

Virginia Oliveros, *Patronage at Work: Public Jobs and Political Services in Argentina*, Nueva York, Cambridge University Press, 2021, 280 pp.

Por Paula Muñoz*

Patronage at Work una teoría de “patronazgo autosuficiente” para explicar por qué los empleados públicos cumplen el contrato clientelista brindando servicios políticos a su patrón político *luego* de haber recibido el beneficio prometido —un puesto en la municipalidad.

¿Por qué los políticos se arriesgan a “desperdiciar” puestos públicos en empleados que, una vez contratados, podrían no cumplir el contrato de patronazgo? Lo hacen porque saben que existe un “alineamiento de intereses” que vuelve el patronazgo un intercambio autosuficiente, incluso en ausencia de castigo o reciprocidad. Los políticos contratan a personas que son percibidas como *sus seguidores*. Utilizan sus conexiones y referencias personales para seleccionar personas que los apoyaron decididamente en la campaña. Por su parte, los empleados de patronazgo se involucran en actividades políticas en apoyo de sus patrones porque saben que sus destinos laborales están atados al destino político de los patrones (o partido): como son públicamente percibidos como seguidores, arriesgan su empleo (o condiciones laborales) con un potencial cambio de gobierno. Este incentivo atado al tipo de beneficio hace su compromiso creíble y al patronazgo autosuficiente.

Para evaluar su teoría, Oliveros usa datos de nivel individual recolectados en Argentina —conocida por su arraigado patronazgo— desde un diseño subnacional. Selecciona tres municipalidades urbanas de similar tamaño poblacional (Salta, Santa Fe y Tigre), pero que varían sustancialmente en sus características políticas y económicas. En estas municipalidades realiza, entre 2009 y 2011, entrevistas a profundidad con empleados públicos, operadores políticos y políticos. Adicionalmente, realiza una encuesta a 1 184 empleados públicos de mediano y bajo rango, generando una muestra representativa en cada municipio. En esta se incluyen experimentos de encuesta y de lista que utiliza para estimar la prevalencia de servicios políticos y evaluar las hipótesis sobre el mecanismo causal postulado. Finalmente, revisando fuentes secundarias de Argentina, de un caso conocido por sus elevados niveles de politización burocrática (Bolivia) y de uno por meritocrático (Chile) discute el potencial de su teoría para viajar en la región.

Con un análisis riguroso que combina convincentemente datos cuantitativos y cualitativos, Oliveros estima la prevalencia de tipos más comunes de servicios políticos prestados por empleados, al tiempo que nos explica quiénes los realizan con

*Paula Muñoz es profesora-asociada del Departamento Académico de Ciencias Sociales y Políticas Universidad del Pacífico. Jr Gral. Luis Sánchez Cerro 2141, Jesús María, Lima, Perú. Tel: (51) 1 2190100. Correo-e: p.munozchirinos@up.edu.pe. ORCID id: 0002-7743-8663.

Artículo recibido el 1 de septiembre de 2021 y aceptado para su publicación el 1 de octubre de 2021.

mayor frecuencia, cómo y por qué. La mayoría de puestos en estas tres municipalidades son distribuidos a través de canales informales, destacando el peso de las relaciones personales (más que las político-partidarias). Una importante proporción de empleados se involucran en una serie de servicios políticos durante el proceso electoral: 22 por ciento apoyo en la campaña, 21 por ciento participa en mítines políticos y 12 por ciento desempeña el rol de monitor en la jornada electoral. Estima que, además de realizar sus labores burocráticas, 44 por ciento de empleados provee otro servicio entre elecciones: favores a partir de interacciones personalizadas con ciudadanos.

Además de describir vívidamente cómo funciona el patronazgo municipal, el análisis encuentra evidencia consistente con la teoría propuesta. Muestra, primero, que una mayor proporción de los puestos son distribuidos a seguidores del alcalde. Segundo, que los seguidores se involucran con más frecuencia en la provisión de servicios políticos durante la gestión que los no seguidores. La asistencia a mítines es la actividad que obtiene menor diferencia en frecuencia entre seguidores y no seguidores. Participar en un mitin no requiere gran compromiso ideológico y tiene un costo bajo si se realiza durante las horas de trabajo.

