

Universidad Siglo Veintiuno



Trabajo Final de Graduación
Licenciatura en Sociología

***Notas sobre clientelismo político.
Un mapa de la cuestión***

Alumno: José E. Rodríguez
Legajo: Soc119

Directora: Luisa Tilleró
Codirector: Pablo Cabas

— Córdoba —
2008

Índice

INTRODUCCION

El problema y su abordaje.....	5
Objetivos.....	6
Estrategia argumentativa.....	7
Consideraciones preliminares.....	10
1. Clientelismo político y estratificación social.....	10
2. La evolución de las estrategias clientelares.....	11
3. ¿Partidos clientelares?.....	13

I) LAS ESTADÍSTICAS HABLAN POR SÍ SOLAS

1. Clientela y clientelismo.....	26
2. Una aproximación estadística a la problemática del clientelismo.....	28
2.1. Los resultados obtenidos.....	30
2.2. La perversa utilidad electoral del gasto público.....	36
2.2.1. La conversión del personal administrativo en apoyo político.....	37
2.2.2. La asignación discrecional del Plan Trabajar.....	40
2.2.3. La eficacia electoral del Plan Trabajar.....	42

II) EN LOS ZAPATOS DE LOS CLIENTES. LA PERSPECTIVA DE JAVIER AUYERO

1. El acto y la política clientelar.....	45
2. El puntero peronista.....	48
3. El modo peronista.....	54
4. ¿Sometimient o complicidad?.....	57

III) EL MODELO PIRAMIDAL

1. Clientelismo político: vía de acceso al poder y mecanismo de legitimación.....	61
2. Los usos electorales de la política social en la Argentina.....	66
2.1. El Estado.....	67
2.2. Los movimientos de trabajadores desocupados.....	72
2.3. Los organismos internacionales.....	76

IV) UNA EXPLICACIÓN A LA PARADOJA DEL GOBIERNO NEOLIBERAL PERONISTA

1. Base social y estructura partidaria del peronismo.....	81
2. Hacia la desindicalización del PJ.....	90
3. El partido clientelar.....	94

V) DISCUSION FINAL

1. ¿Qué es el clientelismo político?.....	102
2. Sobre la efectividad del clientelismo.....	113
3. Contra la política clientelar Breves notas sobre políticas sociales y clientelismo político.....	118

A modo de introducción

En un país en donde la privación material sufrida por amplios sectores populares existió históricamente, aunque en distintos niveles según la época, y como consecuencia la asistencia social por parte del Estado se hizo siempre necesaria, las sospechas sobre su uso discrecional nunca estuvieron ausentes. Sin necesidad de ir más lejos, la debacle de diciembre de 2001 obligó al gobierno del Dr. Duhalde a intervenir fuertemente en materia social. Su respuesta fue el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD en adelante) que se extendió hasta alcanzar los dos millones de beneficiarios a fines del 2002. Hasta nuestros días, la implementación de dicho programa se ha visto permanentemente sometida a cuestionamientos sobre su utilización con fines electorales en los diferentes niveles de gobierno.

Pero este tipo de controversias no se limita sólo al área de la política social. El año electoral que transcurrió mientras realizamos este trabajo de investigación, constituyó un fértil terreno para la proliferación del clientelismo de toda índole, como así también para sus denuncias (no siempre bien fundadas). Tanto la prensa como la oposición y algunas veces el oficialismo, o también la Iglesia, nos advierten periódicamente sobre este tipo de prácticas que tanto daño hacen a la sociedad y a nuestra democracia. Los recortes periodísticos que citamos a continuación vienen a reflejar en buena medida nuestra apreciación. Cabe destacar que han sido extraídos de los dos periódicos de mayor tirada en el país; la elección se entiende porque pueden ser considerados como material representativo del universo de ideas y opiniones que elabora y consume la clase media argentina.

La vigencia de la vieja política

"...la vieja consideración por parte de la clase política de los sectores más pobres de la sociedad como una masa disponible dispuesta a venderse al mejor postor, no parece haberse modificado en lo más mínimo."

La Nación 4-6-2006

Polémica por el uso de una niña en la campaña de Macri

"Para Diego Kravetz, jefe del bloque del kirchnerismo en la Legislatura porteña, "quedó claro que Macri es igual a lo más rancio de la vieja política porque esas prácticas de clientelismo son las que hay que erradicar". Consultado sobre la cantidad de veces que Kirchner se fotografía con niños y gente humilde, el legislador oficialista argumentó que "lo del presidente es distinto porque es la gente la que se le acerca y no como en el caso de Macri, que es un claro ejemplo de clientelismo político"

La Nación 28-2-2007

Crecen hasta un 110% los gastos de las legislaturas

“La especialista (Carlota Jackisch) destacó que, si bien subió el gasto por los aumentos en las remuneraciones, en muchos casos el engrosamiento de la planta de personal responde a una lógica de clientelismo”

La Nación 8-1-2007

La gente vota con el bolsillo

“...algunas entidades, encabezadas por el Banco Nación, ofrecerán créditos a 30 años con un interés fijo. En la Casa Rosada ya se hacen números sobre el impacto electoral que tendría esta política en quienes hoy alquilan y podrían acceder a su primera casa propia”.

La Nación 15-09-2006

Denuncian reparto de plata y comida

“Los piqueteros duros denunciaron que punteros kirchneristas repartieron alimentos, planes sociales y 30 pesos en al menos tres localidades del Gran Buenos Aires a cambio de asistir al acto que mañana escenificará el presidente Néstor Kirchner en la Plaza de Mayo, cuando se cumplan tres años de su asunción en el poder.”

La Nación 24-05-2006

La vigencia de la vieja política

El presidente Néstor Kirchner afirmó el miércoles último, que su gobierno pretende "terminar con el clientelismo, además de "construir ciudadanos y no clientes, como hacían las viejas políticas sociales".

La Nación 4-06-2006

Los dilemas de la calidad institucional

“...uno de los problemas que se presentaron y se presentan en las provincias [...] es la utilización de recursos electorales ilegítimos, como es la instrumentación de las políticas sociales con fines electorales y clientelistas, como ha sucedido abiertamente —y con apoyo del Gobierno nacional— en Misiones.”

Clarín 29-10-2006

Reestructuran los planes sociales, con aumentos a partir de abril

“El plan Jefes de Hogar está en proceso de reformulación hace más de un año, luego de ser severamente criticado por la Iglesia por su uso clientelístico y por no favorecer “la cultura del trabajo”. Por sospechas de corrupción y clientelismo en los planes sociales, a fines del año pasado el Banco Mundial frenó un crédito de 350 millones de dólares destinado a financiar la reconversión del plan Jefes.”

Clarín 14-02-2006

Ahora bien, cuando reflexionamos sobre estos hechos en forma más detenida, nos damos cuenta que su tratamiento por estos sectores de opinión es, como mínimo, deficiente. A diario, expresiones como estas reflejan cierto apresuramiento y superficialidad. La mayoría de las veces la lógica que subyace a los episodios denunciados bajo la carátula de clientelismo, es la del simple intercambio de bienes materiales por votos. Este intercambio se produciría entre los grupos más carenciados, y por lo general, los más “ignorantes”, “sumisos” e “ingenuos” de la sociedad, y los políticos “inescrupulosos” que se aprovechan de la situación de éstos para conseguir su lealtad en las urnas o algún otro beneficio personal.

Esta versión esquemática y simplificada de los sucesos permite que en ciertas

ocasiones cualquier hecho de corrupción sea tipificado como un caso más de clientelismo político. Lo mismo sucede cuando los gobiernos nacionales, provinciales o municipales anuncian una suba en el gasto público, o el lanzamiento de algún plan social, un subsidio a la producción, etc.: siempre estarán sospechados de ser inspirados en intenciones clientelares. De esta manera el concepto de clientelismo político comienza a vaciarse de contenido y se torna demasiado maleable bajo el riesgo de incluir fenómenos que poco comparten con la naturaleza de la relación clientelar.

Sin embargo, pese a esta concepción un tanto laxa, todo este tipo de denuncias dejan entrever una importante cuestión: la gran mayoría de los partidos políticos en Argentina se servirían, en mayor o menor medida, del clientelismo político para ganar elecciones. Pero ¿es esto realmente así? ¿Es posible sostener que se puede acceder o mantener el poder mediante estrategias clientelares? Esta duda constituye uno de los interrogantes sobre los cuales se basará el trabajo que estamos presentando. Formulada concretamente, la pregunta rectora es la siguiente:

- *¿Cuál es el estado de la cuestión en los estudios especializados, acerca de la relevancia del clientelismo como mecanismo de acceso y conservación de posiciones de gobierno?*

Si bien este tema es importante por sí solo, inquirir sobre el grado de relevancia implica aceptar que el clientelismo es una práctica frecuente en la política local, una forma de concebir y ejercer la política que está instalada hace tiempo en algunas personalidades de la clase dirigente. Considerando que efectivamente esto es así, creemos que es ineludible indagar también alrededor de una cuestión que antecede a este punto: Si tenemos en cuenta la historicidad del clientelismo, o que echó profundas raíces en el tejido social para decirlo de otro modo; ¿sigue siendo posible pensar que es una institución que se puede prevenir? De ser así, ¿cuáles son las medidas a tomar? ¿Qué reformas sugieren los analistas en materia de políticas públicas? ¿Es solo una cuestión de políticas sociales? Una vez establecidas las preguntas rectoras de nuestro trabajo daremos paso al planteo de la problemática y a la estrategia de análisis.

El problema y su abordaje

La preocupación central de este trabajo final de graduación radica en la *problematización del concepto* de clientelismo político indagando acerca de sus límites y potencialidades.

Para poder llevar a cabo dicha tarea se realizó una rigurosa lectura a partir de los registros de análisis presentados anteriormente de los principales estudiosos de este tema en la Argentina. Basándonos en las primeras revisiones exploratorias, podemos sostener que todas las investigaciones tienen algo que decir -ya sea en forma implícita o explícita- frente a estos interrogantes.

En una primera etapa se seleccionaron todos aquellos estudios publicados a partir de 1997 que trataron específicamente el clientelismo político. Aunque cabe mencionar que algunos trabajos que abordan lateralmente este concepto no han sido totalmente descartados, ya que contienen valiosas ideas y datos que pueden ser rescatados. La elección de este año como punto de partida no constituye una decisión arbitraria; en 1997 se publica “*¿Favores por votos?*”, compilación de textos realizada por Javier Auyero que a nuestro criterio establece el punto de inicio del desarrollo del campo de estudios del clientelismo político en el país. No queremos decir con esto que algunas cuestiones relativas al tema no hayan sido tratadas hasta ese momento, pero el hecho de publicar un trabajo de estas características permitió, por un lado, acercar a cientos de jóvenes investigadores material sobre el fenómeno y despertar así en muchas ocasiones interés para futuras investigaciones. Por otro, posibilitó que este tipo de estudios traspasen las fronteras de los círculos académicos quedando, al menos, al alcance de un público más amplio.

Además, en el trabajo de Auyero comenzaron a perfilarse líneas de exploración que luego serían retomadas en distintos estudios y sobre todo, se puso a disposición de otros investigadores un novedoso y apreciable instrumental analítico del que luego se servirían.

Objetivo general y específicos

El presente es un trabajo de corte exploratorio con el que se pretende describir los principales abordajes teóricos que se especializan en la cuestión del clientelismo político en Argentina.

De aquí se pueden desprender objetivos específicos como:

- Identificar las distintas conceptualizaciones y vertientes desde donde se analiza el clientelismo político en Argentina.
- Identificar los diferentes planteos en relación a la relevancia del clientelismo político como estrategia de acceso y conservación de posiciones de gobierno.

- A partir del eventual consenso sobre la negatividad de este fenómeno, conocer cuáles son los principales cursos de acción propuestos por los especialistas para evitar la práctica del clientelismo político.

Estrategia argumentativa

Para exponer de una manera comprensible nuestra búsqueda hemos decidido dividir en cuatro capítulos nuestro recorrido por los diferentes estudios que tratan el tema, a los que se les agrega un quinto apartado donde se harán algunas reflexiones acerca de las conceptualizaciones del clientelismo político presentadas. Cabe mencionar que para este desarrollo optamos por presentar las investigaciones de solo cinco autores ya que, a nuestro criterio, las mismas reúnen los aspectos más relevantes sobre la cuestión y además, mediante la descripción de sus hallazgos abarcamos en gran medida las diferentes perspectivas y disciplinas desde donde ha sido abordada esta problemática. Sin lugar a dudas, hubiera sido preferible introducir en el texto la totalidad de los análisis producidos por los investigadores en el país a los fines de presentar una mirada completa sobre el asunto. Sin embargo, creemos que dicha tarea excede las posibilidades de producción de un trabajo como el que se presenta en esta oportunidad y además puede resultar un tanto agobiante para el lector. Con todo, consideramos que mediante nuestra selección es posible obtener una imagen bastante acabada del nivel de conocimiento sobre el clientelismo en Argentina y, por otro lado, la misma se ajusta adecuadamente a los objetivos que nos hemos trazado.

