

Virginia Oliveros

Trabajo y favores

**Empleo público y servicios
políticos en Argentina**



POLÍTICA Y DERECHO

SECCIÓN DE OBRAS DE POLÍTICA Y DERECHO

TRABAJO Y FAVORES

VIRGINIA OLIVEROS

TRABAJO Y FAVORES

*Empleo público y servicios políticos
en Argentina*

Traducción de Dalila López Barros



FONDO DE CULTURA ECONÓMICA

Primera edición, FCE Argentina, 2026

Oliveros, Virginia

Trabajo y favores: empleo público y servicios políticos en Argentina / Virginia Oliveros. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2026.

434 p.; 14 × 21 cm. - (Política y Derecho)

Traducción de: Dalila López Barros.

ISBN 978-987-719-686-3

1. Clientelismo. 2. Negociaciones Políticas. 3. Ciencia Política. I. López Barros, Dalila, trad. II. Título.

CDD 320

Distribución mundial

Título original: *Patronage at Work. Public Jobs and Political Services in Argentina*

ISBN: 9781009077354

© 2021, Cambridge University Press

D.R. © 2026, FONDO DE CULTURA ECONÓMICA DE ARGENTINA, S.A.

Costa Rica 4568; C1414BSH Buenos Aires, Argentina

www.fce.com.ar / editorial@fce.com.ar

FONDO DE CULTURA ECONÓMICA

Carretera Picacho Ajusco 227; 14110 Ciudad de México

www.fondodeculturaeconomica.com

Esta obra cuenta con el apoyo del subsidio a la traducción de Tulane University Stone Center for Latin American Studies y el subsidio a la producción de Tulane University School of Liberal Arts.

Edición: Nicolás Tomasi

Corrección: Patricia Motto Rouco

Armado de tapa: Juan Pablo Fernández

Diagramación de interior: Cristina Cermeño

ISBN: 978-987-719-686-3

Fotocopiar libros está penado por la ley.

Prohibida su reproducción total o parcial por cualquier medio de impresión o digital, en forma idéntica, extractada o modificada, en español o en cualquier otro idioma, sin autorización expresa de la editorial.

IMPRESO EN ARGENTINA - *PRINTED IN ARGENTINA*

Hecho el depósito que marca la ley 11723

ÍNDICE

<i>Agradecimientos</i>	13
I. <i>Introducción</i>	19
Patronazgo, competencia electoral y calidad de la democracia.....	22
Definiciones de clientelismo y patronazgo.....	26
¿Por qué estudiar el patronazgo?.....	35
Desafíos para el estudio del patronazgo.....	45
¿Por qué Argentina?	49
Una síntesis del argumento.....	52
Plan del libro.....	57
II. <i>Patronazgo no coercitivo</i>	61
Patronazgo y competencia política	63
Servicios políticos.....	70
El problema de compromiso	81
La teoría del patronazgo no coercitivo.....	84
Explicaciones alternativas	93
Comentario sobre el problema de la acción colectiva	98
Implicaciones empíricas, supuestos teóricos y alcance de la teoría	105
Resumen	110
III. <i>Conseguir el trabajo</i>	113
El diseño de investigación.....	115
¿Cómo se consigue el trabajo?.....	138
¿A quiénes se contrata?	145
Apéndice del capítulo: cuadros adicionales	155

IV.	<i>Contratos de patronazgo y servicios políticos:</i>	
	<i>evidencia de experimentos de lista.....</i>	159
	Estrategia empírica: experimentos de lista	160
	Los servicios políticos durante las elecciones	165
	Servicios políticos y apoyo al intendente	184
	Resumen	192
	Apéndice del capítulo: cuadros adicionales	192
V.	<i>Patronazgo, favores y la personalización de la</i>	
	<i>administración pública</i>	197
	Otorgar favores.....	201
	Personalizar el favor.....	208
	¿Cuán extendida está la provisión de favores?.....	212
	Favores y apoyo al intendente.....	215
	Pedir favores	217
	La conexión personal	226
	¿Son más serviciales los seguidores	
	del incumbente?	230
	Resumen	234
	Apéndice del capítulo: cuadros adicionales	236
VI.	<i>Contratos de patronazgo autosostenible</i>	241
	Estrategia empírica: experimentos de encuesta ..	244
	Patronazgo autosostenible: evidencia	
	de experimentos de encuesta	246
	Análisis de regresión	258
	Juntar las dos partes del argumento.....	262
	Explicaciones alternativas	270
	Prueba de robustez.....	281
	Resumen	283
	Apéndice del capítulo: cuadros adicionales	285
VII.	<i>Más allá del caso argentino</i>	291
	El patronazgo en América Latina	292
	Un análisis más detallado en torno a tres casos...	311

Resumen	337
Apéndice del capítulo	338
VIII. <i>Conclusiones e implicaciones generales</i>	349
Revisión del argumento	349
Tomarse a los clientes en serio.....	354
Implicaciones para la reducción del clientelismo	359
¿Qué tiene de malo el patronazgo?.....	364
<i>Apéndice</i>	371
A.1 Entrevistas.....	371
A.2 Metodología de la encuesta	374
A.3 Formulación de preguntas, medición y estadísticas descriptivas	382
<i>Referencias bibliográficas</i>	391
<i>Índice de cuadros</i>	429
<i>Índice de figuras</i>	433

A mis padres.

AGRADECIMIENTOS

ESTE libro comenzó como mi proyecto de tesis doctoral en Columbia University y me llevó casi diez años terminarlo, por lo que la lista de personas e instituciones a las que agradecer es larga. En Columbia, el apoyo de mi comité de tesis fue clave. Vicky Murillo, Isabela Mares y Tim Frye formaron un verdadero *dream team* de asesores, que a lo largo de los años me brindaron comentarios y apoyo inestimables. Vicky, la presidenta del comité, fue la mejor mentora que uno podría desear. Una combinación perfecta de exigencia, comentarios constructivos, apoyo y sentido del humor: Robert Kaufman y Ernesto Calvo aceptaron generosamente ser lectores externos, y sus sugerencias durante (y después de) la defensa de la tesis fueron fundamentales para hacer de ella un libro. Con el tiempo, tanto Ernesto como Vicky se han convertido en amigos y han sido fuentes constantes de apoyo tanto en este como en otros proyectos.

