

CUADERNOS DEL CLAEH n.º 89  
Montevideo, 2.ª serie, año 29, 2004-2  
ISSN 0797-6062 Pp. 144-149

## La política desde el llano. Conversaciones con militantes barriales

Juan Pablo Luna

Montevideo, Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República - Ediciones de la Banda Oriental, 2004.

### Nuevos aportes sobre el clientelismo político en Uruguay

Por razones entendibles, el año que finaliza fue prolífico en producción académica centrada en el análisis de la coyuntura política. Con variadas pretensiones, se publicaron diferentes textos que por sus características obligarán a sus autores a reexaminar sus pronósticos en el mediano plazo, tanto para confirmar como para matizar las afirmaciones realizadas. En tiempos que exigen nuevas interpretaciones sobre el devenir del comportamiento electoral, *La política desde el llano* de Juan Pablo Luna merece especial mención por su propuesta analítica con proyección de largo plazo.

Parte de este acierto se debe a que el libro se pretende una continuación de una obra central de la literatura política uruguaya como lo es *El club político* de Germán Rama.<sup>1</sup> Así lo formula explícitamente su autor, y bajo idénticas pautas metodológicas y editoriales estructura el texto. Este elemento de *pedigree* académico brinda un apreciable valor agregado al trabajo, que no sólo aporta nuevos insumos para la interpretación de los cambios contem-

poráneos en el comportamiento del electorado, sino que además propicia nuevas lecturas de la obra clásica de Rama.

Por otro lado, el trabajo de Luna actualiza la discusión sobre los mecanismos de clientelismo político en el Uruguay, a la luz de los desarrollos más recientes de la literatura politológica internacional. Esto obliga a los investigadores locales a revisar el conocimiento acumulado en el tema,<sup>2</sup> al tiempo que estimula la comparación del caso uruguayo con otros casos de la región. Sobre este punto, es por demás alentadora la noticia de que Luna se encuentra desarrollando un trabajo que abarca los casos de Chile y Uruguay.

Por último, y al igual que el texto de Rama, el libro ofrece una excelente selección de testimonios en estado «crudo» provenientes de la aplicación de entrevistas semiestructuradas a activistas políticos de los tres partidos mayoritarios. De esta forma, los trabajos de Rama y Luna

1. Germán Rama: *El club político*, Montevideo, ARCA, 1971.

2. Más allá de los trabajos de Aldo Solari y Francisco Panizza, resulta llamativa la ausencia de estudios sobre el clientelismo durante casi toda la década de 1990. Del primero, véase especialmente Aldo Solari: *Uruguay, partidos políticos y sistema electoral*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1991; y del segundo, su artículo publicado en *Cuadernos del CLAEH* (n.º 44), «El clientelismo en la teoría política» de 1987.

aparecen como dos grandes radiografías (una del período predictatorial y otra del post-transicional) respecto de los mecanismos de reclutamiento electoral por parte de los partidos. Esto constituye un incentivo hacia estudios focalizados en los mecanismos causales específicos que explican los cambios en los patrones de comportamiento del electorado uruguayo. Si bien se arriesgan en el epílogo varias hipótesis descriptivas sobre estas transformaciones, es evidente que su comprensión cabal requiere un diseño de investigación diferente, que ponga el énfasis en los aspectos teóricos del cambio de comportamiento político. De cualquier modo, *La política desde el llano* sugiere la incorporación de un nuevo tema en la agenda académica uruguaya.

En lo que sigue, discutiré la contribución de Luna a la luz del debate nacional sobre el sistema clientelista. Para esta tarea, repaso la explicación clásica de Rama sobre el rol del club político e identifico algunos problemas conceptuales que el autor dejó sin resolver. Sobre esta base, analizo el aporte de Luna como continuación de la obra de Rama, con el objetivo de clarificar los alcances del trabajo.