Cada capítulo fue concebido a partir de un núcleo temático. Así, en el primero, nos adentramos en lo que son los estudios cuantitativos sobre el clientelismo. Aquí se describen dos de las investigaciones más completas de los especialistas en ciencia política Valeria Brusco, Marcelo Nazareno y Susan Stokes como una muestra de esta estrategia de abordaje. Más allá de la corriente metodológica en la que se inscriben, otro elemento que caracteriza a estos estudios es la concepción de la acción social con la que trabajan. Si bien no lo explicitan en ningún momento, puede detectarse una clara opción por una perspectiva racionalista de la acción. Sin entrar en detalle sobre este asunto, puede decirse a modo de aclaración que en estos análisis (y otros del mismo tipo) se considera a los actores sociales -en este caso clientes, punteros, patrones o partidos políticos inclusive- como agentes que intentan maximizar su propia utilidad de acuerdo a sus preferencias, deseos y necesidades. Por último, otro aspecto por el cual escogimos

los estudios de estos autores puntualmente, es que contienen un diálogo interesante con otros abordajes del clientelismo.

En el segundo capítulo nos ocupamos de presentar el enfoque etnográfico que propone el sociólogo Javier Auyero como un intento de reconstruir la mirada de los protagonistas de los intercambios clientelares. Como decíamos anteriormente la centralidad de este autor en la “política de la dádiva” como objeto de estudio es indiscutible. A modo de confirmación basta con nombrar algunos de los autores más importantes que componen la larga lista de investigaciones académicas que toman prestados sus conceptos y que en algunas ocasiones se ocupan de reproducir el mismo tipo de análisis en otro escenario geográfico. Entre los más citados se encuentran Torres (2000), Trotta (2003), Merklen (2005), Peralta (2006). De aquí se puede inferir por qué, entre las etnografías sobre el clientelismo existentes, nos limitamos a exponer el trabajo Auyero solamente. En este recorrido intentaremos rescatar la estructura de relaciones que supone una red clientelar en los asentamientos pobres urbanos del Gran Buenos Aires acentuando la descripción en los conceptos creados por el sociólogo.

En el tercer capítulo repasamos las investigaciones de dos autores que si bien su formación se encuentra dentro de las ciencias sociales, periodismo y derecho, trabajan por fuera del campo académico. En el caso del abogado Ignacio Massun, su producción se destaca por intentar presentar con ejemplos actualizados al clientelismo político como una ordenación piramidal que atraviesa todos los niveles de la estructura de gobierno de la Nación. Por su parte, el periodista Martín Dinatale a través de un atento recorrido por la instrumentación de políticas sociales durante los últimos años ayuda a completar con datos fidedignos la propuesta anterior. De este modo nos encontramos con una mirada sobre el asunto más amplia y abarcativa que las presentadas en los capítulos previos.

En el cuarto capítulo exponemos la perspectiva del politólogo Steven Levitsky. Más concretamente tomamos los aspectos más relevantes relativos a nuestros intereses de su estudio histórico-comparativo sobre el peronismo y su trascendental desempeño en la década del noventa. Nos referimos a su libro *La transformación del justicialismo. Del partido sindical al partido clientelista*. Se trata específicamente hablando, de un pormenorizado análisis centrado en los aspectos organizacionales del Partido Justicialista. Así, con un enfoque cercano al neoinstitucionalismo, este investigador nos muestra como ciertas particularidades del PJ como organización y el clientelismo político, son herramientas claves a la hora de explicar cómo hizo el gobierno de Menem

para implementar las reformas neoliberales que llevó a cabo, sin despertar rechazo en los sectores populares -a los cuales afectaban- que históricamente votaron al peronismo.

Finalmente, en el último apartado nos abocamos a evaluar las virtudes y deficiencias de cada uno de estos estudios para elaborar una definición de clientelismo que nos permita responder los interrogantes planteados.

Consideraciones preliminares

Antes de iniciar nuestro recorrido quisiéramos realizar unos breves apuntes sobre temas relativos al fenómeno del clientelismo que, por razones de tiempo y espacio, no van a ser tratados en profundidad en este trabajo. Consideramos que una sección de esta naturaleza ayudará al lector a situar mejor nuestra problemática.

1. Clientelismo político y estratificación social

Como veremos a lo largo del escrito la totalidad de los autores coincide, aunque con matices, en conceptualizar al clientelismo en términos de intercambio. Esto significa que un grupo o sector social determinado recibe algo a cambio de alguna contraprestación. Por lo general dicha transacción comprende, por un lado a sectores marginales de la población, y por otro a un patrón que en la mayor parte de las ocasiones se encuentra a cargo de una instancia ejecutiva de gobierno, sea ésta municipal, provincial o nacional. De todos modos ésta no es la única ocupación que admite el rol del patrón. Los cargos legislativos (de nuevo, en todos los niveles de gobierno) son posiciones muy anheladas por aquellos que quieren conformar o mantener estructuras clientelares por su proximidad a los recursos estatales. También puede ocurrir, aunque es muy poco frecuente, que el señor de la red clientelar no ocupe ningún cargo político.

La otra parte involucrada, los denominados “clientes”, suele comprender a personas pobres de todos los rincones del país que ante la falta de oportunidades de salir de su apremiante situación no tienen más remedio que entregar su voto a cambio de alguna ayuda que alivie su cruenta realidad.

Otro elemento fundamental en esta relación, es la figura del mediador o *broker*. Estas personas, más conocidas como “punteros” o “referentes barriales” en la cotidianidad, tienen la importante y nada fácil misión de conectar al patrón con sus clientes. Ellos son los encargados de canalizar el flujo de recursos dispensados por el patrón y en esta tarea reside una buena parte de las probabilidades de éxito de su empresa.

Hasta aquí la definición prototípica del clientelismo político; sin embargo desde nuestra óptica el vínculo clientelar admite otras combinaciones que hasta el momento no

han sido estudiadas en profundidad, por lo que podemos dejar planteadas las siguientes conjeturas como posibles vetas a explorar en futuras investigaciones.

Un punto a considerar es que, a nuestro criterio, no resulta del todo correcto confinar las relaciones clientelares a las clases marginales solamente. Seguramente no somos los únicos que creemos que la asignación particularista de recursos públicos con fines políticos también opera en los estratos medios de la sociedad. A modo de ejemplo puede pensarse en la gran cantidad de cargos de la administración pública que se cubren regularmente sin que los aspirantes sean seleccionados por ningún mecanismo meritocrático de evaluación, lo que convierte a la burocracia estatal un espacio siempre disponible para el ejercicio del patronazgo. Si tenemos en cuenta que en los mercados laborales de los grandes centros urbanos, seis de cada diez empleos de clase media se consiguen por pertenencia a redes sociales¹ (lo que vulgarmente se conoce como “contactos”), no constituye un absurdo suponer que alguna fracción de ese 60% esté representada por el empleo público.

Inclusive, aunque algunas interpretaciones como la de Ignacio Massun contraríen nuestra opinión, consideramos que las transacciones clientelares también se promueven entre el empresariado y las cúpulas de gobierno. Dice el autor al respecto

Por mucho que estas acciones sean condenables moral, política e incluso penalmente, son de naturaleza diferente al clientelismo. Si la definición burda del clientelismo es “favores por votos”, la del cabildeo empresario sería “favores por leyes” lo que constituye toda una institución diferente (...). Por eso, esa asimilación no parece más que una afirmación ideológica para decir “los ricos también lo hacen”. (2006:98)

Sin embargo, al modificar ligeramente los términos de la ecuación propuesta por Massun, notamos que la esencia del intercambio permanece inalterada. Si colocamos “apoyo político por favores” –considerando de paso, que dicha fórmula es bastante más apropiada- en lugar de “favores por votos”, vemos que “apoyo político por leyes” es un arreglo equivalente ya que medios y fines son siempre los mismos: respaldar un proyecto político favoreciendo a un sector social determinado en lugar de otro.

2. La evolución de las estrategias clientelares

Aunque como se vio no acordamos del todo con la siguiente afirmación, decíamos que en la generalidad de las visiones, el clientelismo era un tipo específico de intercambio desigual que se producía entre sectores carenciados y dirigentes partidarios.

¹ Estos datos han sido extraídos de los informes del Observatorio de la Deuda Social del Departamento de Investigación Institucional de la Universidad Católica Argentina (UCA).

Ahora bien, teniendo en cuenta que definido así el fenómeno, sólo se resalta el lado instrumental de dicho vínculo ¿puede pensarse que el clientelismo es, como dice Roninger (1997), una “relación mutuamente benéfica”?

En principio hay que afirmar que en este punto los autores consultados coinciden en sostener que esto no sucede. Plantear la idea de beneficio recíproco tiene sus complicaciones, fundamentalmente debido a la asimetría que caracteriza a la relación. Dado por descontado el provecho obtenido por el patrón y aunque en lo inmediato pueda considerarse que los clientes obtienen algún dividendo “vendiendo” su voto, analizando el tema en mayor profundidad, todos los especialistas sostienen que el lazo clientelar no es otra cosa que una relación de dominación (volveremos sobre este asunto más adelante).

Sin embargo, de acuerdo con Günes Ayata (1994), en un primer momento (a fines de los sesenta y principios de los setenta) varios analistas² entendieron al clientelismo como un mecanismo positivo que sumaba a la apertura del juego político en países de escaso desarrollo. El argumento consistía en que las élites políticas de los centros urbanos en búsqueda de adhesiones que les permitieran imponerse ante sus competidores recurrían a los caudillos regionales. Por su parte, a cambio de su apoyo, éstos obtenían considerables flujos de recursos que resultaban vitales para consolidar su posición. Lo positivo de esto es que permitía extender los canales de participación política y acercar las instituciones del Estado a amplias franjas de la población todavía excluidas, lo que constituía un importante adelanto en términos de modernización. Como dice la autora, el patronazgo “...no sólo era inevitable si no también funcional”.

Pero no todos compartían dicha posición, para otros³ el clientelismo no era más que un obstáculo para la paulatina consolidación de un sistema de representación democrático. El favoritismo político al reconocer derechos a los partidarios solamente y no a la ciudadanía como tal, implicaba un gran desincentivo para la participación política.

A pesar de las marcadas diferencias entre estas posiciones en algo coincidían: las prácticas clientelares eran un resabio de formas pre-modernas de organización social que se irían extinguiendo con los progresivos avances modernizadores que se venían sucediendo en las distintas sociedades en vías de desarrollo (profundización en procesos

² Los especialistas a los que nos referimos son Boissevain, Powell, Weingrod y Silverman.

³ En este caso Lemarchand y Legg, Schneider, Zucherman y Barnes y Sani conforman el listado de Günes Ayata.

de urbanización, creciente cobertura en salud y educación, mejoras sanitarias, etc.).

No obstante, el clientelismo político perdura hasta nuestros días como un mal endémico de difícil solución. Retomando la dicotomía planteada por Robert Gay (1997) entre clientelismo “grosso” y “fino” o institucional, Miguel Trotta (2003) explica esta persistencia en clave de adaptación. Según el primer autor, en el contexto por él estudiado pueden reconocerse a grandes rasgos dos momentos en la evolución del patronazgo. En una primera etapa, los intercambios clientelares se realizaban de manera explícita, es decir, sin ninguna necesidad de encubrir su naturaleza; esto es lo que entiende por *clientelismo grueso* o *denso*. Sin embargo, la intervención de los movimientos sociales (a fines de los setenta y principios de los ochenta) logró que las “partes patronizadas”, para hablar como Roninger, entendieran que dichas transacciones eran un paliativo momentáneo y que no hacían otra cosa que hipotecar el reconocimiento de sus reivindicaciones en términos de derechos. Ante este convencimiento, los incentivos clientelares desfiguraron su carácter instrumental bajo un discurso universalista y apolítico y recuperaron su eficacia. Esta adopción de las prácticas clientelares de formas más sutiles de persuasión son las que denomina *clientelismo fino*.

A esta tesis, Trotta, desde un enfoque de extracción marxista, agregará que las metamorfosis del clientelismo en Argentina son *determinadas* por transformaciones macro-estructurales y que dichas mutaciones son funcionales a la legitimación del sistema.

Para terminar, cabe adicionar que la noción de clientelismo fino es recuperada por todos los investigadores que trabajan esta problemática en nuestro país. Es decir, existe un consenso en reconocer que el clientelismo constituye y se instituye como una desvirtuación de políticas universalistas -sin distinciones partidarias- propias de un sistema político que se reconoce como republicano y democrático.