Durante mis años en Columbia también recibí consejos y comentarios cruciales de Andy Gelman, Lucy Goodhart, Shigeo Hirano, John Huber, Macartan Humphreys, Kimuli Kasara, Jeffrey Lax, Yotam Margalit y, especialmente, de Pablo Pinto. Tuve la suerte de contar con un grupo de colegas y amigos extremadamente inteligentes, generosos y simpáticos, que hicieron que mi paso por el doctorado fuera tan intelectualmente estimulante como divertido. Estoy en deuda con Narayani Lasala, María Paula Saffon, Milan Vaishnav y, especialmente, Kelly Rader, quienes aportaron ideas y comentarios extremadamente valiosos sobre este proyecto, además de apoyo y amistad a lo largo de estos años. También quiero agradecer a Martín Ardañaz, Kate Baldwin, Guy Grossman,

Kate Krimmel, Pierce O'Reilly, Laura Paler, Cyrus Samii, Thania Sanchez, Alex Scacco, Neelanjan Sircar, David Stevens, Pavi Suryanarayan, Rebecca Weitz-Shapiro, Peter Van der Windt y Matt Winters.

En Argentina, muchas personas contribuyeron a que el trabajo de campo de este proyecto fuera posible y entretenido. Ante todo, quiero agradecer a todos los empleados públicos y todas las empleadas públicas, referentes y dirigentes políticos que generosamente me dedicaron parte de su tiempo. Algunos y algunas fueron particularmente esenciales para este proyecto, ya que me ayudaron a obtener los permisos municipales necesarios para llevar a cabo la investigación. No los menciono por nombre para preservar su anonimato, pero estoy inmensamente agradecida por su generosidad. Miguel De Luca, María Soledad Delgado y Gerardo Scherlis también fueron fundamentales para que esta investigación pudiera realizarse. Anastasia Peralta Ramos, Ignacio Cesar, Ignacio Puente y Nicolás Schujman (en Tigre); Leilen Lua Bouchet, Nahuel Avalos Theules, Alejandro Núñez Avendaño y Leonardo Pez (en Santa Fe); y Sofía Checa, Marcela Godoy, Mariana Godoy, Mariana Macazaga, Gonzalo Rodríguez y Ludovica Pian (en Salta) fueron asistentes de investigación excepcionales. Les agradezco enormemente su excelente trabajo, entusiasmo y buen humor durante todo el proyecto.

El trabajo de campo fue posible gracias al apoyo financiero de varias organizaciones y departamentos de Columbia University: el Center for International Business Education and Research, el Center for the Study of Development Strategies, el Institute of Latin American Studies (ILAS), el Department of Political Science y la Graduate School of Arts and Science. Un subsidio de la School of Liberal Arts de la Tulane University ayudó a cubrir los costos de publicación. El apoyo del Louisiana Board Regents, a través del Board of Regents Support Fund (LEOSF[2016-2017]-RD-ATL-08), me

permitió extender mi semestre sabático a un año completo y dedicar más tiempo a la escritura de este libro.

Aunque este proyecto se inició durante mis años de doctorado, nunca hubiera llegado hasta allí sin haber pasado primero por la Carrera de Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires. Esos años fueron cruciales para desarrollar mi comprensión de la política y mi interés por la investigación. Me gustaría dar las gracias a los colegas y amigos que conocí allí por las interminables charlas sobre política, y a Miguel De Luca y María Inés Tula, especialmente, por introducirme en el (confuso pero fascinante) mundo de la investigación empírica.

El departamento de Ciencia Política de Tulane University me brindó un entorno estimulante para terminar este proyecto. Tuve la enorme suerte de contar con generosos colegas que leyeron partes del manuscrito y ofrecieron comentarios minuciosos. En particular, quiero agradecer a Geoffrey Dancy, Martin Dimitrov, Patrick Egan, Chris Fettweis, Mirya Holman, Christina Kiel, Celeste Lay, Casey Love y Menaka Philips. También agradezco a Sally Kenney, Nora Lustig, Eduardo Silva y David Smilde por su apoyo y aliento más allá de este proyecto. Como latinoamericanista en Tulane, tuve el placer y el privilegio de formar parte tanto del Stone Center for Latin American Studies como del Center for Inter-American Policy and Research (CIPR). Quiero agradecer especialmente a Tom Reese, director del Stone Center, y a Ludovico Feoli, director de CIPR, por el apoyo constante durante mis años en Tulane. Ludovico también organizó generosamente un *workshop* sobre este libro, donde Ana De la O, Anna Grzymala-Busse y Ken Roberts realizaron comentarios sumamente valiosos que mejoraron significativamente el manuscrito. Les estoy inmensamente agradecida por el tiempo que dedicaron a ayudarme con este proyecto.

Más allá de Tulane, tuve muchos “hogares intelectuales” durante los años en que trabajé en este libro. Terminé mi tesis

doctoral como investigadora visitante en el Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo. Estoy especialmente agradecida a Dan Gingerich, Ezequiel Molina y Carlos Scartascini, quienes me brindaron un apoyo clave en la etapa final de escritura de la tesis. También quiero dar las gracias al Yale Program on Democracy, así como a su directora, Sue Stokes, por recibirme durante mi año sabático, cuando estaba terminando las revisiones del libro. Encontré en Yale un ambiente tan estimulante a nivel intelectual como cálido a nivel humano, donde Sue Stokes, Kate Baldwin, Ana De la O, Lucas Entel, Egor Lazarev y Juan Masullo fueron esenciales para que mi permanencia fuera productiva y muy grata. Finalmente, los últimos retoques del libro los realicé durante mi estadía en el Kellogg Institute for International Studies de la University of Notre Dame. Agradezco a la fantástica comunidad académica del Kellogg Institute, y, en particular, a su director, Paolo Carozza.