Tercero, el experimento de encuesta muestra que, efectivamente, los seguidores del alcalde también realizan más favores que los no seguidores. Además, los ciudadanos piden favores con mayor frecuencia a seguidores y estos suelen ser más serviciales. Finalmente, otro experimento confirma el mecanismo postulado: los seguidores manifiestan mayor temor a perder su trabajo o experimentar cambios laborales negativos si la oposición fuese elegida. En particular, los empleados que son monitores electorales por el incumbente tienen más miedo de un cambio de administración que los que no. Ser monitor demuestra un compromiso público mayor y los “marca”. En contraste, Oliveros no encuentra evidencia que muestre que los empleados proveen servicios políticos porque siguen una norma de reciprocidad; y que el monitoreo/castigo tiene una aplicación limitada a cierto tipo de empleados (contratados por administraciones anteriores) o de servicios de bajo costo pero visibles (asistencia a mítines).

Al estudiar rigurosamente un fenómeno bastante extendido pero sobre el cual todavía sabemos poco, *Patronage at Work* hace una importante contribución de inferencia *descriptiva* para la política comparada. Pero la contribución es también teórica. Esta teoría sigue los pasos de académicos racionalistas (Calvo y Murillo, 2019; Diaz-Cayeros *et al.*, 2016; Magaloni *et al.*, 2007; Zarazaga, 2014, 2015) que desarrollan una explicación similar a la teoría de lealtad de Hirschman para el clientelismo electoral, centrada en el *largo plazo*.¹ De hecho, el libro se apoya bastante en

¹ Plantean que los clientes de una máquina brindan apoyo político *antes* de recibir los beneficios prometidos porque su lealtad es *condicional* a seguir recibiendo los beneficios en el futuro.

los hallazgos de Calvo, Murillo y Zarazaga en Argentina, así como de Auyero (2001). Todos estos trabajos son producidos por académicos latinoamericanos insatisfechos con las explicaciones dominantes de monitoreo que aparecen “escindidas” de la realidad empírica y que incluso imponen una definición conceptual que “calza” *a priori* con su marco teórico.² Como estos otros trabajos, hay un esfuerzo deliberado en el libro por pensar el clientelismo desde la práctica de los actores.

Este refinamiento teórico es importante porque nos permite comprender por qué el patronazgo es un fenómeno tan extendido y difícil de contrarrestar. Si no existe necesidad de invertir en acciones de monitoreo o de identificación de clientes más agradecidos, el patronazgo se vuelve menos costoso de mantener.

Oliveros hace una segunda contribución teórica importante al sumarse a trabajos recientes que, en contraste con enfoques dominantes, teorizan el clientelismo desde el punto de vista de los clientes (Muñoz, 2014, 2019; Oliveros, 2016; Nichter y Peress, 2016; Nichter, 2018; Auerbach y Thachil, 2018) otorgándoles posibilidad de agencia no trivial y preferencias racionales no desdeñables. El libro hace énfasis en que los clientes no son pasivos ni diferentes a otros votantes interesados en su bienestar material. Reconociendo que la pregunta de Oliveros es más acotada (sobre patronazgo), se extraña sin embargo en el libro una discusión sobre las similitudes y diferencias de su enfoque y hallazgos y los proporcionados por Nichter (2018) sobre clientelismo relacional; particularmente sobre el “apoyo declarado” de los votantes.

Finalmente, Oliveros hace una contribución relevante al teorizar el importante papel que los burócratas locales que no son operadores de máquina cumplen en el clientelismo a partir de la personalización de la función pública y otorgamiento de favores administrativos. No obstante, Oliveros pierde la oportunidad de discutir las implicancias de este hallazgo para otros cuerpos de literatura y delinear futuras líneas de investigación.

La personalización de las interacciones burócratas-ciudadanos es, como Oliveros aclara, una condición necesaria pero no suficiente para el establecimiento de intercambios clientelistas; pero también lo es para otras prácticas informales que sustentan la reproducción de los Estados semipatrimonialistas en la región. Es decir, invita a pensar más allá del clientelismo.

Oliveros encuentra que los ciudadanos que solicitan favores lo hacen principalmente a seguidores del alcalde/partido. Pero esto es posible porque los conocidos: los pedidos de favores se dirigen hacia amigos y conocidos, no a extraños. Esto hace pensar que muchos pedidos en realidad entablan otro tipo de prácticas no clientelistas extendidas pero poco estudiadas como el intercambio horizontal de favores conocido como “vara” (Perú), “palanca” (México) o “pituto” (Chile).

² Este punto es también reconocido por Oliveros.