3. ¿Partidos clientelares?

“Se busca militante peronista. Remuneración \$150.”

Graffiti en la ciudad de Córdoba

Un juicio recurrente en las clases medias argentinas en torno a la política clientelar, es la consideración de que el PJ es la fuerza política que acude en mayor medida a esta práctica ilegítima para ampliar sus huestes de seguidores. Por su parte, no

son pocos los periodistas y políticos, a los que se les suman algunos intelectuales, que apuntalan esta creencia -mediante su opinión autorizada- considerando que una buena parte del apoyo que históricamente suscitó el peronismo en los sectores populares puede explicarse a partir de la instrumentación sistemática del clientelismo político.

Dice F. Luna en un pasaje de su extensa obra sobre el peronismo:

“La transferencia de los ingresos producidos por el campo para destinarlos a proteger a la industria [...] sería, entonces, un precio político indispensable para mantener la alegría de la *clientela electoral* más adicta a Perón: esa que después del fracaso de la economía de la fiesta seguiría gozando de altos sueldos, plena ocupación y amparo social.” (1984: 125)

y más adelante enjuiciando a la Fundación Eva Perón agrega

“...ni el propósito de solidaridad social que la animó, ni la felicidad que tantas veces dispensó a la gente humilde, [...] pueden hacer olvidar que la Fundación hizo beneficencia con dinero fácilmente obtenido mediante privilegios sin precedentes. Y que detrás de las dádivas existía una intención proselitista que para muchos argentinos era irritante y, más aún, insultante.” (Luna, 1984: 307)

En la misma sintonía que el célebre historiador argentino, Gustavo y Hélène Beyhaut sostienen

“La demanda de bienestar por sectores crecientes de la población que no se ha sabido vincular directamente a los resultados de un desarrollo económico, debilitan las perspectivas de un verdadero crecimiento industrial, el cual exige grandes inversiones y una buena parte de la renta nacional. A su vez debilita la política de intervención estatal, si ésta se ve obligada a hacer concesiones en pro de la conservación de *clientelas electorales*.” (1985: 204)

A riesgo de ser redundantes vamos a agregar las palabras de Torcuato Di Tella para mostrar cómo el vocablo “clientela” aparece continuamente en la historiografía sobre el peronismo

Para el gobierno [...] el inmenso sistema ferroviario se convirtió en una fuente casi inagotable de nuevos empleos, con los cuales pagar deudas políticas y obtener nuevas *clientelas*. (1998: 285)

Desde nuestra óptica, más allá de las conocidas ideas y elaboraciones sobre el vínculo del peronismo y los estratos populares, entendemos que en nuestros días la asociación del PJ con el reparto discrecional de recursos se ve reforzada a la vez por la innumerable cantidad de hechos de clientelismo acaecidos durante la última década, principalmente en el conurbano bonaerense⁴. Si bien somos concientes de que una interpretación de esta índole requeriría de un estudio específico que la avale, nos permitiremos arriesgar dicha hipótesis.

⁴ Recuérdese que el PJ estuvo a cargo del P. Ejecutivo Nacional bajo la conducción del Dr. Menem durante toda la década y que gobierna la provincia de Bs. As. desde 1987.

3.1. La maquinaria peronista bonaerense

Sobre este tema resulta oportuno introducir el trabajo de María O'Donnell, ya que constituye una investigación por demás reveladora de la lógica clientelar que imperó en el justicialismo bonaerense en los noventa y que todavía persiste.⁵ En sus páginas se describe el funcionamiento interno de lo que la jerga política denomina “el aparato”. Se trata de “...una maquinaria voraz que tiene como único objetivo ganar elecciones” (2005: 11) que ha perfeccionado y aceitado su *modus operandi* en las sombras sin que nadie, por distintos motivos, se atreva a intentar desmantelarlo.

En una trama compleja de intereses superpuestos, que encierra corrupción, prácticas extorsivas, impunidad, nepotismo y sobre todo, altas dosis de cinismo, el aparato ha ido extendiendo su aura de influencia hasta contaminar toda la vida institucional del conurbano. Son decididamente pocos los funcionarios que no están involucrados en algún episodio relacionado con este mecanismo. Es que el aparato se hace presente siempre allí donde el dinero y el poder confluyen para reclamar su parte. Intendentes, concejales, burócratas municipales, periodistas, empresarios de la noche y de los juegos azar, firmas constructoras, autoridades judiciales, policías, narcotraficantes, etc., todos ellos, ya sea por motivaciones personales o por la fuerza de las condiciones imperantes, trazan con los dueños del poder: los caudillos comunales peronistas.

Así, con estas reglas de juego, a nadie sorprende que Manuel Quindimil (intendente de Lanús) quien, parafraseando a Daniel Otero, ya adquirió la categoría de institución, haya permanecido en el poder desde 1973 hasta el 2007, interrumpiendo su gestión sólo por la intervención de la dictadura en 1976. Si bien el más excesivo, éste es sólo un ejemplo en la política de maquinaria; en estas tierras de la gran metrópoli tres o cuatro períodos al mando de la intendencia es algo frecuente. Cabe destacar que estos mandatos en donde prima la desmesura (no sólo por su extensión) se recuestan legalmente en el régimen electoral de los municipios que permite la reelección indefinida. Pero a nuestro criterio, son las reglas que norman la conformación de los Honorables Consejos Deliberantes lo que trae aparejado los mayores perjuicios. En el

⁵ Decidimos basar nuestras descripciones de la maquinaria política del conurbano en el libro de O'Donnell porque es el texto más reciente sobre la temática y porque, entre los trabajos periodísticos que refieren a la política de la provincia, es el que presenta la idea más acabada de lo que es una estructura política de tipo clientelar. De todos modos existen otras investigaciones que narran los sucesos con la misma fidelidad y que respaldan en su totalidad lo aquí expresado. Véase Otero (1997) y López Echagüe (1996).

conurbano se utiliza el método de cociente para designar quién ocupará las bancas, lo que acota al extremo las posibilidades de las minorías. Esto hace que por lo general, las cámaras no sean otra cosa que la corte del Príncipe, lo cual, se convierte en un insuperable obstáculo para introducir las reformas necesarias que permitan la llegada de aires más republicanos a la región.

Pero éstos no son los únicos impedimentos que mantienen apacible la sólida estructura montada por los intendentes. La propaganda oficial es en la mayoría de los casos el principal activo de la prensa local, lo que torna muy inconveniente denunciar al poder de turno. Por su parte, la Legislatura provincial no ha hecho nada relevante como para doblegar el poder de los jefes, sino que en clara posición de connivencia, negocia con ellos permanentemente los destinos de la política de la provincia y a veces del país.

Para quienes pueda resultar un tanto exagerada esta expresión, conviene recordar la centralidad estratégica de estos distritos en el plano electoral. Con la reforma constitucional de 1994 la provincia de Buenos Aires pasó a representar cerca del 40% del padrón nacional.⁶ Además son varios los partidos que concentran en sus fronteras a más votantes de los que posee cualquiera de las denominadas provincias chicas de nuestro país.

Pero dejemos pues que hable O`Donnell:

“La primera vuelta electoral de abril de 2003, que consagró a Néstor Kirchner tras la deserción de Carlos Menem, es un ejemplo acabado de los efectos de este cambio. El actual presidente perdió la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, quedó cuarto en Mendoza, cuarto en Santa Fe y quinto en Córdoba. Se impuso en pocas provincias, y ninguna de ellas densamente pobladas. Casi la mitad de sus votos salieron del conurbano bonaerense, donde gracias al apoyo de Eduardo Duhalde le sacó cuatrocientas mil boletas a Menem y obtuvo el caudal necesario para tomar distancia de los otros candidatos que pujaban por un lugar en el *ballottage*.” (2005:13)

Por otro lado, las autoridades de los partidos del conurbano son de capital importancia al momento de contener la protesta social y manejar los eventuales episodios de violencia que tanto daño hacen a la imagen pública de la administración central.

En suma, el aparato bonaerense no es otra cosa que un gran dispositivo orientado a recaudar fondos para financiar el lado oscuro de la política. Todos los municipios tienen su “caja” para dicho fin, las cuales se nutren de una variada gama de fullerías que

⁶ Con el sistema previo de electores nacionales la provincia aportaba el 25% de los representantes que conformaban el Colegio Electoral.

van desde sobrepagos en cuantiosos convenios para la recolección de residuos⁷, a desvíos regulares en sumas nada despreciables de los recursos destinados a la asistencia social.

Entre la cantidad de turbias operaciones que denuncia el texto de O'Donnell nos llama particularmente la atención por lo descomunal de los montos implicados (si tuviéramos que justificar la selección) la votación interna del PJ para candidato a intendente en La Matanza durante 1999. Para dicha contienda el peronismo contaba entre sus filas con dos figuras con aspiraciones. Por un lado, el intendente Hugo Cozzi pretendía continuar en el cargo por otro período. Cozzi era el “delfín”, para usar el lenguaje del periodismo político, de Alberto Pierri en el distrito. Éste era el verdadero hombre fuerte en La Matanza; empresario de televisión, propietario de una importante planta papelera y presidente de la Cámara de Diputados de la Nación en tiempos de Menem. Con estos pergaminos le sobraba para manejar el municipio desde la capital. Así con los recursos de la administración en su mano más este respaldo, todo hacía pensar que el triunfo de Cozzi era más o menos seguro.

A modo de ejemplo, uno de los manejos de la politiquería local que la justicia pudo probar en investigaciones posteriores, revelaba que el intendente había agasajado a las “manzaneras” del Plan Vida de las villas matanceras con un asado para 1.700 personas, que significó alrededor de \$34.000. No es necesario decir que los fondos para costear tamaño evento no salieron de las arcas del PJ ni del bolsillo de los políticos. Se utilizó el Fondo de Emergencia de la Municipalidad que estaba creado para socorrer a los vecinos en caso de un eventual desastre natural, una epidemia, etc. En otra de las causas contra la gestión de Cozzi se señaló que para las elecciones legislativas de 1997, el tesoro del municipio financió todos los gastos del PJ (movilización, fiscales, propaganda, etc.)

En la vereda de enfrente se encontraba Alberto Balestrini, un prometedor dirigente a quién el entonces gobernador Duhalde había elegido como el candidato con mayores chances para enfrentar a la Alianza que venía avanzando con ímpetu desde el triunfo de Fernández Meijide en las últimas elecciones.

Finalmente el éxito fue para éste último. La autora no duda en sostener que la mano de Duhalde fue primordial en el desenlace. Al no ser obligatorio el voto en las

⁷ Para graficar la discrecionalidad que reina al momento de asignar el gasto en los municipios, Otero (1997) sostiene que el promedio del conurbano en recolección de desperdicios oscila en el 13% del total del presupuesto, mientras que los fondos destinados a la salud pública están en el 15%. Sin embargo, hay municipios que en el rubro de los residuos domésticos gasta el 6% mientras otros gastan el 25%.

internas, difícilmente el electorado se vuelque en forma masiva a apoyar a un candidato. Para el triunfo de Balestrini en las primarias fueron necesarios unos 2000 fiscales de su línea interna que obviamente no concurrieron a las urnas por pasión proselitista, y entre las dos listas se movilizaron aproximadamente 100.000 personas. Al respecto apunta la autora: “*En un cálculo austero – según me dijo un dirigente de La Matanza con mucha experiencia en esas lides– la inversión no debía ser inferior al millón de pesos*” (O’Donnell, 2005: 207).

Para no hacer demasiado extensa esta sección creemos oportuno detener aquí nuestra fugaz recorrida por el aparato bonaerense, pero antes vamos a rescatar un último punto que conviene no pasar por alto: a pesar de que casi la totalidad de los partidos del conurbano son, al decir de N. Botana, de obediencia peronista, otros signos partidarios también ejercen la política de la misma manera en la provincia. Una de las administraciones denunciadas por O’Donnell responde a la UCR; se trata del municipio de Vicente López gobernado por Enrique “El Japonés” García durante más de veinte años.

Con este dato fresco, resulta oportuno traer a colación la opinión de los especialistas en política clientelar sobre el tema con el que iniciamos este apartado, esto es, la asociación entre peronismo y clientelismo. Sobre este asunto en particular existe una marcada coincidencia entre los autores consultados: el clientelismo político no es propiedad exclusiva de ningún partido, sino que está más ligado a aspectos de otra índole como la cultura cívica⁸ de la región o la época analizada (Auyero 2001, Dinatale 2004, Massun 2006, Peralta 2006, Torres 2000, Trotta 2003, Urquiza 2005)⁹. De lo que se desprende que la actividad clientelar no es obra exclusiva del PJ.