Muchos colegas y amigos generosos leyeron todo o partes del manuscrito y ofrecieron comentarios y sugerencias fundamentales en los momentos en que más los necesitaba. Agradezco a Santiago Anria, Tulia Falleti, Al Fang, Marcia Grimes, Ana María Ibáñez, Sebastian Karcher, Melis Laebens, Don Leonard, Noam Lupu, Jan Pierskalla, Luis Schiumerini, Christian Schuster, Sue Stokes, Milan Svolik, Mariela Szwarcberg, Guillermo Toral, Giancarlo Visconti, Matt Winters, Xiaonan Wang, Rodrigo Zarazaga, y especialmente a Ezequiel González-Ocantos y Rebecca Weitz-Shapiro, por sus comentarios y sugerencias. También recibí comentarios muy útiles en seminarios organizados por Brown University, University of Connecticut, el CIDE, Duke University, University of North Carolina en Chapel Hill, Göteborgs universitet, Harvard University, el Banco Interamericano de Desarrollo, University of Illinois Urbana-Champaign, University of Pennsylvania, Maryland University, Michigan State University, Texas A&M University, University of Oxford y Yale

University, así como en conferencias de la American Political Science Association, la Midwest Political Science Association y la Latin American Studies Association.

En Cambridge University Press, estoy sumamente agradecida con Sara Doskow por su apoyo y paciencia con este proyecto. Sara también encontró dos evaluadores anónimos excelentes que aportaron comentarios detallados y muy útiles para mejorar el manuscrito, por lo que les estoy muy agradecida. Tom Mowle y Elizabeth Rankin, en distintas etapas del proyecto, hicieron un trabajo de edición impecable. David Schwartz estuvo a cargo del índice del libro. Partes de este libro se publicaron originalmente con el título “Making It Personal: Clientelism, Favors, and the Personalization of Public Administration in Argentina” [“Haciéndolo personal: Clientelismo, favores y personalización de la administración pública en Argentina”] y “Working for the Machine. Patronage Jobs and Political Services in Argentina” [“Trabajando para la maquinaria: empleos de patronazgo y servicios políticos en Argentina”]. Ambos artículos se publicaron en el *Journal of Comparative Politics* y se reproducen aquí con el permiso de la revista. Agradezco a sus editores por ello.

Esta versión en castellano del libro, originalmente publicado en inglés por Cambridge University Press, no hubiese sido posible sin la confianza de Gastón Levin, director de Fondo de Cultura Económica en Argentina, en el proyecto. Infinitamente agradecida con él. Agradezco también a Yanina Gómez Cernadas, Nicolás Hochman y todo el equipo editorial por su infinita paciencia con mis (reiteradas) demoras, su dedicación, excelente trabajo y calidez. Un subsidio del Stone Center for Latin American Studies de Tulane University ayudó a cubrir los costos de la traducción, y otro de la School of Liberal Arts de Tulane University, los costos de publicación.

Por último, quiero agradecer a mis padres, Rosita Wainer y Alejandro Oliveros, quienes me transmitieron su infinita curiosidad y su amor por los libros y el conocimiento. Gracias

a las interminables conversaciones (y a menudo acaloradas discusiones) con ellos y con mi hermano, Santiago Oliveros, aprendí a amar la política mucho antes de saber que existía algo llamado ciencia política. Este libro está dedicado a ellos.

Al poco tiempo de publicarse la versión en inglés, nació mi hija Emilia. Ella tuvo poco que ver con el libro original, pero muchas de las horas dedicadas a revisar esta traducción transcurrieron con ella durmiendo al lado. Un poco por eso, pero sobre todo porque sí, la versión en castellano está dedicada a Emi.

I. INTRODUCCIÓN

DURANTE el invierno de 2009, luego de una entrevista de dos horas en La Plata con Pablo y José,¹ me encontré compartiendo un taxi con ellos de regreso a la Ciudad de Buenos Aires. En cuanto subimos al auto, ambos comenzaron a hacer llamadas telefónicas. Una de esas conversaciones fue la siguiente: “¿Cuántos?”, preguntó José y alguien le contestó del otro lado del teléfono. “¡Excelente! ¡Gracias!”, respondió entusiasmado y cortó. Entonces Pablo preguntó: “¿Y? ¿Cuántos?”. “¡Quince!”, respondió José, con evidente satisfacción, y pasó a nombrar posibles destinatarios: “María, Cecilia, Susana...”, mientras contaba con los dedos. Luego, mirando en mi dirección, añadió: “¿Ves? Esto es militancia. ¡En vivo y en directo!”. Inocentemente, pregunté: “¿Cuántos *qué?*”. Pablo parecía bastante incómodo al revelar la información en mi presencia, pero José respondió enseguida: “¡Planes sociales!”.

Pablo y José son empleados públicos y además son importantes punteros o referentes políticos peronistas.² Ambos obtuvieron sus empleos en el sector público a través de redes

¹ Para garantizar el anonimato, se cambiaron los nombres de todos los encuestados. Entrevista de la autora, La Plata, 5 de agosto de 2009.

² Los referentes son intermediarios locales entre clientes y patrones (en general, funcionarios electos o candidatos) que “proporcionan beneficios específicos y resuelven los problemas de sus seguidores” (Stokes, Dunning, Nazareno y Brusco, 2013: 75). También son actores fundamentales en la movilización política. Véase el capítulo II para una descripción detallada de sus actividades. En Argentina, los términos “puntero” y “referente” aluden a un intermediario político. Sin embargo, “puntero” tiene una connotación relativamente negativa, por lo que los intermediarios suelen preferir “referente”.

políticas. José se inició en política en 1995, a los 18 años, cuando “tocó la puerta de una unidad básica” de su barrio.³ Militó “bastante tiempo gratis, por vocación”. En 1999, renunció a su trabajo en el sector privado y vivió del seguro de desempleo durante más de un año, “esperando poder empezar a tener un sueldo, entre comillas (*sic*), de la política, de la gestión”. Finalmente, en el año 2000 consiguió un trabajo en el sector público. Pablo, que “siempre ha sido peronista”, se involucró más en política cuando se casó, en 1994. Su suegra dirigía una unidad básica. En ese momento, él tenía un trabajo que “no tenía nada que ver con la política, ni empleo público, ni nada”. Eventualmente, también obtuvo un trabajo en el sector público, gracias a un político con el que trabajaba su suegra.

Además de desempeñar sus trabajos habituales en la administración pública, José y Pablo participan activamente en política: ayudan en las campañas electorales, difunden la plataforma del partido, movilizan a los votantes para las elecciones y los actos políticos, ayudan a sus clientes a resolver problemas, distribuyen donaciones y alimentos, y, como ilustra la anécdota inicial, participan en la distribución discrecional de planes sociales para los pobres. En otras palabras, son trabajadores políticos remunerados y ocupan puestos en el sector público que no habrían recibido si en un principio no hubieran contado con conexiones políticas. A cambio, trabajan para la maquinaria política (*machine*).⁴ En palabras de José: “Los militantes cobramos un sueldo.