### **El enfoque clásico sobre el clientelismo político: una revisión de *El club político***

De acuerdo con el análisis preliminar de Germán Rama, las funciones del club político consistían en:

- 1) la politización de los ciudadanos;
- 2) la institucionalización de la participación política de las masas por las vías formales de los partidos;
- 3) el mantenimiento de grupos sociales primarios fundamentados en el nexo político;

- 4) la formulación de un sistema democrático interno de los partidos, que a pesar de las decisiones adoptadas por ellos se trasladarían por la vía de la delegación a los órganos centrales de decisión de los respectivos partidos;
- 5) el reclutamiento de líderes y la movilidad interna;
- 6) y, finalmente, la forma institucionalizada de transmitir las ideologías y su instrumentación a las masas de cada partido.

Alineado al funcionalismo de Robert K. Merton, Rama concretaba su explicación sobre el rol de los clubes políticos de esta forma: su «función declarada es la politización, mientras que su función real es asegurar la participación de sus integrantes en algún aspecto de los beneficios que depara el poder estatal a cambio de entregar el voto al sector partidario al que está vinculado el club».<sup>3</sup>

El concepto de función declarada o manifiesta implica un componente de intencionalidad en la acción, mientras que el de función latente o real alude a los efectos objetivos no reconocidos de dichas acciones. Se supone que intencionalmente se produce una acción, pero su resultado efectivo sobre el sistema social no coincide con el que los agentes buscan explícitamente. La explicación funcionalista se completa si se verifica la conexión entre las acciones intencionales y el resultado concreto, y por otro lado, si se demuestra que ese resultado reobra sobre los componentes del sistema social de un modo no previsto por los agentes.

Volviendo a la definición de Rama, deberíamos encontrar en primer lugar los

3. Germán Rama: o. cit., pp. 8-9.

componentes intencionales en la definición de politización de los clubes y, en segundo lugar, suponiendo que los ítems 2 a 6 pertenecen a la categoría de funciones latentes, una discusión sobre sus efectivas conexiones.

En contradicción con el concepto de función manifiesta, Rama apelaba a una definición objetiva de politización: «Existe politización 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>4</sup> Así definida, la politización presenta rasgos que implican la idea de representación, pero evidentemente la excede, ya que además se vincula con un esquema de desarrollo nacional. De todas formas podemos suponer que la función manifiesta de los clubes era la búsqueda intencional de la intervención de la sociedad en asuntos grupales.

Respecto del significado teórico de las conexiones entre politización y las funciones latentes de los ítem 2 a 6, Rama no realiza ningún comentario explícito, aunque su discusión está presente en la descripción del caso uruguayo. En cambio se subraya el efecto de aseguramiento de la participación de los integrantes del club en los beneficios estatales a cambio de la

entrega del voto al sector partidario vinculado el club. Respecto de esta función latente —que el autor entiende como clientelista— se explicaba que su naturaleza «implica relaciones de apertura —absorción y procesamiento de demandas de tipo privado— por parte del sistema de poder, por solo a condición de que no sobrepasen el nivel de interés específico de individuos o cuanta más de la totalidad del grupo que forma el club; es decir, que procesa demandas de ciertos grupos sobre sus propios y exclusivos intereses, lo que por definición es lo contrario de participación política». <sup>5</sup>

Si el intento de explicación de Rama resultó exitoso, debería habernos mostrado entonces qué conexión teórica existe entre la posibilidad de involucrar a la sociedad en los asuntos grupales y el reparto clientelista de bienes estatales entre los miembros del club, derivados del procesamiento sus intereses. Ninguna explicación se ofrece sobre este asunto. La razón de esta ausencia es simple: no existe tal conexión, porque la politización, tal como la entiende Rama, no era una labor propia del club, dedicado a la captación de vecinos y centrado en la distribución de cargos públicos. En todo caso, es una tarea más próxima a los partidos y políticos profesionales que al club político barrial.

Estas observaciones no desmerecen en absoluto el aporte de *El Club político* de Germán Rama. Si bien no es exitoso como abordaje explicativo, es innegable que la obra constituye un ejercicio ejemplar de descripción de las consecuencias sociológicas de la aplicación de esquemas clientelistas como método de reclutamiento de votos, que aporta valiosos elementos

4. *Ibidem*, p. 9.