Sólo un grupo de especialistas encuentra elementos en sus indagaciones como para pensar que el peronismo está mayormente ligado a la distribución con fines electorales. En una encuesta aplicada en varias provincias del territorio nacional, Brusco

⁸ A lo largo de este escrito utilizaremos el término “cultura cívica” como equivalente a “cultura política”, la cual, siguiendo a Giacomo Sani, se puede entender como el “...conjunto de actitudes, normas y creencias, compartidas más o menos ampliamente por los miembros de una determinada unidad social y que tienen como objeto fenómenos políticos.” Y más adelante agrega: “El hecho de que en un nivel de macroanálisis se pueda hablar legítimamente de la c. política de toda una sociedad y caracterizarla de manera general, no debe inducir, sin embargo, a cometer el error de creer que la c. política es algo homogéneo.” Véase “cultura política” en Bobbio *et. al.* (1982)

⁹ A esta nómina de autores podemos agregar otros que si bien el eje central de sus obras no pasa por la temática del clientelismo, cuando lo tratan comparten este mismo criterio (Botana 2006, Merklen 2005 y Quirós 2006). Por otro lado, hay que mencionar que dos de estas investigaciones (que no van a ser desarrolladas en el cuerpo de este trabajo por razones ya explicitadas) transcurren en municipios dirigidos por el radicalismo (Torres 2000 y Urquiza 2005).

et. al. (2005) advirtieron que el hecho de que un entrevistado se reconociera como votante peronista, frente a otras adhesiones partidarias, aumentaba las probabilidades de que admitiera haber recibido dádivas de los políticos y que éstas influyeron en su voto.¹⁰

A pesar de que siempre en ciencias sociales existe alguna voz disonante que impide cerrar cualquier discusión, consideramos que el nivel de consenso entre los estudiosos de la política clientelar sobre este tema es lo suficientemente elevado como para afirmar que no existe el partido político del clientelismo por antonomasia.

Sin embargo cabe hacer una distinción al interior de dicho asentimiento ya que una cosa es pensar que todas o varias fuerzas políticas acuden al favoritismo electoralista, y otra distinta es que las mismas estructuras clientelares responden a patrones de diferentes signos partidarios. Para ser más claros, dentro del acuerdo sobre la “apartidización” (valga el neologismo) del clientelismo político pueden distinguirse dos posiciones. Por un lado se encuentran aquellos que consideran que los distintos partidos políticos poseen entre sus estructuras organizativas aparatos clientelares (Auyero 2001, Levitsky 2003) y por otro, los que advierten que los mismos protagonistas de estas redes que hoy sirven a un patrón, mañana pueden servir a otro, aunque pertenezca a un partido diferente, cuando aquel haya perdido sus recursos (Peralta 2006, Massun 2006, Dinatale 2004). Por nuestra parte, a juzgar por las investigaciones consultadas, podemos afirmar que en la Argentina coexisten las dos versiones ya que no son lógicamente excluyentes entre sí.

Finalmente no queremos terminar nuestras notas sin antes mencionar la lectura que hace Auyero (2001) sobre el peronismo y el patronazgo, ya que constituye un argumento penetrante que desmitifica en forma lúcida, la apresurada y falaz interpretación sobre el justicialismo que anida en vastos sectores de opinión.

¹⁰ A nuestro criterio estos hallazgos adolecen de algunas deficiencias que nos ocuparemos de remarcar más adelante (véase discusión final). Mayores precisiones sobre el estudio de los investigadores se encuentran en el Cáp. 1 de este texto.

3.2. Cuando el peronismo subvirtió la política clientelar

“Las elecciones últimas constituyeron un categórico triunfo de nuestro pueblo que (...) abatió las viejas normas, los antiguos y viciosos procedimientos y el admisible predominio de la arbitrariedad, es decir, de los menos sobre el derecho de los más. El movimiento no reconoce precedente alguno; él exige métodos y procedimientos nuevos; que el pasado político no debe volver jamás; que la nueva política ha de realizar obra útil (...) en exclusivo beneficio de la colectividad.”

Alberto Teissaire, senador peronista (1946)

Como venimos diciendo a lo largo de este apartado, la vinculación del PJ con las prácticas clientelares es una idea que se ha arraigado cobrando fuerza en muchas mentalidades de las clases medias argentinas. Las siguientes palabras del influyente columnista del diario *La Nación* Andrés Oppenheimer sobre la presidencia de Duhalde, constituyen un buen reflejo de esta apreciación

Duhalde [...] reintrodujo en la Argentina los peores vicios del *viejo peronismo* y los conjugó con el antiguo sistema político con que el PRI había gobernado México durante siete décadas [...]: una combinación de clientelismo político con la tradición mexicana de una democracia hereditaria, en la que los presidentes del partido hegemónico se pasaban el mando en cada elección. Desde que Duhalde asumió [...], el número de argentinos que recibían subsidios directos del gobierno aumentó de 140 mil a casi 3 millones [...]. “El partido peronista no está ganando más votos porque tenga más simpatizantes, sino porque tiene mas gente que depende de sus subsidios”, me explicaba en ese momento Rosendo Fraga. (2005: 175)

y prosigue acudiendo a la investigación de los economistas de la Fundación Atlas (ONG pro libre mercado) para reforzar su tesis

Según un estudio de M. Simonetta y G. Lazzari [...], alrededor de un 20 por ciento de los votantes en la Argentina dependían directamente de subsidios estatales y constituían un *voto cautivo*. Como resultado, la contienda política está teniendo lugar “con un campo de juego inclinado”, en el cual hay una competencia desleal entre el gobierno y el resto de los candidatos”, decía Simonetta” (Oppenheimer, 2005: 175)

Hay que mencionar que este tipo de evaluaciones se inscriben en un cuerpo de ideas sobre el peronismo que comprende una serie de definiciones, donde conceptos como populismo, demagogia, paternalismo, autoritarismo, estatismo improductivo, etc. son muy utilizados por su versatilidad en muchos razonamientos acerca del tradicional partido argentino, sobre todo en lo relativo a su primer gobierno. En lo que a nosotros compete, podemos señalar que para este discurso, clientelismo y paternalismo son casi sinónimos, por lo que puede considerárselos como conceptos intercambiables a la hora

de explicar la relación del líder con las masas. Sin embargo, existe una mirada contrapuesta que permite comprender al movimiento justicialista desde otro ángulo.

Inspirándose en el agudo análisis de Daniel James, Auyero considera que existen dos memorias del peronismo en el asentamiento por él observado -y probablemente en una buena parte de las villas de la provincia de Buenos Aires-: la primera, la *memoria distributiva*, se encuentra asociada a la repartición de dádivas (que como se puede deducir, viene a respaldar la concepción hasta aquí tratada), y la otra, la *memoria herética*, está intensamente ligada a la idea de justicia social.

Esta segunda representación del peronismo hace alusión al enérgico sismo que causó el movimiento conducido por Perón en los modos de concebir las jerarquías sociales y el sentido de la política -sobre todo en su acepción utilitaria- predominantes en la sociedad de la época. Es decir, el justicialismo, además de mejorar las condiciones de vida (en términos de salarios, estabilidad laboral, sindicalización, etc.), distorsionó radicalmente el ideal de los estratos populares sobre la política. Podemos decir, a riesgo de caer en reduccionismos, que desde el primer gobierno de Yrigoyen hasta esos turbulentos años cuarenta, la democracia argentina había hecho muy poco por los grupos sometidos pese a los denodados esfuerzos de algunas facciones del radicalismo y el socialismo. Durante los gobiernos tanto radicales como conservadores, la participación partidaria se reducía a un obscuro mercado de favores en donde los caudillos parroquiales negociaban las vacantes por ellos controladas en la administración local por apoyo electoral. O como dice José Pablo Feinmann refiriéndose a los años treinta: “*La década era -políticamente- ultrajante, una burla a los derechos civiles de los pobres*”. (Feinmann, 2007)

Con la llegada de Perón al poder la política partidaria dejaría de ser sólo una vía de acceso al trabajo para aquellos que tenían los contactos indicados, para convertirse en una herramienta de transformación de las condiciones de vida de las clases obreras. La posibilidad de empleo bien remunerado con derechos reconocidos dejó de ser un beneficio para algunos privilegiados, para convertirse en un derecho ciudadano. Además el ejercicio de la política dejaba de permanecer reservado solamente para ciertos grupos sociales, pasando a ser un espacio permeable a la participación de los trabajadores.

Con esto no pretendemos afirmar que Auyero no tenga en cuenta las prácticas clientelares del primer peronismo. Lejos de suprimir este aspecto del régimen, el autor busca redescubrir ese primer paso hacia la concreción del ideal democrático que significó el gobierno Perón.

De todos modos, para el autor este carácter herético que definió al peronismo en sus años de gloria se fue desvaneciendo con el paso del tiempo para quedar alojado en el recuerdo de algunos incondicionales adherentes que experimentaron en su piel una de las transformaciones más trascendentales de la historia argentina. A mediados de la década del noventa, cuando realizó su trabajo de campo, la narrativa sobre el justicialismo que prevalecía entre los ciudadanos que se reconocían peronistas era la remembranza distributiva. Esto significa que pasadas décadas de la irrupción del movimiento, el espíritu crítico hacia las estructuras partidarias existentes con el que se identificaron miles de trabajadores, fue siendo eclipsado por la instrumentación de las mismas prácticas que éste denunciaba y combatía. Así, los residentes de los asentamientos pobres del conurbano en la actualidad, inteligen al justicialismo de Perón y Evita como el gobierno que se ocupaba de los pobres a través de la entrega de bienes imprescindibles para satisfacer sus carencias.

Pero dicha evocación no sólo se consolida a partir del continuo reparto clientelar ejercido por el PJ, sino que existe, desde la dirigencia misma, una retórica con un fuerte contenido legitimador de esta memoria. Para dar cuenta de esto, Auyero cita los discursos de los actos de Chiche Duhalde y el intendente del municipio en el que está localizada la villa por él observada, donde puede observarse de qué manera los protagonistas reivindican la tradición distribucionista para dotar de una mística “bien peronista” su accionar. En su afán de mostrarse como la línea política que realmente se preocupa por las necesidades de los pobres brindando soluciones concretas, Chiche exhibe los materiales que va a entregar a los comedores de la zona mientras el intendente la compara con Evita y su dedicación a los menesterosos.

Para finalizar nada mejor que apelar a la contundente síntesis que hace el autor al respecto:

Para decirlo en una frase, si en los cuarenta el peronismo ofreció una lectura herética (esto es, heterodoxa) de las relaciones sociales jerárquicas y de la denominación implícita en las relaciones clientelares, hoy la lectura oficial del peronismo viene a reforzar y justificar la mediación personalizada como manera de resolver problemas cotidianos. De ser una “herejía” (un combate frente a, entre otras cosas, el clientelismo), el peronismo se ha convertido a la “ortodoxia” (una justificación de las prácticas institucionalizadas). (Auyero, 2001: 211)

3.3 La máquina radical

Con la reforma electoral de 1912 la Argentina dio un enorme paso en dirección a la apertura democrática. La ley electoral Nro. 8871 más conocida como “Ley Sáenz

Peña” dotó de un rol protagónico a los partidos políticos al otorgarles la posibilidad de competir en condiciones de igualdad por la conquista del poder. La elaboración de padrones electorales genuinos, tomando como referencia los listados del reclutamiento al servicio militar, más la instrumentación del voto secreto y obligatorio, si no garantizaban, al menos favorecían sustancialmente la neutralidad de los comicios. Hasta ese momento los gobernantes de lo que la oposición llamó despectivamente el “Régimen”, imponían a sus sucesores a través del fraude electoral, por lo que la organización partidaria -en su sentido moderno- no era algo muy valorado por los dirigentes (a excepción de la UCR). El hecho de que las elecciones estuvieran, en gran medida, decididas de antemano desalentaba la conformación de partidos con estructuras institucionalizadas que perduraran en el tiempo y que operaran en todo el territorio nacional.

Cabe remarcar que dicha ley surgió en un particular contexto. Los sectores conservadores en el poder buscaban legitimar su gobierno ante las constantes denuncias del socialismo y el radicalismo. Consideraban que transparentando las elecciones, la oposición perdería su principal bandera de lucha y con ella su creciente ascendencia en la gente. Además, estaban convencidos de que el conjunto de la población reconocería los avances del país bajo su gestión y los apoyaría. De todas formas, tomaron sus resguardos. Según Torcuato Di Tella (1993, 1998) la obligatoriedad del voto se explica porque con ella, se garantizaba que esa mayoría concurriera a las urnas. El temor era que intimidada por los habituales episodios de violencia electoral, la participación sea escasa, lo que aumentaba enormemente el peso electoral del radicalismo que con seguridad movilizaría a la totalidad de sus seguidores.¹¹

Otro indicio de la confianza que reinaba en las cúpulas dirigentes fue el establecimiento del sistema de “lista incompleta”. Este diseño electoral consistía en que, cuando los cargos a cubrir fueran más de tres (por ejemplo en elecciones legislativas), las diferentes fuerzas políticas sólo podían presentar candidatos para las dos terceras partes, lo que aseguraba un lugar en el parlamento para la primera minoría que ocuparía el tercio restante. Traducido esto a la coyuntura política del momento, significaba que el radicalismo tendría su representación en el gobierno, pero siempre en un lugar de

¹¹ Otra de las intenciones ocultas que se perseguía con la reforma era dividir a la oposición separando los grupos más extremistas (comunistas y anarquistas) de los moderados (radicales y socialistas), y de este modo debilitarla.

inferioridad, con lo que se garantizaba la continuidad del modelo sociopolítico, pero oxigenado por la presencia de voces opositoras.