³ Las unidades básicas son delegaciones locales del partido.

⁴ *Machine* se refiere a una organización política que practica lo que la literatura anglosajona denomina *machine politics*; es decir, “la manipulación de ciertos incentivos destinados a la participación política partidaria” (Wolfinger, 1972: 374; el énfasis pertenece al original). El término abarca tanto la forma en que se distribuyen los empleos en el sector público como los servicios políticos que se supone que deben prestar a cambio quienes los obtienen.

Trabajamos las horas que tenemos que trabajar, no somos ñoquis, pero igual yo siento que mi sueldo se lo debo a la política”.⁵ Por supuesto, no todos los empleados públicos (ni siquiera la mayoría) son referentes políticos, pero muchos otros empleados públicos también participan en la prestación de servicios políticos; ellos también obtuvieron sus trabajos en el sector público a sabiendas de que proporcionarían apoyo político a cambio. Y si bien es cierto que no todos los empleados públicos intervienen en la prestación de estos servicios, el uso del empleo público para financiar los salarios de los trabajadores políticos no es para nada inusual. El objetivo de este libro es arrojar luz sobre este tema: el patronazgo o el intercambio de empleo en el sector público por apoyo político.⁶ En las páginas siguientes se proporciona una descripción detallada de lo que hacen los empleados de patronazgo a cambio de sus puestos, así como una explicación novedosa de por qué lo hacen. En pocas palabras, este libro busca comprender los mecanismos específicos que explican los réditos electorales del patronazgo.

⁵ En Argentina, el término “ñoqui” (que, además, es una pasta italiana a base de papas) designa a los trabajadores que no se presentan a trabajar, a los que se les paga sin trabajar realmente. Es una tradición argentina comer ñoquis los días 29 de cada mes, y el nombre refiere a que estos “falsos” empleados solo se presentan en sus lugares de trabajo a fin de mes para cobrar su sueldo.

⁶ A lo largo de este libro se define el patronazgo como el intercambio discrecional y personalizado de empleo en el sector público por apoyo político. Se utiliza el término “contrato de patronazgo” de manera informal para indicar que los patrones y los clientes (empleados públicos) entablan una relación de intercambio *similar* a la que se establece en un contrato, en la que los políticos proporcionan empleo público a cambio de apoyo político. Los contratos de patronazgo son acuerdos implícitos o explícitos entre quienes obtienen (o esperan obtener) un trabajo de patronazgo —el cliente-empleado— y quienes obtienen (o esperan obtener) apoyo político a cambio: el patrón. En la siguiente sección se discute esta definición y la definición más general de clientelismo.

PATRONAZGO, COMPETENCIA ELECTORAL
Y CALIDAD DE LA DEMOCRACIA

La historia de Pablo y José, dos empleados del sector público que participan en actividades políticas a cambio de sus puestos de trabajo, ilustra algunos de los desafíos que enfrentan las nuevas democracias. Como consecuencia de la “tercera ola” de la democratización (Huntington, 1991), hoy hay más personas que tienen derecho a votar de las que hubo en cualquier otro momento de la historia. Sin embargo, en todas las democracias, el grado en que las elecciones son libres y justas varía enormemente.⁷ En América Latina y en otros lugares, no es raro encontrar países democráticos en los cuales “la cancha está inclinada” en favor del partido que gobierna. Los mecanismos que respaldan este desequilibrio son diversos y van desde prácticas abiertamente ilegales, como la violencia electoral patrocinada por el gobierno (Hafner-Burton, Hyde y Jablonski, 2014) y la intimidación de votantes por parte de los empleados estatales (Mares y Young, 2018, 2019a), hasta otros más sutiles, como el uso de la publicidad gubernamental para recompensar o castigar a los medios de comunicación (Brown, 2011), la manipulación del calendario electoral (Oliveros y Scherlis, 2004), las reformas electorales (Calvo y Micozzi, 2005) y la regulación sobre el financiamiento de los partidos (Grzymala-Busse, 2003, 2007), que benefician al partido en el gobierno. Cuando tales mecanismos existen, las elecciones pueden seguir siendo competitivas, pero son menos justas para la oposición y menos libres para los votantes.

⁷ Guillermo O’Donnell (1993, 1996), y muchos otros después de él, también ha llamado la atención sobre la variación en la calidad de la democracia dentro de los países. Aunque está más allá del alcance de este libro, ha surgido bibliografía interesante que explora y explica esta variación. Véanse, por ejemplo, Behrend (2011), Gervasoni (2010), Gibson (2005, 2013) y Giraudy (2010, 2013, 2015).

Uno de los mecanismos que socava la calidad de la democracia en muchas democracias jóvenes es el uso político del empleo público o patronazgo.⁸ En general, el uso de cualquier recurso estatal para la obtención de beneficios electorales otorga al partido gobernante una ventaja injusta en las urnas. Sin embargo, el patronazgo es particularmente preocupante por otras dos razones. En primer lugar, los nombramientos de patronazgo crean oportunidades para otros usos ilegales de los recursos estatales, como la corrupción política, el *pork barrel*⁹ y otras formas de clientelismo. Otorgar puestos en la administración pública a los “amigos” facilita el acceso de los políticos a recursos que luego pueden distribuirse de acuerdo con criterios políticos. En segundo lugar, el patronazgo tiene el potencial de afectar tanto la calidad de la competencia electoral como la calidad de la democracia en general. Al igual que otras formas de clientelismo, los acuerdos de patronazgo tienen como objetivo generar apoyo político. Cuando tienen éxito, afectan la calidad de la competencia política, generando las mismas consecuencias negativas que otras formas de clientelismo en términos de rendición de cuentas (*accountability*) y representación política. Pero el hecho de que los intercambios de patronazgo impliquen necesariamente el uso de recursos estatales los hace fundamentalmente diferentes.¹⁰ El sesgo político en la distribución de

⁸ Si bien el patronazgo parecería ser más frecuente en las nuevas democracias, no es exclusivo de ellas en absoluto.