La designación de burócratas por patronazgo a partir de relaciones de confianza personal antes que partidaria también abre la posibilidad de pensar cómo funciona la politización del Estado en rangos más altos de la jerarquía burocrática en el nivel nacional de gobierno. Un proyecto colectivo dirigido por Panizza, Peters y Ramos (en prensa) elabora esto retomando literatura que define el patronazgo como una forma de politización del Estado que no es necesariamente equivalente a clientelismo. Y que concibe, como Oliveros, que los servicios políticos ofrecidos no necesariamente son intercambios clientelistas.

Finalmente, cabe pensar cómo viajaría la teoría a contextos con partidos débiles. ¿Qué sucede con el patronazgo cuando, en un contexto de gran volatilidad electoral, la posibilidad de rotación en el gobierno es alta? El patronazgo puede seguir siendo autosuficiente en contextos de alta vulnerabilidad porque un puesto público es muy valorado. Lo que cambiaría es la duración de las relaciones, la extensión vertical de la red clientelista, así como los incentivos políticos de sus miembros. El patronazgo se reduciría a círculos más íntimos de los políticos, limitados a relaciones de familia extensa y amistades, como sucede en Perú. Además, pequeñas redes de conocidos que entran y salen del poder local no tienen los incentivos para construir redes distributivas de clientelismo duradero con electores. Con horizontes temporales cortos, estas redes se ven tentadas a invertir en estrategias particularistas menos riesgosas como el “obrismo” (*pork*), la corrupción y otras actividades extractivas como la extorsión. Y a activar un clientelismo limitado, de corto plazo.

Estas y muchas otras interesantes preguntas quedan abiertas luego de leer este excelente libro. 

REFERENCIAS

- Auerbach, A.M. y T. Thachil (2018), “How Clients Select Brokers: Competition and Choice in India’s Slums”, *American Political Science Review*, 112(4), pp. 775-791, DOI: <https://doi.org/10.1017/S000305541800028X>.
- Auyero, J. (2001), *Poor People’s Politics: Peronist Survival Networks and the Legacy of Evita*, Durham, Duke University Press, disponible en: <https://www.dukeupress.edu/poor-peoples-politics>.
- Calvo, E. y M.V. Murillo (2019), *Non-Policy Politics: Richer Voters, Poorer Voters, and the Diversification of Electoral Strategies*, Cambridge, Cambridge University Press, DOI: <https://doi.org/10.1017/9781108683708>.
- Díaz-Cayeros, A., F. Estévez y B. Magalini (2016), *The Political Logic of Poverty Relief: Electoral Strategies and Social Policy in Mexico*, Cambridge, Cambridge University Press, DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9781316492710>.
- Magaloni, B., A. Díaz-Cayeros y F. Estévez (2007), “Clientelism and Portfolio Diversification: A Model of Electoral Investment with Applications to Mexico”, en H. Kitschelt y S. Wilkinson (eds.), *Patrons, Clients, and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 182-205.
- Muñoz, P. (2014), “An Informational Theory of Campaign Clientelism: The Case of Peru”,

- Comparative Politics*, 47(1), pp. 79-98, DOI: <https://doi.org/10.5129/001041514813623155>.
- Muñoz, P. (2019), *Buying Audiences. Clientelism and Electoral Campaigns when Parties are Weak*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Nichter, S. (2018), “Votes for Survival: Relational Clientelism in Latin America”, *Votes for Survival*, DOI: <https://doi.org/10.1017/9781316998014>.
- Nichter, S. y M. Peress (2016), “Request Fulfilling: When Citizens Demand Clientelist Benefits”, *Comparative Political Studies*, 50(8), pp. 1086-1117, DOI: <https://doi.org/10.1177/0010414016666838>.
- Oliveros, V. (2016), “Making it Personal: Clientelism, Favors, and the Personalization of Public Administration in Argentina”, *Comparative Politics*, 48(3), pp. 373-391.
- Panizza, F., B.G. Peters y C. Ramos (n.d.), *The Politics of Patronage in Latin America: Trust and Roles in Public Administration*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Zarazaga, R. (2014), “Brokers Beyond Clientelism: A New Perspective Through the Argentine Case”, *Latin American Politics and Society*, 56(03), pp. 23-45, DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2014.00238.x>.
- Zarazaga, R. (2015), “Party Machines and Voter-customized Rewards Strategies”, *Journal of Theoretical Politics*, 28(4), pp. 678-701, DOI: <https://doi.org/10.1177/0951629815603496>.