Sin embargo para sorpresa del oficialismo, la UCR triunfó en las primeras elecciones regidas por el nuevo marco regulatorio para gobernador en Santa Fe y pocos días más tarde en las de diputados nacionales en Capital Federal (1912). Con esta victoria el radicalismo inició su fase ascendente que culminaría con la presidencia de Yrigoyen en 1916 luego de haber ganado algunas provincias. De este modo el partido fundado por L. N. Alem conseguía su objetivo histórico, o como ellos decían, “la causa” (arrebatarle el poder a la oligarquía) y, como si esto fuera poco, a través de elecciones populares limpias y libres de coerción.

Para varios historiadores una buena parte de esta victoria se explica por la extensa red de organizaciones de base con que contaba el partido (Di Tella 1993, Gálvez 1973, Luna 1974). Cabe recordar que en aquellos tiempos la política aún era una actividad en donde primaban las relaciones cara a cara, a pesar de la progresiva expansión de la prensa escrita. Durante toda la década previa al triunfo de 1912, la UCR había logrado diagramar un primer boceto de lo que más tarde se conocería como la “máquina”; una estructura partidaria con presencia en todas las provincias y con una dirección centralizada que, independientemente de que no siempre funcionó de manera coordinada por la faccionalización que caracterizó al partido a lo largo de su historia (Persello, 2004), fue una herramienta clave al momento de sumar adhesiones.

En sus mejores momentos esta red estuvo compuesta de la siguiente manera: el comité nacional era el órgano del comando general, el cual se encargaba de diseñar la estrategia oficial del partido; en las provincias, articulaban la actividad política los comités provinciales; a estos seguían los comités barriales que podían incluir dependencias de menor jerarquía en las ciudades más importantes, pudiendo a su vez dividirse en subcomités en tiempos electorales.

“Las actividades de los comités iban más allá de las asambleas y de la acción de propaganda (...). Incluían funciones cinematográficas, conciertos musicales, reparto de juguetes, servicios de asesoramiento legal, salas hospitalarias, venta de alimentos baratos, los que conocían como pan radical, leche radical, etc. Pero no sólo era una función hacia el exterior, también era el buzón por donde entraba todo tipo de pedidos que cubrían una amplia gama de necesidades y aspiraciones: remedios, vacantes, un triciclo para el nene, un préstamo, etc.” (Adán y López Vásquez, 2004)

Una vez en el gobierno el radicalismo comenzó a remarcar y a completar las líneas de una de las maquinarias políticas más extensas y eficaces de la historia política argentina. El empleo público constituyó sin duda un combustible fundamental para su

funcionamiento. En la reconstrucción del discurso de los sectores opositores al partido que hace Virginia Persello en su investigación sobre la historia organizativa de la UCR, puede evidenciarse como se criticaba este asunto.

“Los agentes de comité enquistados en la administración constituyen la “máquina electoral” que perpetúa al radicalismo en el poder e impide la libre competencia, aun dentro del mismo partido radical. Dicha marca estaba formada por “policías bravas”, cuadrillas de peones camineros, receptores de rentas, directores de escuelas y maestros, empleados de la defensa sanitaria, de la defensa agrícola y del correo. En el lenguaje de la época los empleados públicos destinados al interior del país eran “ejércitos de votantes” o “brigadas votantes”, o “la otra langosta”, como se denominaba a los peones de la defensa agrícola asignados a la tarea de erradicar plagas.” (Persello, 2004:70)

Así, el uso electoral del empleo público, que alguna vez fue una de las principales demandas del radicalismo en la oposición, pasó a ser una práctica habitual con éste en el poder. Con la llegada a la presidencia de M. T. de Alvear muchos pensaron que la situación podría cambiar y purgar al partido de esos vicios. El nuevo presidente, hombre afrancesado proveniente de una de las mejores familias del país, encarnaba al opuesto político del denominado “personalismo”. Si Yrigoyen era para muchos el jefe autoritario tramposo y demagógico, cacique de caciques; Alvear personificaba el ejercicio transparente de la política, las buenas costumbres republicanas, el estricto apego a la ley, etc. Si bien existieron algunas tibias iniciativas para darle fin a la política de aparato y mejorar la imagen del partido, en realidad la verdadera lucha con los personalistas se dio por poner la “trenza” a su servicio. Es que la máquina era fundamental para imponer a los candidatos de la propia facción por sobre los personalistas. Intentar desmantelarla hubiera sido un suicidio; era entregarle el apoyo interno, y con ello la conducción del partido a Yrigoyen. Como dice el famoso historiador radical Félix Luna con cierta ironía autocrítica: *“Un poquito más de desprestigio para el radicalismo no le haría nada. Total, el pueblo seguía siendo radical...”*

Así, la UCR no estuvo a la altura de sus propios designios. Con el golpe de 1930 la máquina se vería privada de una buena parte de los recursos estatales, por lo que su efectividad disminuyó considerablemente. De todas formas durante los gobiernos conservadores el partido siguió apelando a sus atributos, lo que le permitió sobrevivir entre los humildes ante los permanentes embates de la derecha en el poder.¹²

¹² Para más información sobre el clientelismo radical durante la década del treinta véase Luciano de Privitellio (2003).

*“Agarren todo lo que puedan.
Después en el cuarto oscuro voten
lo que quieran.”*

Luis Barrionuevo

Dentro de las ciencias sociales, el clientelismo político admite ser abordado desde diferentes perspectivas y marcos metodológicos; una de ellas es la aproximación estadística. En este apartado nos abocaremos a presentar los hallazgos de esta estrategia analítica. Para dicha tarea hemos seleccionado dos estudios prototípicos en su especie realizados por un equipo de investigadores que trabaja el tema desde hace tiempo y viene publicando sus exploraciones en diferentes revistas especializadas. Nos referimos a *“Ingreso, región y calidad de la democracia en la Argentina”* (2005) y a *“Réditos y peligros electorales del gasto público en la Argentina”* (2006) cuya autoría pertenece a Valeria Brusco, Marcelo Nazareno y Susan Stokes¹³.

Decidimos comenzar la revisión del cuerpo de estudios de la política clientelar por este lado, no por predilección por los datos duros, ni por una cuestión cronológica, sino porque aquí se encuentra una primera distinción fundamental para la delimitación del concepto de clientelismo político que nos hemos propuesto realizar al final de nuestro recorrido. Veamos de qué se trata.

1. Clientela y clientelismo

Habíamos mencionado anteriormente que la literatura especializada definía al clientelismo político en términos de intercambio. En la mayoría de los análisis, sobre todo en aquellos que sitúan al fenómeno en los estratos populares, esta fórmula cobraba, *grosso modo*, la siguiente forma: los partidos políticos, aprovechándose de la situación de los electores pobres, intentan cooptar su voluntad y conseguir su apoyo en las urnas haciendo algunos favores o suministrando bienes de diversa índole.

Sin embargo, si nos remitimos a esta definición podría pensarse que cuando un gobierno diseña un paquete de medidas para conquistar la adhesión en las urnas de una determinada fracción de la sociedad atendiendo alguna de sus necesidades, está

¹³ Valeria Brusco es docente en la Universidad Nacional de Villa María y ejerce tareas en el Centro de Estudios Políticos y Sociales (Cepys). Marcelo Nazareno se desempeña como profesor en la Universidad Nacional de Córdoba y en la Universidad Católica de Córdoba, mientras que Susan Stokes pertenece a Yale University, Department of Political Science

incurriendo en la práctica del clientelismo. Ahondemos en este asunto recurriendo a un ejemplo que a la luz de la historia se torna más que apropiado para ilustrar el punto a dónde pretendemos llegar. El 21 de diciembre de 1945 Perón logra que el gobierno militar, a través de un decreto, instituya el “sueldo anual complementario” o “aguinaldo”. Esto permitió a los asalariados encontrarse de manera inesperada con la posibilidad de gozar de un estipendio anual extra, proporcional a sus haberes mensuales. Si se tiene en cuenta que las elecciones presidenciales se realizarían en febrero del año próximo, no es difícil imaginar el trasfondo electoralista de esta medida. De hecho, no faltan historiadores e intelectuales que se posicionen en esta dirección (Gambini, 1983; Di Tella, 1993). Más allá de que esto sea así o no, lo cierto es que la fórmula Perón- Quijano obtuvo el triunfo aquel año con el 56% de los votos y una importante proporción de ese apoyo estaba representada por la clase trabajadora, clientela que, parafraseando a López Alonso (1982), Perón había ido reclutando pacientemente durante sus años a cargo de la secretaría de Trabajo y Previsión.¹⁴

Ahora bien, ¿cabe afirmar que cuando un gobierno adopta una determinada política buscando persuadir al electorado, por más innegable que esto sea, está incurriendo en el ejercicio del clientelismo? ¿Es el anterior un caso de clientelismo político? Si la pregunta se hiciera a Brusco *et. al.* (2005) seguramente se inclinarían por responder negativamente. Para estos autores por más evidentes que sean las intenciones de la asignación de recursos o por más populistas, para emplear un calificativo bastante usado en estos episodios, que sean los criterios, éste tipo de medida no deja de ser una política *programática*; es decir una política orientada a alcanzar o abarcar una porción de la población que se delimita en abstracto (vgr., por categorías: “los desocupados”, “los pequeños productores”, “las madres solteras”, etc.). Considerarla “clientelar” sería un error porque si para usar esta etiqueta nos basáramos solamente en esto, es decir en que ha sido diseñada a los fines de seducir electoralmente, toda política podría caer en esta definición, ya que casi todas las decisiones de gobierno benefician a unos en desmedro de otros.

¹⁴ Si se quiere un ejemplo de mayor actualidad, podríamos mencionar una de las medidas del gobierno del Dr. Kirchner que para algún sector de la prensa constituyó “otro anuncio más de la campaña electoral”. A diez días de las elecciones el presidente difundió desde la Casa Rosada que se había acordado con los bancos reducir las tasas de interés en un promedio cercano al 50%, esto permitió que se ofrecieran créditos personales al 12% y 9% para las pymes. Además se negoció que volvieran las compras con tarjeta de crédito en 12 cuotas (sin interés) lo cual mejoraba notablemente el poder de compra de la clase media. Algunos periodistas criticaron al Gobierno al considerar que con esta medida electoralista, lo único que se conseguía era incentivar la inflación. Véase *La Nación* y *Clarín* de los días posteriores al 18/10/2006.

En contraste, la política *clientelar* propiamente dicha, se caracteriza por definir a sus beneficiarios en forma individualizada, esto es, focaliza la asignación en aquellas personas que probablemente respondan al estímulo de la dádiva. El clientelismo, por ejemplo, no distribuye bienes a la totalidad de los pobres, sino a aquellos que han dado señales de respaldar a quienes los entregan.

Hemos realizado así un avance en busca de una definición. A este primer esfuerzo hay que agregarle otros elementos, pero eso lo haremos más adelante; por ahora sólo pretendimos destacar cómo el término, en muchas ocasiones, se usa para describir en tono descalificador situaciones que no encajan con lo que los especialistas entienden por “clientelismo”. Pasemos ahora sí a los hallazgos de este grupo de investigadores.

2. Una aproximación estadística a la problemática del clientelismo.

En uno de sus estudios más completos, Brusco *et.al.* (2005) se proponen indagar acerca de la relación existente entre el nivel socioeconómico de las personas, la región del país donde habitan y la incidencia de las prácticas clientelares en su comportamiento electoral. El concepto de clientelismo político que esgrimen para hacer este análisis es el recientemente presentado, esto es: la dinámica clientelar canaliza en forma *individualizada* sus recursos a aquellos votantes que en potencia puedan responder con su voto. Sin embargo, continúan los autores, hay dos cuestiones que erosionan la efectividad de esta lógica que no están contempladas en dicha definición.

