Nacional. Idem.

adjudicación de un empleo.

*“Los tiempos, sin embargo, han cambiado. Ya no es posible conseguir empleos públicos o el teléfono, militando en un club. En el Uruguay de fines de siglo, se sabe, ya no quedan vacantes públicas y el teléfono ya no demora años...Así con menor cantidad de jóvenes pero más mujeres, abandonando la práctica del favor o el empleo, pero tramitando partidas o credenciales o ayudando en lo posible a quién lo necesita, los clubes políticos, los comités, parecen seguir siendo, aún cuando sea cada tanto, la forma más directa de los vecinos de participar del poder. Después de todo, se trata sólo de eso: esos mismos vecinos con los que todos se cruzan a diario, metidos de pronto a la actividad política.”<sup>37</sup>*

Dicha restricción de las prácticas clientelistas en los clubes va en consonancia con la inclusión en la agenda política de temas como el Defensor del Pueblo y con los proyectos y leyes de reforma del Estado tendientes a moderar los efectos perversos que el clientelismo presenta en relación con las voces no partidarias y con la acumulación irresponsable de funcionarios. En ese sentido, la reducción de funcionarios realizada en cada ley de presupuesto desde la salida de la dictadura es cada vez más importante. A su vez, dichas leyes no dejan de incluir sistemas de incentivos para mejorar la gestión del funcionariado.

El desafío para los partidos en términos de transparencia parecen ser, entonces, la situación de las intendencias departamentales, especialmente las del interior de la República ya que no se ven afectadas ni por las reducciones de funcionarios ni por los sistemas de Mejora de Personal (capítulo II de la Sección II “Funcionarios” de la Ley de Presupuesto para el período 1995/1999) proyectadas en las últimas instancias presupuestales. La intendencia de Montevideo parece ser un caso aparte ya que ha ensayado llamados a concurso y sorteos resaltando un notorio llamado público a aspirantes a servicios de limpieza realizado en el Estadio Centenario.

---

37 idem.

## 7- A modo de conclusión

El obstáculo principal para un debate productivo lo constituye la tentación purista –expresada en la idea de que los problemas del país se resuelven desarticulando las redes clientelísticas- y su búsqueda de claves y soluciones finales. Un debate rendidor debe abrir nuevas perspectivas no acotarlas.

La indignación acerca del clientelismo reduce además el problema a su dimensión política y no se percata que las redes más difíciles de desarticular no son precisamente las partidarias, siempre más cambiantes, desafiadas y expuestas que las privadas. En ese sentido, y especialmente en el caso uruguayo, la crítica al clientelismo debe refinar sus supuestos y diagnósticos así como resguardarse de la tentación antipartidos.

A su vez, el clientelismo, no puede ser percibido como el sistema “natural” de reclutamiento de funcionarios. Una mirada rigurosa exige confrontarlo con otras modalidades de integración de funcionarios en la administración pública, como forma de potenciar un modelo de ciudadanía más amplio que el partidario y ampliar así la posibilidad de las instituciones de nutrirse de apoyos cívicos. Esa confrontación de modalidades debe sumar lo mejor de ambos mundos sin suponer que de su manipulación exclusiva se desprende una gestión eficaz.