⁹ Término despectivo que se utiliza en Estados Unidos para referirse a la práctica de los miembros del Congreso de negociar fondos para proyectos locales en sus distritos a cambio de apoyo político en alguna iniciativa legislativa. En términos más generales, consiste en asignar recursos de acuerdo a criterios particularistas en beneficio de un grupo (que suele delimitarse con criterios geográficos).

¹⁰ Por supuesto, la compra de votos también puede financiarse con recursos públicos, y este suele ser el caso en Argentina, pero también es posible utilizar recursos privados disponibles para la oposición. En cambio, el patronazgo es un recurso disponible *únicamente* para quienes están en el poder.

empleos en el sector público afecta la independencia de la administración pública y suscita serias preocupaciones sobre la posibilidad de trato desigual por parte del Estado. El patronazgo, por lo tanto, puede tener un efecto más perjudicial que otras formas de clientelismo sobre la calidad de la democracia, que se ve afectada por el efecto del patronazgo tanto en la competencia política como en el acceso al Estado.¹¹

Este libro describe *lo que hacen* los empleados públicos que afecta tanto la competencia electoral como la calidad de la democracia, y también establece *por qué lo hacen*. El argumento es que los empleos de patronazgo se distribuyen entre los seguidores a cambio de una amplia gama de servicios políticos —como la colaboración en campañas y la movilización electoral— que son esenciales para atraer y mantener el apoyo en las urnas. No obstante, quienes reciben empleos en el sector público con el acuerdo de que brindarán servicios políticos a cambio pueden incumplir fácilmente su parte del acuerdo *después* de haber conseguido el trabajo. ¿Por qué los empleados del sector público cumplirían su parte del contrato de patronazgo una vez que han obtenido el trabajo? Las explicaciones existentes se basan en el miedo al castigo (los clientes cumplen su parte del acuerdo porque temen que el patrón les quite el beneficio si no lo hacen) o en sentimientos de reciprocidad (los clientes respetan el acuerdo porque quieren ayudar a la persona que los ha ayudado).

Al considerar tanto a los patrones como a los clientes —en este caso, políticos y empleados públicos— como actores igualmente sofisticados y preocupados por sus propios intereses, el argumento se aparta de las explicaciones existentes que tienden a representar a los clientes como actores pasivos, no estratégicos o miopes.¹² Lo que hace que los contratos de

¹¹ Véase el capítulo VIII para una explicación más extensa.

¹² Este punto se analiza detalladamente en la conclusión (capítulo VIII).

patronazgo sean autosostenibles sin necesidad de castigo ni de reciprocidad es que los empleos de patronazgo se distribuyen entre seguidores cuya suerte está ligada al destino político del político que los contrató. Un político en ejercicio (el patrón) mantendrá los empleos de patronazgo ocupados por sus seguidores (y protegerá sus condiciones de trabajo), mientras que un político opositor no lo hará, ya que los seguidores del político en el poder no pueden comprometerse de manera creíble a prestar servicios políticos para la oposición. Como sus empleos y/o sus condiciones laborales están en juego, los seguidores tienen un gran incentivo para querer ayudar al incumbente a mantenerse en el poder mediante la prestación de servicios políticos, lo que hace creíble su compromiso original de prestar dichos servicios. Esta alineación de intereses entre patrones y clientes (o políticos y empleados de patronazgo) vuelve los contratos de patronazgo compatibles con los incentivos y, por lo tanto, autosostenibles.

Las implicaciones empíricas de esta teoría del patronazgo no coercitivo se ponen a prueba utilizando datos a nivel individual de Argentina. Combinando entrevistas en profundidad realizadas a empleados públicos, referentes políticos y políticos, con experimentos de lista y de encuesta incluidos en una encuesta de 1.200 empleados del sector público local, se proporciona un panorama detallado de cómo funciona el patronazgo. Se describe *lo que hacen* los empleados públicos a cambio de su trabajo y se explica *por qué lo hacen*. La evidencia muestra que una gran proporción de los empleados públicos —en particular quienes apoyan al político que está en el poder— participan en actividades políticas porque creen que sus empleos y condiciones laborales están atados al éxito político de quien los contrató.

DEFINICIONES DE CLIENTELISMO Y PATRONAZGO

En este libro, se define el clientelismo como el *intercambio personalizado y discrecional de bienes o favores por apoyo político*.¹³ Se entiende al patronazgo como un subtipo de clientelismo, en el cual el bien que se intercambia es un empleo en el sector público. En un intercambio clientelar, el patrón puede prometer otorgar el beneficio después de que el cliente haya brindado su apoyo político, o bien otorgar el beneficio con la expectativa de que el cliente lo apoye en el futuro. La mera expectativa del intercambio es suficiente para que exista el acuerdo clientelar. Siempre cabe la posibilidad de que los clientes aprovechen el beneficio y luego incumplan el acuerdo no brindando el apoyo prometido. A su vez, los patrones también pueden incumplir su parte del acuerdo si solicitan apoyo político por adelantado y luego no entregan el beneficio prometido.

El apoyo político puede abarcar una serie de actividades o servicios políticos diferentes, que van desde el simple acto de votar hasta participar en reuniones políticas, asistir a actos políticos o colaborar en campañas electorales. A cambio, los patrones proporcionan diferentes tipos de bienes, que pueden ir desde dádivas, favores y dinero, hasta subsidios por desempleo, ayudas para la vivienda y empleos en el sector público.¹⁴

¹³ Esta definición es similar a las proporcionadas por Kitschelt y Wilkinson (2007b), Piattoni (2001) y Stokes (2007), entre otros. Para distinguir el clientelismo de otras formas de estrategias electorales (incluidas las programáticas), véase Stokes, Dunning, Nazareno y Brusco (2013: 6-18).