Primera y principal, si se tiene presente que en la Argentina el voto es secreto, ¿cómo pueden los políticos comprobar que los eventuales “clientes” respetan su estrategia? O en otras palabras, ¿por qué gastar tiempo y dinero, si no hay manera de comprobar los efectos de la inversión? Este es el denominado problema del *monitoreo*. En segundo lugar; si se tiene en cuenta que se trata de una democracia competitiva, ¿qué hace que los partidos no incrementen los costos del clientelismo hasta niveles insostenibles en su afán de conquistar adhesiones con atenciones que superen a las de sus adversarios? Así, la *competencia* es el otro elemento que vulneraría a la política clientelar.

Para estos investigadores, los estudiosos del tema ofrecen tres posibles respuestas de cómo la política de la dádiva logra sortear estas dificultades y perdurar en el tiempo. La primera surge de una lectura del pormenorizado análisis de Javier Auyero

(ver capítulo 2 del presente texto) y la denominan la *norma de reciprocidad*. El argumento es que los bienes y favores dispensados por los políticos barriales son muy valorados por quienes los reciben, generando esto un sentimiento de agradecimiento y gratitud para con los primeros. De este modo los partidos, a sabiendas de que esta norma rige en la cultura cívica de los estratos marginales, no necesitan preocuparse de controlar a sus clientes porque confían en su capacidad de correspondencia.

Otra posible explicación está en que los votantes pobres desatienden las propuestas programáticas (mejoras en la salud pública, programas de inserción social, etc.) y concentran su atención en otros beneficios. Esto puede deberse a los constantes engaños y reveses que la clase política infligió a los sectores populares ocasionando un profundo descrédito hacia los partidos y la política en general. También puede responder a que el elector pobre, urgido por las necesidades que tornan su cotidianidad sofocante, no pueda pensar más allá de la sobrevivencia diaria y valore más los bienes tangibles que ayudan a aliviar su situación antes que proyectos y planteos de dudosa aplicación. O también, porque no, las dos cosas en simultáneo. A este razonamiento lo llaman teoría de la *tasa de descuento* de las promesas programáticas.

La tercera posibilidad es la que denominan teoría del *incentivo selectivo probable* y plantea que los votantes calculan los beneficios y perjuicios que trae aparejado el triunfo de tal o cual candidato. Basándose fundamentalmente en el trabajo de Yolanda Urquiza (2005), los autores sostienen que en determinadas circunstancias los agentes de poder locales pueden generar en el electorado la sensación de que la derrota de su candidato en las elecciones implicará un deterioro en sus condiciones de vida (despidos laborales por ejemplo), independientemente de que esto sea, o no, efectivamente así.¹⁵ De este modo, antes de correr algún riesgo y ver disminuidas sus ya precarias condiciones de existencia, los ciudadanos preferirán resignar su preferencia personal y votar por la opción política que propone el orden imperante. Aquí, la cuestión del monitoreo cobra especial relevancia porque es fundamental que los votantes tengan la impresión de que están siendo observados para que el mecanismo de extorsión sea efectivo.

Teniendo estas tres concepciones del modo en que opera la política clientelar como referencia teórica y partiendo del supuesto de que el clientelismo es más común

¹⁵ Esto sucede con mayor frecuencia en los pueblos o comunidades pequeñas del interior, ya que suele ocurrir que el poder económico, y de la mano de éste, el poder político se concentren en muy pocas personas. A su vez al ser pequeña la dimensión de la población a vigilar, es más fácil hacerlo o instalar la creencia colectiva de que se está haciendo.

en unas regiones que en otras¹⁶, Brusco *et. al.* aplicaron, en los días posteriores a las elecciones legislativas de octubre del 2001, distintas encuestas en las provincias de Córdoba, Misiones y Buenos Aires y también en la ciudad de Mar del Plata¹⁷.

Uno de los puntos a observar era si los partidos tienen un modo de conducirse al electorado de extracción popular (sectores marginales y clase trabajadora), distinto del que utilizan con la franja media y alta de la sociedad. En caso de que esta hipótesis fuera acertada, se intentaría hacer alguna inferencia acerca del grado de incidencia que las estrategias destinadas a la población de menores recursos pudieran tener en sus decisiones políticas.

Otra de las cuestiones que pretendía develar el estudio era el modo en que operan las técnicas clientelares en la Argentina. Para esto se elaboraron una serie de preguntas que apuntaban a contrastar las tres teorías recientemente descritas, es decir: si el proceder de los clientes respondía a una norma de reciprocidad, o si los votantes de bajos ingresos descreen por completo de las promesas programáticas y por eso valoran más los beneficios palpables, o bien si fueron inducidos a creer que si no gana el candidato “conveniente” pueden sufrir algún tipo de sanción.

2.1. Los resultados obtenidos

En relación al primer tema, si los partidos tenían una forma particular (asociada con la entrega personalizada de bienes) de manejarse con el electorado de bajos recursos, los investigadores se encontraron con una curiosa realidad: “...*la gente de menores ingresos tenía menos probabilidades de conocer a un operador político.*” (Brusco *et. al.*, 2005: 256). Sin embargo, era más probable que recurriera a uno en caso de precisarlo¹⁸. De todas formas, conocer o no, a un puntero no es indicador suficiente de esta cuestión. Cuando se averiguó si los ciudadanos habían recibido algún beneficio de manos de un referente barrial, las estimaciones estadísticas arrojan que durante la campaña (de 2001) el hecho de que una persona fuera pobre aumentaba las probabilidades de que recibiera obsequios.¹⁹

¹⁶ Esta presunción está fundada en varios estudios previos de otros autores sobre la calidad de la democracia en Argentina.

¹⁷ Más en detalle, se realizaron entrevistas en forma personal a 480 ciudadanos por distrito (completando un total de 1920 entrevistas) entre diciembre de 2001 y enero de 2002.

¹⁸ Estas afirmaciones surgen de las respuestas a las siguientes preg. formuladas: 1) *¿Ha recurrido ud. a alguna persona importante por ayuda?* 2) *¿Conoce ud. a algún puntero o referente?* 3) *¿Si el jefe de familia perdiera su trabajo, recurriría a un puntero por ayuda?*

¹⁹ Aquí la pregunta fue: *¿Recibió bienes durante la campaña?*

Lo mismo sucedía en relación a los niveles de instrucción; que una persona careciera de educación formal o hubiera alcanzado escasos estándares, aumentaba las probabilidades de haber recibido bienes de la política. Cabe aclarar que el efecto de la educación, aunque relacionado con el de la pobreza, es independiente desde el punto de vista estadístico. Esto significa que una persona pobre con secundario completo puede ser susceptible a influencia de incentivos clientelares, pero es aún más probable si esa misma persona sólo hubiera alcanzado a completar la escuela primaria.

A partir de estas sugerentes correlaciones estadísticas los analistas se encuentran en condiciones de afirmar que los aparatos partidarios intentan mejorar la proyección electoral de sus candidatos en las zonas de menores ingresos a través de la entrega de obsequios o ayudando de algún modo a sus habitantes.

Otra muestra de que esto sucede está en que los ciudadanos humildes, según las encuestas, asocian a los partidos políticos con intereses particularistas, mientras que los sectores mejor acomodados los conciben como promotores del bien común. Cuando se les preguntó a los entrevistados *¿por qué la gente apoya al partido más importante de la localidad?*, dándoles como opción de respuesta *¿porque le entrega bienes o por sus propuestas?*, la mayoría de los que se inclinaron por la primera alternativa, eran votantes de bajos ingresos.

Finalmente podemos agregar la existencia de otro factor, además de los niveles económico y de instrucción que incide en la conformación de las respuestas. Hablamos de lo que los autores denominan “efecto región”. De todas las ciudades observadas, Mar del Plata presenta, parafraseando a Brusco *et. al.*, una más “moderna” y despersonalizada cultura política. Esta afirmación se fundamenta en que los habitantes de dicha ciudad tenían menores probabilidades que el resto de haber acudido a un referente político en caso de ser necesario. Por su lado, Córdoba proporcionó la mayor cantidad de casos donde los electores reconocían haber sido persuadidos por las técnicas clientelares.

Otro de los puntos que se proponía indagar el estudio, era el grado de incidencia que tenía la estrategia de movilización clientelar en el electorado. Hemos dicho hasta aquí que los partidos en la Argentina apuntan los cañones cargados de dádivas a las poblaciones de menores recursos porque aquí, ya a esta altura no es necesario decirlo, encuentran un blanco propicio donde hacer puntería. No obstante, ¿cuál es la efectividad real de dicha estrategia? Para evaluar esto y poder alcanzar una respuesta precisa, los investigadores elaboraron un modelo de simulación estadística que permitía, a partir de

los datos obtenidos en su encuesta, calcular las probabilidades de que un votante sea influido por las técnicas de reparto²⁰. Introduciendo como supuestos a un ciudadano cordobés (ciudad de mayor propensión al clientelismo) de 43 años (edad promedio de la encuesta), con ingresos mínimos (hasta \$100 mensuales), que reside en una vivienda precaria, carente de toda instrucción formal y que se define peronista, “...la probabilidad de que acepte una dádiva de campaña y admita que su voto fue influido por ella es de 0.20 (20%)” (Brusco *et. al.*, 2005: 261). Al aumentar el ingreso entre \$300 y \$500 -dejando fijas las otras variables-, el modelo arroja una probabilidad de 17% y si se lo lleva hasta los \$2000 la probabilidad cae al 8%.

Antes de hacer cualquier comentario sobre estos números, cabe recordar sobre el asunto de la pertenencia partidaria que, para estos autores, la adhesión al PJ es una condición que se presentaba con mayor frecuencia, frente a otras preferencias, entre quienes reconocían la influencia de la dádiva en el voto como ya mencionamos en la introducción de este trabajo.

Ahora sí, siguiendo con el análisis, los resultados permiten apreciar cómo la eficacia del clientelismo está ligada a la condición social de la gente que se pretenda movilizar mediante esta estrategia²¹ y a su vez, demuestran que la política clientelar no predomina en el país como sostienen muchos de sus detractores.

En cuanto al *modus operandi* del sistema clientelar en la Argentina, Brusco *et. al.*, encuentran escasa evidencia a favor de la primera versión, la norma de reciprocidad. En lo tocante a este punto plantearon dos preguntas en sus cuestionarios. Desde un punto de vista fáctico preguntaron: *Si un puntero da bienes a la gente durante la campaña ¿Se siente ella obligada a votar por el partido del puntero?* Ante esta interpelación, el 51% de los entrevistados respondió en forma afirmativa mientras que el 46% lo hizo por la negativa. Sin embargo, destacan los autores, los ciudadanos que consideraban que la entrega de obsequios genera cierta deuda en quién los recibe, no era el tipo de personas que podría alguna vez encontrarse frente a esta situación. Éstos se caracterizaban por vivir en Mar del Plata antes que en el resto de las localidades, se encontraban en una buena posición económica y entre el PJ y la UCR optaban por el

²⁰ Para indagar sobre la influencia que ejercían los bienes entregados por los punteros, los encuestadores preguntaron a quienes reconocían recibir: *El haber recibido cosas fuera o dentro de época de campaña electoral, ¿Cómo ha influido en ud. al momento de votar, sobre todo en relación al partido político que lo repartía?*

²¹ La persona menos susceptible a la influencia clientelar según los datos de la encuesta, es un profesional que reside en Mar del Plata, gana alrededor de \$2000, goza de excelentes condiciones habitacionales, simpatiza con la UCR y tiene 91 años (la mayor edad de la muestra). La probabilidad de influencia es prácticamente nula 0.0001.

segundo. Por su parte, quienes respondieron que “no”, reunían las cualidades de los sujetos que -estadísticamente- estaban más próximos al trato clientelar (sobre todo malas o bajas condiciones de vida).

Para Brusco *et. al.* ésta última respuesta puede encontrar fundamento en dos posibles escenarios. En primer lugar, puede ocurrir que los votantes que hayan recibido ofrendas electorales conozcan a partir de su propia vivencia que éstas no generan obligación alguna para con los punteros. La otra posibilidad es que los vecinos convertidos en clientes respondan de esta manera como una forma de eludir la responsabilidad de su accionar, como una estrategia retórica de justificación. Pese a no contar con elementos suficientes para decidir cuál de estas dos alternativas explica en forma más apropiada esta situación puntual, nuestros analistas se inclinan por la primera. Esto se debe a que al realizar una comparación entre electores pobres y votantes de mejores ingresos que hayan admitido haber recibido bienes de la política, ambos grupos responden por igual que éstos no generaban compromiso alguno. Así, lo que se busca con esta prueba, es acentuar el argumento de que las personas que percibieron en carne propia el atractivo del incentivo clientelar, no lo consideraron de peso suficiente como para influir en su decisión electoral y a su vez, en el caso de los vecinos de clase media, dicha experiencia da por tierra con el preconceito de que los bienes o favores dispensados crean obligación. Dicho de otro modo, las personas con buenos ingresos cuando no recibieron ninguna dádiva, son propensas a pensar que éstas generan algún compromiso en el receptor, pero cuando son ellas mismas quienes las tomaron sostienen que no influyen para nada en su comportamiento electoral.