5. *Ibidem*, p. 9.

de interpretación respecto a temas centrales como los mecanismos de socialización política; la capacidad de generación de adhesiones partidarias; los criterios de distribución de beneficios estatales entre militantes; las relaciones entre electores y políticos; etcétera.

Pero no debería perderse de vista que la invalidez del componente manifiesto mina las posibilidades de una explicación funcional de la maquinaria del club político y su relación con el esquema clientelar vigente. Examinemos ahora el aporte sobre el punto de *La política desde el llano*.

### **La problemática del clientelismo revisitada: nuevas respuestas, nuevas preguntas**

En primer lugar, Luna nos ofrece un bosquejo del debate contemporáneo sobre el tema del clientelismo, introduciendo una distinción conceptual de cuño británico entre relaciones de patronaje y clientelistas. Siguiendo el trabajo de Simona Piattoni, el patronaje se limita al «intercambio de trabajo en la estructura estatal por apoyo electoral», mientras en un sistema clientelista «todas las decisiones públicas pueden convertirse en un bien de cambio: desde un certificado de nacimiento a un permiso de construcción, desde una pensión por invalidez a una vivienda, desde el otorgamiento de un proyecto a una exención impositiva».<sup>6</sup>

Al describir algunas de las implicaciones prácticas del paso de un sistema de patronaje a uno clientelista, el autor concluye que en el último se eliminan en parte los mecanismos coercitivos que aseguraban la efectividad del contrato implícito

entre patrones y clientes, dejando librado el apoyo electoral a la utilidad reportada por los bienes estatales divisibles ofrecidos por los patrones partidarios.

A continuación, Luna justifica la productividad explicativa de este enfoque identificando al sistema clientelista como un tipo particular de representación de intereses: «Al explicar la presencia o ausencia de transacciones clientelistas basadas en criterios de racionalidad económica, esta definición coloca al clientelismo como un tipo de representación de intereses normativamente neutro, el que podrá luego ser analizado, tanto en clave empírica —a través del tiempo y lugar— como en términos normativos, *vis á vis* ideales de representación política».

Una virtud adicional señalada por el autor es que también excluye interpretaciones de tipo «culturalista» y «desarrollista». Esto último constituye un importante avance respecto a enfoque de Rama, que vinculaba la politización con un proyecto de desarrollo nacional.

La sumisión del clientelismo en la categoría de representación es reforzada posteriormente apelando a la tipología de Daniel Verdier sobre sistemas de representación de intereses: de acuerdo con este autor, «los sistemas de representación política se estructurarán alternativamente a distintos niveles de agregación: clases sociales, grupos funcionales, comunidades locales o individuos. La selección del nivel de agregación es contingente respecto al grado y tipo de estructuración de actores colectivos y el grado de disponibilidad de bienes divisibles a ser distribuidos políticamente».<sup>7</sup>

6. Juan Pablo Luna: o. cit., p.200.

7. *Ibidem*, p. 204.

Sobre estas bases, Luna articula varias de sus hipótesis descriptivas sobre las transformaciones del sistema de clientelismo político en Uruguay. Dejando de lado los aspectos que atañen a la reforma constitucional de 1996, al papel específico jugado por la descentralización y al cambio de posicionamiento del Frente Amplio, el argumento principal puede resumirse de la siguiente forma: durante la post-transición, el vínculo de representación entre partidos y electores puede describirse como un sistema dual entre a) intereses altamente agregados y b) intereses individuales o barriales. En el vínculo de tipo b) se registra un cambio en el agente mediador, que pasa del club político tradicional a los líderes locales. Estos últimos utilizan recursos municipales o estructuran sistemas descentralizados de gestión y su accionar es sensible a la estructura socioeconómica en la que operan. En contextos de desintegración social, este tipo de mediación se vuelve proclive al clientelismo político. Este hecho se verifica como una transición desde un sistema de patronaje a uno clientelista, e implica una limitación de la cantidad de los bienes tradicionalmente transados y una transformación de la calidad de los bienes intercambiados. Este último supone: 1) menores niveles de adhesión y 2) menores capacidad de coerción para el cumplimiento del pacto clientelar. La estrategia dual de representación, sumada a la mayor centralidad del sector privado derivada de la reforma estatal, aumenta la probabilidad de consolidación de «un sistema de redistribución de votos y recursos económicos en que los partidos transfieren bienes de primera necesidad desde sectores pobres en términos de su peso electoral y ricos en cuanto a su dotación de recursos económicos, hacia sectores ricos en cuanto a su magnitud electoral,