¹⁴ La literatura sobre el tema ofrece una amplia variedad de ejemplos de los distintos tipos de bienes y favores que pueden distribuirse mediante intercambios clientelares: favores administrativos otorgados por empleados públicos (Oliveros, 2016), acceso a programas de asistencia laboral (Giraudy, 2007; Lodola, 2005; Ronconi y Zarazaga, 2019; Weitz-Shapiro, 2006), ropa, colchones, medicamentos, leche, metal corrugado, materiales para la construcción, mantas, perchas, pago de facturas, dinero, anteojos, pollos, árboles e imanes (Brusco, Nazareno y Stokes, 2004), e incluso alcohol

El tipo de bien o favor en sí mismo no determina la existencia de un intercambio clientelar.¹⁵ Aunque todos los ejemplos mencionados aquí se refieren a bienes privados, es perfectamente posible distribuir este tipo de bienes mediante políticas programáticas y no a través del clientelismo. De hecho, como señala Susan Stokes (2009), en las democracias avanzadas la mayoría de las políticas del Estado de bienestar son focalizadas pero programáticas.¹⁶ En estas últimas hay un conjunto de reglas que establece las condiciones en las cuales los ciudadanos deben recibir determinados beneficios, y to-

y drogas (Szwarcberg, 2015) en Argentina; medicamentos, exámenes de salud, dentaduras postizas, sillas de ruedas, botas ortopédicas y esterilización femenina en Brasil (Nichter, 2011); títulos de propiedad, vivienda y alimentos subsidiados, oportunidades laborales, licencias para vender mercancías en los mercados de pulgas (Magaloni, Díaz-Cayeros y Estévez, 2007), acceso al agua (Herrera, 2017) y tarjetas de compras para supermercados (Cantú, 2019) en México; harina, aceite de cocina y comidas en Rumania (Mares, Muntean y Petrova, 2017); muebles, animales, alimentos, herramientas y materiales para la construcción en Nicaragua (González-Ocantos *et al.*, 2012); acceso a la atención médica gratuita en Turquía (Kemahlioglu y Bayer, 2021); acceso al crédito informal e ilegal en Hungría (Mares y Young, 2018); y dinero en Filipinas (Cruz, 2019), Taiwán (Wang y Kurzman, 2007), Indonesia (Pradhanawati, Tawakkal y Garner, 2019) y Kenia (Kramon, 2016b).

¹⁵ Por supuesto, los bienes públicos puros (como el aire limpio o la defensa nacional) son, por definición, imposibles de distribuir de manera clientelar porque nadie puede quedar excluido de sus beneficios. Véase Lizzeri y Persico (2004) para una conceptualización del clientelismo basada en la distinción entre bienes públicos y privados. Del mismo modo, Shefter (1977: 403) distingue los beneficios colectivos de los divisibles o el “patro-nazgo de varios tipos”.

¹⁶ Véase Weitz-Shapiro (2012, 2014) para un ejemplo de cómo el mismo programa (un programa focalizado de distribución de alimentos en Argentina) puede distribuirse de manera clientelar o no clientelar. Estudios recientes sobre los programas de transferencias monetarias condicionadas en México (De La O, 2013, 2015; Díaz-Cayeros, Estévez y Magaloni, 2016) y Brasil (Zucco, 2013), que muestran que la distribución en estos casos era, de hecho, programática, proporcionan más evidencia acerca de que el tipo de bien en sí mismo (en este caso, un beneficio social) no implica necesariamente clientelismo.

dos los ciudadanos que cumplen esos requisitos efectivamente reciben la prestación, sin ningún tipo de sesgo o discrecionalidad. Ese grupo de personas se define de forma abstracta (por ejemplo, los pobres o los desempleados) y todas las personas que entran en esa categoría reciben el beneficio. Ningún miembro de ese grupo de beneficiarios definido de forma abstracta es excluido.

La caracterización del intercambio clientelar como personalizado o individualizado (y, con frecuencia, cara a cara) ayuda a distinguir el clientelismo de otras formas de política distributiva, como el *pork barrel*, en las que el intercambio involucra a un grupo de votantes. A diferencia de lo que ocurre con la política del *pork barrel*, en la que todos los que viven en una zona determinada reciben cierto beneficio (por ejemplo, electricidad, acceso al agua o la reparación de un camino), en un intercambio clientelar se puede elegir a personas específicas como las destinatarias de los beneficios y excluir a quienes no forman parte del intercambio. Claramente, los políticos suelen otorgar beneficios a segmentos particulares de la población con la esperanza o la expectativa de aumentar las probabilidades de que los miembros de esos grupos los voten. Sin embargo, esa focalización no es personal, sino que se orienta a un grupo que se define en términos abstractos (como en la política programática) o geográficos (como en el caso del *pork barrel*). En un intercambio clientelar, el beneficio no solo está focalizado, sino que está dirigido a nivel individual.

Al mismo tiempo, los patrones saben quién recibe el beneficio. En la versión moderna del clientelismo, los clientes suelen tener poco o ningún contacto personal con el patrón. Más bien, la conexión personal se mantiene a través de referentes u otro tipo de intermediarios políticos “que proporcionan beneficios focalizados y resuelven los problemas de sus seguidores” (Stokes, Dunning, Nazareno y Brusco, 2013: 75). Estos intermediarios se aseguran de enfatizar la naturaleza

personal del vínculo. De manera rutinaria y pública resaltan su “servicio al pueblo” y subrayan “sus esfuerzos individuales para obtener los bienes... creando así la apariencia de que, si ellos no estuvieran allí, los beneficios no llegarían” (Auyero, Lapagna y Poma, 2009: 5). El hecho de que los bienes distribuidos a través del clientelismo sean con frecuencia bienes privados, en lugar de públicos, facilita la atribución del mérito (*credit claiming*) (Desposato, 2007; Mayhew, 1974; Müller, 2007). No obstante, esta atribución puede resultar más difícil en ciertos casos, como en la distribución de programas gubernamentales focalizados (Weitz-Shapiro, 2014). En esos casos, los patrones y los referentes tienen que hacer un esfuerzo adicional para convencer a los clientes del carácter personalizado y discrecional del beneficio.¹⁷ Esta dimensión personal del intercambio implica que las relaciones clientelares sean continuas y, por lo general, se mantengan durante largos períodos de tiempo.¹⁸

El intercambio clientelar es discrecional porque los patrones (o referentes) disfrutan de una considerable discrecionalidad para decidir quién recibe el beneficio o porque,

¹⁷ Para una descripción de las estrategias que los políticos pueden utilizar para crear o aumentar la percepción de los votantes sobre la discrecionalidad en la asignación de recursos estatales y beneficios de políticas públicas, véanse Weitz-Shapiro (2014: cap. 2), Mares y Young (2019a: 76-84) y el capítulo v de este libro.