La otra pregunta para indagar sobre este asunto se hizo desde un enfoque normativo: *¿Debería alguien que recibe una dádiva sentir la obligación de votar por el partido que se la dio?* Con esto se pretendía explorar cuál era la valoración que hacía la sociedad acerca del intercambio de bienes por votos. Aquí las respuestas fueron concluyentes, el 90% de los entrevistados consideró que los regalos de campaña no deberían generar ningún tipo de compromiso, lo que da la pauta de que la gran mayoría de los ciudadanos se opone a la norma de reciprocidad “...la que de este modo luce más como algo excepcional antes que una “norma” (Brusco *et. al.*, 2005: 258).

Por último, a los resultados que arrojaron estas dos preguntas, puede añadirse que entre las personas que reconocieron haber sido afectadas en su decisión por las atenciones de los punteros sólo cuatro -entre las 1920 entrevistadas-, se expresaron en términos de obligación (“me sentí obligado”, “en deuda”, etc).

Veamos ahora qué deducciones se hicieron en relación a la segunda especulación acerca del funcionamiento de la lógica clientelar. Recordemos que la denominada teoría de la tasa de descuento de las propuestas programáticas sostenía que los electores de bajos ingresos, debido a su apremiante situación, además de la comprensible desconfianza hacia los políticos por las constantes promesas incumplidas, valoraban más los beneficios inmediatos que las soluciones a mediano o largo plazo. Para evaluar el alcance de este argumento Brusco *et. al.* diseñaron una serie de preguntas orientadas a detectar cuál era el cálculo que hacían los votantes en términos temporales para definir su adhesión política. Esto es, si la gente pobre decidía cómo votar, basándose en el accionar pasado o presente de los partidos podía considerarse como evidencia a favor de la teoría. O en otras palabras, si el voto retrospectivo se correlacionaba con los bajos ingresos, podría considerarse que el planteo tenía cierto sustento empírico.

Sin embargo, según los datos obtenidos por los investigadores, no hay elementos suficientes como para pensar que los electores de escasos recursos descartan las propuestas orientadas hacia el futuro al momento de definir su preferencia electoral. De hecho, cuando se preguntó a los entrevistados si sus vecinos apoyaban al partido más importante de su localidad porque entregaba bienes o por sus propuestas²², el 28% consideró que se debía a los bienes y el 53% a las propuestas, pero en ninguno de los casos el predictor de las respuestas fue el ingreso. Tampoco lo fue cuando se quiso explorar si la preferencia electoral de los residentes del barrio se basaba en la gestión pasada del partido o en sus programas de propuestas y soluciones²³. Cuando se preguntó puntualmente al entrevistado si su elección privilegiaba uno u otro asunto²⁴, las respuestas fueron muy variadas, pero en ningún caso el nivel de ingreso predijo la respuesta.

Pero sin dudas la prueba que erosiona en forma terminante la factibilidad de la teoría, se produjo al examinar si aquellas personas que habían dado señales de ser influenciables por las ofrendas electorales orientaban su voto con un criterio retrospectivo. Cuando se cruzaron las variables relativas a la susceptibilidad al

²² La pregunta formulada fue: *La gente simpatiza con (el partido más importante de la zona) ¿porque ha repartido cosas en la campaña o porque le parece que tiene una mejor propuesta?*

²³ En este caso la preg. fue: *Pensando ahora en (partido político que mencionó como más importante), ¿diría que la gente que simpatiza con el lo hace porque ese partido hizo las cosas bien o porque tiene una buena propuesta de gobierno para el futuro?*

²⁴ Aquí el interrogante se planteó de la siguiente manera: *Cuando ud. decide que partido votar en una elección ¿piensa más en lo que hizo ese partido cuando gobernó o como resolverá los problemas en el futuro?*

clientelismo político con las concernientes al comportamiento electoral retrospectivo, las estimaciones estadísticas no arrojaron ningún coeficiente significativo que permita inferir algún grado de correlación entre ambos elementos. De este modo, queda descartada para los autores la teoría de la tasa de descuento de las promesas programáticas. Veamos ahora que dicen en relación a la tercera alternativa.

Habíamos dicho que la otra posibilidad contemplada por los autores acerca del modo en que los partidos manipulaban al electorado se fundaba en la apelación premeditada a la intimidación. La idea era que los políticos en algunas ocasiones, sobre todo cuando se trata de elecciones en distritos pequeños, logran instalar la sensación generalizada de que los votantes están siendo observados. Por su parte, los electores asumiendo los riesgos que esto implica, preferirán permitir que su autonomía sea vulnerada y votarán por el candidato que sugieran los patrones. Aunque conscientes de que un estudio de corte cuantitativo no es el más apropiado para analizar esta cuestión, Brusco *et. al.* se arriesgaron a ensayar algunas deducciones.

Basándose en trabajos anteriores de estudiosos del tema, nuestros autores consideran que los partidos pueden servirse de la tecnología electoral vigente en la Argentina para controlar al electorado, o mejor dicho, pueden utilizarla como una herramienta más para dicho fin. El hecho de que las boletas sean confeccionadas por los propios partidos y no por el Estado, posibilita que sus operadores puedan repartir los votos en los días previos a los comicios. Según aquellos estudios, muchas veces junto con los votos circula, en el mejor de los casos, alguna mercancía o una extorsión en el peor. Teniendo este antecedente como referencia, preguntaron a los entrevistados de la muestra si concurrían a votar con boletas obtenidas con anterioridad o si utilizaban las que había en el cuarto oscuro.

Para observar si el hecho de votar con boletas entregadas tenía alguna significación, construyeron una medida de susceptibilidad a la influencia clientelar que ordenaba a los votantes a partir de sus respuestas entre los de mayor propensión a verse convertidos en clientes, aquellos que reciben dádivas y admiten que éstas influyen en su voto, y los menos propensos, aquellos que no reciben bienes de la política; dejando en el medio de estos extremos a los que reciben, pero se niegan a ser influenciados. Luego a partir de estimaciones de un modelo de simulación estadística encontraron que: “*Una persona que vota con una boleta provista por un partido tiene una probabilidad un 50% mayor de recibir bienes y reconocer que esto influye en su voto que alguien que toma las boletas en el cuarto oscuro*” (Brusco *et. al.*, 2005: 270). Esto significa -de

nuevo, estadísticamente hablando- que si un ciudadano vota con la papeleta del cuarto oscuro, la probabilidad de que sea un cliente se reduce a la mitad.

Si bien reconocen que estos hallazgos no son suficientes cómo para inferir cuál de las tres versiones del clientelismo es la que predomina, nuestros investigadores, basándose en esta última prueba y haciendo una suerte de balance general, se inclinan por la tercera posibilidad.

3. La perversa utilidad electoral del gasto público.

En otro de los importantes aportes a la literatura del clientelismo que realizaron Brusco, Nazareno y Stokes, se encargaron de estudiar cómo los gobiernos en los años noventa asignaban sus partidas presupuestarias con fines electorales. La elección del período histórico responde a una interesante observación realizada por varios especialistas sobre el extenso mandato del Dr. Menem: el viraje neoliberal del gobierno peronista se sustentó en una vasta y desarrollada estrategia clientelar que atravesó todos los niveles de la administración nacional.²⁵

Por lo general, estos autores derivan sus conclusiones del análisis de las esferas de lo provincial y lo nacional, mientras que uno de los puntos que tornan novedosa la mirada de nuestros investigadores está en que la lente se coloca en el ámbito de lo local. Otra de las cuestiones a destacar, es que sus hallazgos en alguna medida relativizan las argumentaciones planteadas en los estudios anteriores. Además de esto, también se avanzó un poco más en la discusión acerca de la estrategia electoralista de la distribución del gasto. Para Brusco *et. al.* (2006) hay varias maneras de utilizar los recursos públicos aunque el fin sea siempre el mismo. En el escrito que estamos presentando distinguen dos posibilidades: la estrategia *marginal* y la *leal*. La primera se caracteriza por la canalización de recursos a aquellas zonas que hayan manifestado un apoyo tibio hacia el gobierno buscando de esa manera persuadir a los votantes indecisos, mientras que con la segunda se premia a los ciudadanos de los distritos donde el partido haya obtenido resultados contundentes en materia electoral.

Para abordar su objeto de estudio, estos autores elaboraron una base de datos que incluía información sobre aspectos presupuestarios, socioeconómicos y electorales,

²⁵ Esta tesis ha sido defendida por S. Levitsky (2003) de quién hacemos una lectura en el capítulo 4, y Calvo y Murillo (2004), entre los más destacados.

respectiva a los años 1995 y 1999, de un total 1154 municipios.²⁶ Sobre este material diseñaron una estrategia de análisis dividida en dos frentes: por un lado observaron la evolución del gasto público en personal a nivel municipal, y por otro, los criterios que siguió el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación para girar los fondos del Plan Trabajar. A continuación veremos un poco más en detalle hacia dónde los condujeron sus observaciones.

3.1. La conversión del personal administrativo en apoyo político.

Una de las cuestiones que siempre motivan la crítica en las administraciones locales es el tema del empleo público. Tanto la oposición como la prensa fustigan permanentemente a los intendentes bajo el argumento de que éstos extienden la planta de empleados municipales para favorecerse, o favorecer a los suyos, en las próximas elecciones. Teniendo esto en consideración, no son pocos los analistas que han operacionalizado el concepto de patronazgo como la porción del gasto total que representan estos trabajadores. A dichos autores se suman Brusco *et. al.* con el objetivo de explicar en que medida el patronazgo a *nivel municipal* incidía en el comportamiento electoral de sus pobladores en los noventa.

Antes de proseguir resulta conveniente mencionar que nuestros investigadores en ningún momento hacen explícita cuál es la noción de *patronazgo* en la que basan sus análisis. De todos modos, no creemos estar demasiado errados si reservamos este término para referirnos a la utilización de la facultad de hacer nombramientos en puestos públicos con fines electorales u otro tipo de apoyo político. Hecha esta aclaración, retomamos la exposición de su trabajo.

Partiendo del supuesto de que los jefes comunales invertían más en empleo público a los fines de obtener mejores resultados en los comicios, Brusco *et. al.* diseñaron un modelo estadístico que permitía relacionar la evolución del patronazgo con los resultados de diferentes elecciones.

Previamente, en un primer modelo realizaron un análisis de regresión lineal para observar como se comportó el nivel de gasto en personal entre las elecciones de 1991 y 1995 para intendencias peronistas y radicales (de todas las provincias que comprendía la muestra). Los resultados fueron acordes con lo esperado; cuanto menor había sido la

²⁶ Los municipios formaban parte de las provincias de Bs. As. Catamarca, Chubut, Córdoba, La Pampa, Misiones y Santa Fe. Aunque la muestra incluía solamente siete de las veinticuatro provincias argentinas, abarca más del 62% de la población y aproximadamente el 45% de los municipios del país.

cantidad de votos obtenidos por el partido ganador (y por ende menor el margen con el segundo) en los comicios de 1991, mayor había sido el crecimiento del gasto en salarios en los años subsiguientes hasta 1995, ya sea para los municipios peronistas o radicales. Esto significa según su interpretación, que los intendentes al notar que su legitimidad estaba acotada o por lo menos que no suscitaban demasiado entusiasmo en la gente, recurrían al patronazgo como estrategia para sumar adhesiones y mejorar sus perspectivas para la próxima contienda electoral.

Cuando realizaron el mismo análisis pero para el período 1995-1999 se encontraron con comportamientos heterogéneos. Por un lado, tanto para las gestiones radicales como para las peronistas, los resultados electorales de 1995 no inciden -en clave estadística- en la evolución de las partidas en personal. Sin embargo, en el caso de los municipios radicales puede observarse que las expectativas para 1999 afectan el nivel de gasto.²⁷ Esto quiere decir que los intendentes de la UCR al presagiar que su partido tenía probabilidades de obtener un triunfo, volcaron sus recursos electoralmente para sustentarlo. Para Brusco *et. al.* la diferencia de basarse en el pasado en un caso y en el futuro en otro para diseñar la conformación del gasto, se explica por la situación política que atravesaba el país en ese momento. Durante el segundo mandato del gobierno de Menem su imagen se había deteriorado considerablemente y comenzaban a correr vientos de cambio, por lo que no era un absurdo suponer que en 1999 el PJ no realizaría una buena cosecha de votos²⁸.