pero pobres en términos de dotación material. Mientras que estos últimos obtendrían inmediata satisfacción de sus necesidades más urgentes, los primeros accederían a una mejor calidad de representación de sus intereses. Aunque potencialmente contribuya a legitimar actores partidarios en el corto plazo, esta lógica dual de representación y distribución de recursos altera definitivamente el criterio de “una persona un voto”, en el que se sustenta el ideal normativo de la democracia. Dicha lógica retroalimentaría también el nivel de desigualdad existente en la sociedad».<sup>8</sup>

Al examinar la explicación funcionalista de Rama sobre el papel del club político, se mostró cómo el autor fracasaba en su intento de conectar los componentes de politización con los del sistema clientelar, dejando pendiente la cuestión la elucidación de los factores que hacían posible el funcionamiento del club político como mecanismo de reclutamiento electoral. Como puede verse hasta aquí, Luna ofrece una sólida base de interpretación al distinguir entre patronaje y clientelismo, y poner énfasis en las características de los bienes estatales proveídos. Este avance es significativo y debe ser tenido en cuenta en futuros tratamientos sobre el tema.

Para terminar, quisiera realizar algunas observaciones sobre el resto del análisis del autor basadas en la identificación tácita del clientelismo con la representación política. Creo que al igual que en el trabajo de Rama, aparecen algunos problemas de interpretación en el intento de vincular el clientelismo con el funcionamiento del sistema político.

8. *Ibidem*, p. 213.

Clientelismo y patronaje son mecanismos alternativos de reclutamiento de posibles votantes puestos en práctica por aquellos partidos con acceso a bienes públicos. Se diferencian no sólo por las características de los bienes estatales distribuidos, sino también por su efectividad: el último genera adhesiones más duraderas que el primero. Mayor o menor adhesión refiere a la probabilidad efectiva de cesión del voto por parte del cliente. Pero la cesión del voto no genera automáticamente representación política, porque no hay nada en el intercambio clientelista que implique la delegación de esta clase de intereses a un partido político. Este punto puede clarificarse mediante el siguiente ejemplo. Carlos quiere un bien no durable y divisible como una entrada a un espectáculo. Para eso se acerca al mediador del partido X, vinculado con el señor Martín, que le da su entrada. A raíz de esto, Carlos vota a Martín en las elecciones siguientes. ¿En qué sentido Martín representa políticamente a Carlos? Al identificar la representación con el intercambio clientelista, la respuesta sería: Martín representa a los

que se interesan por entradas de espectáculos. Encontraríamos además otros representantes de aquellos que se interesan por chapas, ladrillos, plazas, caminos vecinales, rebajas impositivas, acortamientos de trámites, etcétera. Otro tanto podría decirse del patronaje y los empleos públicos. Pero estos intereses son en particular de naturaleza económica y, en general, prepolíticos. Y sin intereses propiamente políticos en juego, la conexión entre clientelismo y representación se vuelve espuria.

Esto no significa que los mecanismos clientelares sean inocuos respecto a la representación. En todo caso, creo que la solución al problema no se basa en la búsqueda de conexiones directas entre clientelismo y representación, sino en sus conexiones indirectas. La pregunta que queda formulada es ¿qué papel juegan los mecanismos clientelísticos en la formación de intereses políticos? Afortunadamente, el autor de *La política desde el llano* se encuentra trabajando en estos temas, de modo que quizás, la respuesta no demore tanto esta vez.

*Carlos Aloisio*