¹⁸ Véanse, entre otros, Auyero (2000, 2001), Calvo y Murillo (2019), Díaz-Cayeros, Estévez y Magaloni (2016), Kitschelt y Wilkinson (2007b), Szwarcberg (2015) y Zarazaga (2014). Para distinguir estas relaciones a largo plazo de las de corto plazo, Nichter (2014) propone diferenciar el “clientelismo electoral”, en el que el intercambio clientelar tiene lugar en el breve lapso alrededor de las elecciones, del “clientelismo relacional”, en el que el intercambio no se limita al período electoral. Por su parte, Muñoz (2014, 2018) propone un subtipo de “clientelismo electoral” (el “clientelismo de campaña”) que también tiene lugar en torno a las elecciones con el propósito de lograr que los votantes acudan a los eventos de campaña, en lugar de a las urnas. Para un análisis sobre la duración de las relaciones clientelares, véase González-Ocantos y Muñoz (2018: 752).

al menos, pueden hacer creer a los clientes que la tienen. La mayoría de los estudios actuales sobre este tema opta por caracterizar el intercambio clientelar como algo que depende del comportamiento de los clientes y no simplemente como algo discrecional. De hecho, gran parte de las definiciones de clientelismo enfatizan la naturaleza *quid pro quo* del intercambio de una manera muy específica: la provisión de bienes y servicios está *condicionada* a las acciones de los clientes. Por ejemplo, para Susan Stokes, Thad Dunning, Marcelo Nazareno y Valeria Brusco (2013: 13), “el partido ofrece beneficios materiales únicamente bajo la condición de que el destinatario devuelva el favor con un voto u otra forma de apoyo político”.¹⁹ Desde esta perspectiva, se requieren dos condiciones adicionales para que un intercambio pueda clasificarse como clientelar. En primer lugar, el patrón debe poder saber, inferir o, al menos, hacer creer a los clientes que es posible monitorear su comportamiento político. En el caso del apoyo electoral, esto podría implicar algún mecanismo que violase el voto secreto o hiciese creer a los clientes que tal violación es una posibilidad real. En segundo lugar, los clientes deben creer que podrían ser castigados si no cumplen su parte del acuerdo.²⁰ Para que un intercambio clientelar tenga lugar, el patrón o el referente debe ser capaz de identificar a quienes no cumplen el acuerdo y comprometerse de manera creíble a castigarlos.²¹

¹⁹ Para una perspectiva similar, véanse, entre otros, Frye, Reuter y Szakonyi (2014, 2019), Grzymala-Busse (2007, 2008), Hicken (2011), Kitschelt y Altamirano (2015), Kitschelt y Wilkinson (2007b), Magaloni, Díaz-Cayeros y Estévez (2007), Medina y Stokes (2007), Nichnich Ter (2008, 2014), Stokes (2007, 2009) y Weitz-Shapiro (2012, 2014).

²⁰ Otros han argumentado que los intercambios clientelares se basan en el monitoreo colectivo de grupos pequeños (véanse, por ejemplo, Cooperman, 2019; Cruz, 2019; Gingerich y Medina, 2013; Rueda, 2015, 2017).

²¹ Sin embargo, incluso los autores que afirman que alguna forma de monitoreo y amenaza de castigo son componentes intrínsecos de los intercambios clientelares a menudo se encuentran haciendo excepciones para

La concepción del clientelismo adoptada aquí es diferente. No se asume que los intercambios clientelares impliquen necesariamente el monitoreo de decisiones electorales específicas o del comportamiento político, ni de que el miedo que los clientes puedan tener al castigo sea la razón principal por la cual cumplen su parte del acuerdo. El hecho de que el monitoreo y el castigo (o la amenaza de ambos) ocurran o no son cuestiones que están sujetas a una investigación empírica y no forman parte intrínseca de la definición del concepto. En un acuerdo clientelar, ambas partes esperan obtener algo de la otra, pero *si* el acuerdo se respeta o no en los hechos y *por qué* los patronos y los clientes obtienen o dejan de obtener lo que quieren, son cuestiones empíricas.

Desde luego, el argumento no es que el control del comportamiento político y el miedo al castigo nunca estén presentes en los intercambios clientelares. En la definición de clientelismo que se adopta aquí, el término “discrecional” incluye estos casos. Sin embargo, estas no son características *necesarias* de este tipo de acuerdos y, por lo tanto, no deben considerarse partes intrínsecas de la definición del concepto.²² Tal

adaptar su definición a ejemplos reales. Por ejemplo, según Herbert Kitschelt (2007: 30): “En las democracias postindustriales consolidadas, el monitoreo de los intercambios clientelares, y menos aún su cumplimiento, no se basa en violaciones severas del carácter secreto del voto. Más bien se basa indirectamente en la presión social, mediada por la afiliación y la militancia en partidos políticos, sindicatos, negocios, asociaciones profesionales e iglesias”. Herbert Kitschelt y Steven I. Wilkinson (2007a) también retroceden un paso y hablan de “monitoreo y cumplimiento indirectos” (p. 325) y de “supervisión e incentivos débiles” (p. 326). En cambio, la evidencia sobre la existencia de control y castigo en los regímenes no democráticos parece ser más sólida (véase, por ejemplo, Frye, Reuter y Szakonyi, 2014, 2019).

²² Otra corriente de pensamiento en los estudios sobre clientelismo afirma que los sentimientos de reciprocidad, más que la coerción, están en el centro de los intercambios clientelares (véanse, por ejemplo, Finan y Schechter, 2012; Lawson y Greene, 2014). En el capítulo II analizo esta perspectiva.

como se sostiene en este libro, existe otra razón que permite explicar por qué los clientes cumplen su parte del acuerdo. Sin que medie coerción alguna, los clientes pueden tomar activa y conscientemente la decisión de apoyar a su patrón porque consideran que hacerlo responde a su propio interés. Si los clientes creen que su apoyo político es importante para mantener el estatus del patrón o del referente de quien provienen los beneficios discrecionales, entonces tienen fuertes incentivos para brindar dicho apoyo.

Patronazgo

El patronazgo es un subtipo de clientelismo en el que el bien recibido a cambio de apoyo político es un empleo en el sector público.²³ Se utiliza el término “contrato de patronazgo” de manera informal para indicar que patronos y clientes entablan relaciones de intercambio similares a las que se establecen en los contratos, en las cuales los políticos proporcionan empleo en el sector público a cambio de apoyo político.

Los contratos de patronazgo son acuerdos, implícitos o explícitos, entre quienes obtienen (o esperan obtener) un

²³ No hay consenso en la bibliografía sobre el término “patronazgo”. Por ejemplo, para Herbert Kitschelt y Steven I. Wilkinson (2007c) y para Kanchan Chandra (2007), clientelismo y patronazgo son términos intercambiables. Los usos diferentes de ambos términos son, en parte, lingüísticos: “patronazgo” se suele utilizar en los países de habla inglesa, mientras que “clientelismo” es más común en los países donde predominan las lenguas romances (Piattoni, 2001: 4). Algunos autores usan estos términos de manera diferente a como se emplean en este libro. Para Frederic C. Schaffer (2007: 5), por ejemplo, el patronazgo se refiere a una estrategia de distribución que consiste en proporcionar apoyo material “en el contexto de relaciones duraderas, asimétricas pero recíprocas”, en contraposición a la compra de votos, que (para él) solo ocurre en época de elecciones. Martin Shefter (1977), Susan Stokes (2009) y Rebecca Weitz-Shapiro (2014), entre otros, definen el patronazgo del mismo modo en que se lo entiende aquí.

empleo de patronazgo —el cliente o el empleado— y quienes obtienen (o esperan obtener) apoyo político a cambio: el patrón. El término hace referencia tanto al apoyo político brindado con la expectativa de obtener un trabajo como al que se presta después de haberlo obtenido; se trata, por supuesto, de un tipo de intercambio clientelar disponible únicamente para quienes se encuentran en el gobierno. Además, dado que “un ingreso estable y seguro” constituye una recompensa muy valiosa, los empleos de patronazgo se intercambian “no solo por un voto, sino por un apoyo electoral más amplio” (Stokes, 2009: 15). De hecho, los empleados de patronazgo en Argentina, por ejemplo, prestan servicios políticos que van mucho más allá del mero acto de votar, como ayudar en campañas, asistir a actos políticos, fiscalizar elecciones y hacer favores a los votantes (véanse los capítulos IV y V).

Esta definición de patronazgo no implica nada sobre las características del cliente (el empleado o destinatario del trabajo). El consenso general en la literatura sobre el tema es que los trabajos de patronazgo se distribuyen entre seguidores o simpatizantes —lo que concuerda con las conclusiones de este libro—, pero no es necesario ser seguidor de ningún partido para ser parte de un intercambio de patronazgo.²⁴ En comparación con quienes son ajenos a la red partidaria, los simpatizantes son buenos candidatos para ocupar puestos de patronazgo porque es más probable que estén dispuestos a prestar servicios políticos (véase el capítulo II). Sin embargo, una persona que consigue un empleo de patronazgo gracias a conexiones puramente personales (no partidarias) también es probable

²⁴ Esta interpretación es tan común que Stokes, Dunning, Nazareno y Brusco (2013) definen el patronazgo simplemente como clientelismo dirigido a los miembros de un partido, al tiempo que señalan que el beneficio *suele ser* un empleo en el sector público (énfasis añadido). Véase Kopecký *et al.* (2016) para una perspectiva diferente.

que esté dispuesta a prestar dichos servicios (Kopecký, Scherlis y Spirova, 2008; Kopecký, Mair y Spirova, 2012; Kopecký *et al.*, 2016; Scherlis, 2010, 2013). En otras palabras, la única característica de los clientes que importa para esta definición es que, a cambio de un trabajo, acuerdan implícita o explícitamente prestar servicios políticos al patrón.

También es importante señalar que los tipos de servicios políticos que los empleados brindan a sus patrones son muy diversos.²⁵ Los servicios que se estudian en este libro son algunos de los más comunes que se observan en los niveles medio y bajo de la burocracia y, como tales, son muy diferentes de los que proporcionan los funcionarios políticos que ocupan puestos de alto nivel, que suelen estar relacionados con el control de las políticas públicas. En general, los políticos buscan designar a personas de su confianza en las áreas que consideran importantes para su gestión y, así, se aseguran de que el burócrata implemente las políticas preferidas por el político y facilite su implementación. Además, los nombramientos de patronazgo en puestos de alto nivel facilitan que los partidos y los políticos consigan que los empleados públicos les hagan favores, hagan excepciones o hagan la vista gorda. Este tipo de nombramientos también pueden facilitar la corrupción política (relacionada con el financiamiento de la política), el clientelismo (especialmente a través de la manipulación de programas públicos focalizados) y el *pork barrel*.

²⁵ Los capítulos II y III describen detalladamente estos servicios. Otros autores han propuesto una definición de patronazgo que no toma en cuenta lo que los clientes brindan a cambio del nombramiento (Kopecký, Scherlis y Spirova, 2008; Kopecký, Mair y Spirova, 2012; Kopecký *et al.*, 2016). Para ellos, el patronazgo se refiere simplemente al poder discrecional de realizar nombramientos en la administración pública, sin especificar lo que el patrón recibe a cambio. Según la definición utilizada en este libro, lo que el patrón recibe (o espera recibir) son, en efecto, servicios políticos (o apoyo político).

En muchos países, el empleo público funciona como recurso político: los dirigentes reparten puestos entre seguidores a cambio de servicios políticos, como ayudar en campañas o asistir a actos proselitistas. Se suele asumir que controlar esos puestos le da al oficialismo una ventaja decisiva, pero se sabe poco sobre qué hacen, en concreto, los empleados de patronazgo y por qué siguen cumpliendo una vez que el puesto ya está asegurado.

Virginia Oliveros recurre a evidencia original recolectada a partir de entrevistas en profundidad y una encuesta a 1.200 empleados del sector público, para describir el tipo y el alcance de esos servicios políticos. A partir de esos datos, propone una teoría del patronazgo no coercitivo, donde los contratos se sostienen no solo por miedo al castigo o por reciprocidad, sino porque muchos empleados creen que su empleo y sus condiciones laborales están ligados al destino político de quien los contrató.

Trabajo y favores propone claves indispensables para entender por qué estos acuerdos son tan persistentes, y qué implican para la competencia política y la calidad de la democracia.