Otro de los puntos sobre el cual estos análisis pretendían arrojar algo de luz fue el asunto del votante leal y marginal, como se señaló anteriormente. Habíamos mencionado que estos investigadores consideraban que los políticos podían orientar el patronazgo con el objetivo de granjearse el apoyo del electorado independiente (estrategia marginal), o retribuir el respaldo de sus seguidores más fervientes para asegurar bases territoriales de poder (estrategia leal). Para poder distinguir a estos tipos de electores, los autores se orientaron por el nivel de adhesión que suscitaban los partidos en los distritos. Así, si un candidato triunfaba con alto porcentaje de votos en

²⁷ Esta deducción se encuentra regida por los niveles de significación de los coeficientes estadísticos. Hilando fino, cabe aclarar que las “expectativas” no se encuentran operacionalizadas. Lo que apunta el modelo es que el coeficiente de la variable *margen de la elección actual* (1999) es significativo, lo que indica que los resultados de esos comicios tienen incidencia en la evolución del gasto personal. De ahí que los autores hagan esa interpretación.

²⁸ Cabe mencionar que en Argentina muchas veces a lo largo de su historia electoral, las performances de los partidos en los comicios nacionales tienen su corolario a nivel local. Un dato que viene a sustentar esta afirmación, presente en el estudio de Brusco *et. al.* anteriormente desarrollado, dice que el 76% de los ciudadanos por ellos entrevistados “nunca” o “rara vez” cortaba boleta.

una determinada localidad, podía pensarse que ahí prevalecían los votantes leales; mientras que si la distancia entre el ganador y sus seguidores era reducida, había que suponer que el electorado característico en este caso era el otro.

Basándose en esto, las observaciones de las variaciones del gasto en personal sugieren que los partidos apuntaban su estrategia a persuadir al electorado más fluctuante²⁹. En otras palabras, las fuerzas políticas en la Argentina no aumentaron en forma considerable el gasto en aquellas localidades donde habían conseguido triunfos electorales contundentes.

Anteriormente señalamos que uno de los desafíos más importantes de su estudio era evaluar la incidencia del patronazgo en las elecciones. Hasta aquí vimos como las conjeturas sobre los resultados electorales -ya sea en términos retrospectivos como prospectivos- de los partidos políticos afectaban en la evolución de uno de los ítems del gasto público. Ahora veremos la relación de las variables invertidas, es decir como el gasto en personal impacta en la dinámica electoral.

Para inquirir sobre esta cuestión Brusco *et. al.* realizaron un análisis de regresión que permitía calcular en los municipios bajo mando radical y peronista, en que medida el gasto en personal de 1998 afectaba en las votaciones del año siguiente. En el caso de las intendencias peronistas, aunque no alcanzan los niveles de correlación estadística, los coeficientes son positivos en su mayoría, lo que sugiere que la inversión en salarios municipales podía aportar a la causa electoral; aunque, repetimos, al no pasarse el umbral de significación convenida, no es posible afirmar que una variable incide en la otra. En el caso de las administraciones radicales sucede lo contrario; los coeficientes son significativos y negativos. Esto quiere decir que el patronazgo implementado por la UCR no sólo no mejoró las posibilidades de sus candidatos, sino que las empeoró. Así lo exponen los autores:

“El efecto sustantivo del patronazgo en reducir el voto Radical es sustancial. Asumamos un intendente radical hipotético de Chubut, por ejemplo, y mantengamos todas las variables explicativas en su valor promedio. El gasto en personal de intendencias radicales en Chubut en 1998 varió entre el 10 y el 60% con un promedio de 34% del presupuesto total. El intendente radical que gastó el mínimo podría esperar captar el 48% del voto. Si el gasto subió al promedio (34%), su voto bajaría al 39%; si subió al máximo (60% del presupuesto), el voto bajaría al 29%. (Brusco *et.al.*, 2006: 10)

Hemos visto así que para nuestros investigadores la asignación electoralista del gasto en personal no produjo los resultados esperados a nivel municipal por ninguno de

²⁹ Con esta denominación nos referimos a aquellos ciudadanos que no tienen una identificación partidaria definida y deciden su voto a partir del perfil de los candidatos, su programa de gobierno, los valores que representa, sus propuestas, etc.

los dos partidos de mayor peso en el país, y cuando tuvo alguna incidencia (en el caso de la UCR) el impacto fue perjudicial.

Para finalizar, podemos agregar que esto último puede deberse a reacciones diversas en el electorado según Brusco *et. al.* Una posibilidad es que el gobierno al realizar modificaciones en materia presupuestaria en favor de un grupo determinado, despierte en el resto de la comunidad la sensación de que el dinero de sus impuestos financia la ampliación innecesaria de la planta de empleados municipales. Otra, es que aquellos vecinos que quedan afuera de reparto particularista se sientan excluidos injustamente de tales beneficios y reprochen el accionar de la gestión local. Por último también puede pensarse que los vecinos al percatarse de las espurias maniobras que ejecuta el jefe comunal, que lo único que ocasionan es ineficiencia en la administración y disminución de recursos para obras necesarias, decidan efectuar un “voto castigo” en repudio a su gestión.

3.2 La asignación discrecional del Plan Trabajar

El Plan Trabajar constituye el programa de empleo más grande en los tiempos de Menem. Su fin primordial era combatir la creciente desocupación en todo el país, para esto el Estado asignaría un estipendio de \$200 mensuales a aquellos ciudadanos desempleados, que no estuvieran gozando de alguna otra prestación, durante seis meses con posibilidades de renovación. Como contraprestación se exigía a los beneficiarios la ejecución de labores comunitarias (limpieza de espacios públicos, trabajo en obra pública, etc.) u horas de trabajo en alguna empresa o ONG o la realización de proyectos productivos.³⁰

La cantidad de planes que correspondía a cada provincia eran asignados por el gobierno nacional, teniendo como criterio principal el porcentaje de población en condiciones NBI que tenía cada una. Si esta primera dotación de recursos era insuficiente, las provincias con mayores urgencias tendrían acceso, en proporción a su población, a una nueva partida, mientras que las provincias más pudientes tendrían que conformarse con lo que tenían.

Como se puede observar la última palabra en materia de asignación la tenían los funcionarios de la administración nacional. Los técnicos de la Secretaría de Empleo

³⁰ Para más información podemos agregar que el Plan Trabajar se diseñó durante 1993 y se ejecutó en 1996, además se dividió en tres etapas donde la cantidad de beneficiarios fue creciendo exponencialmente al compás de los efectos de la recesión.

como así también los del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social eran quienes aprobaban que emprendimientos iban a obtener financiamiento correspondiente al Plan Trabajar. Esto muchas veces posibilitó la distribución discrecional de los fondos a diferentes jurisdicciones.

Para indagar sobre este punto, nuestros analistas construyeron un modelo estadístico que permitía hacer un seguimiento del movimiento de los fondos asignados (en concepto del Plan Trabajar), en función de la pertenencia política de cada intendente. Es decir, con el fin de observar si el sello partidario incidía, maximizando o reduciendo, las posibilidades de la administración municipal de obtener recursos de este programa, los autores elaboraron un análisis de regresión donde la variable independiente era el partido del jefe comunal (PJ o UCR) y la dependiente era la suma de fondos (del Plan) por habitante que recibía su municipio. El análisis comprendió los años 1998 y 1999, año en que se celebraban elecciones³¹.

Por otro lado se estableció la variable NBI (porcentaje de población con NBI) para representar la participación de criterios técnicos en la asignación de los fondos. Esto es, si los municipios contaban dentro de sus fronteras con amplias franjas de población que padecían carencias y lo estipulado para distribución del programa se respetaba, era de esperar que a mayor porcentaje de NBI, mayores fueran las probabilidades de obtener fondos.

Los resultados mostraron lo siguiente: para el año 1998 el coeficiente de la variable que representa al color político del intendente no fue significativo, lo cual indica que los municipios gobernados por el partido oficialista no gozaban de mayores posibilidades de conseguir fondos superiores a los que les correspondían según criterios técnicos, que los municipios bajo el mando de la oposición; por lo menos no debido a la pertenencia partidaria, con lo cual se puede inferir que la asignación seguía criterios programáticos. Otro dato en apoyo de esto último, es que los coeficientes de la variable NBI son significativos y positivos lo que implica que se priorizaba el envío de planes a los municipios más necesitados.

Pero esta situación de normalidad y apego a la reglamentación del programa se alteró sustancialmente en el año electoral (1999). Para el caso de las administraciones radicales, el coeficiente que las representaba fue negativo y significativo, lo que revela que por el solo hecho de estar gobernados por el radicalismo, estos municipios eran

³¹ Los datos incluidos pertenecían a las mismas provincias que comprendía la muestra del estudio anterior con el agregado de Catamarca (por la disponibilidad de datos).

discriminados por el gobierno nacional a la hora de girar fondos para paliar la desocupación. Lo contrario sucedía con las localidades peronistas (coeficientes significativos y positivos); en este caso las comunas que respondían al peronismo tenían mejores posibilidades de recibir fondos del programa.³²

Por otro lado cabe destacar que a pesar de hay evidencias que marcan la existencia de discrecionalidad o favoritismo en el manejo de los recursos, persistieron en alguna medida los criterios de racionalidad técnica. Los coeficientes de las variables NBI siguieron siendo significativos.

Ahora bien, ¿constituyen estos datos evidencia suficiente como para sostener que los fondos del Plan Trabajar favorecieron electoralmente a nivel local a los candidatos de PJ? Por ahora no, pero veamos que hicieron Brusco *et. al.* al respecto.

3.2.1. La eficacia electoral del Plan Trabajar

Para indagar sobre esta cuestión los investigadores relacionaron (a través de un modelo de regresión lineal) el monto en concepto del Plan Trabajar que recibieron los municipios durante 1998 y 1999, con la pertenencia partidaria del intendente -que gobernaba en el período 1995 - 1999 y como estas variables impactaron en el nivel de votos obtenidos por los candidatos.

Durante 1998 las partidas que llegaron a las municipalidades beneficiaron a las fuerzas políticas gobernantes, independientemente de que fueran radicales o peronistas (coeficientes significativos y positivos para 1998). Hay que tener en cuenta que el Plan Trabajar era una creación del gobierno nacional que, demás está decirlo, era peronista. Sin embargo mientras mayores eran los recursos que obtenían los municipios radicales más votos alcanzaba el candidato de ese partido, “...los votantes parecen haber premiado o responsabilizado electoralmente al partido oficialista local por la llegada [...] de fondos del Plan Trabajar.” (Brusco *et. al.*, 2006: 15).

Para 1999 estos efectos varían; para ese año los coeficientes que se ocupan de las intendencias de la UCR alcanzan los niveles de significación y son negativos, lo que indica que los planes que recibían incidían disminuyendo las posibilidades electorales del partido. Aunque sin contar con elementos para avalar su explicación, los autores

³² Para graficar las diferencias entre peronistas y radicales Brusco *et. al.* señalaron a partir de un modelo de simulación estadística que “...un intendente “típico”, de ser peronista, hubiera recibido 68 pesos per cápita en Planes Trabajar en 1999, mientras un intendente de un municipio idéntico, pero radical, hubiera recibido solo 34 pesos.” (2006: 14)

especulan con que este efecto puede explicarse de la siguiente manera: En las esferas del poder nacional los dirigentes inferían que los funcionarios opositores podían utilizar los fondos del Plan en su beneficio ligándolos a su gestión. Para evitar que esto sucediera, canalizaron los recursos mediante las organizaciones peronistas de base con que contaban en los distritos radicales asociando el Plan al gobierno central, o como se dijo en su momento: “Menem lo hizo”.

Capítulo II

En los zapatos de los clientes. La perspectiva de Javier Auyero.

“Señalar como traccionados a choripán a otros ciudadanos, no habla mal de estos, ni siquiera los describe. Pinta al emisor del concepto y muestra un feo rostro”

Mario Wainfeld

En esta sección nos proponemos presentar uno de los aportes más interesantes al corpus de la literatura del clientelismo. Se trata de la investigación de Javier Auyero³³ realizada en un enclave de pobreza del conurbano bonaerense durante 1996. El nombre del lugar ha sido ocultado por el autor para preservar la identidad de las personas que aparecen en su trabajo. Pese a que no es muy difícil identificar a la “villa” de la que habla, carece de sentido develar el secreto. Bastará con decir que es uno de los tantos “campamentos populares”, para hablar como Ratier (1985), que rodean a la opulenta ciudad de Buenos Aires.³⁴ En esta micro urbe de laberintos de pasillos interminables, en aquel momento aproximadamente el 70% de sus habitantes se encontraban por debajo de la línea de pobreza y el 60% de su población económicamente activa estaba desempleada o subempleada. Un territorio donde las drogas y la delincuencia, sobre todo entre los más jóvenes, eran moneda corriente como estrategias de supervivencia. Por su parte, la política en algunos casos también sirvió a este último propósito y, como advertirá el lector, ahí es donde Auyero centra su foco de atención.

La mayoría de las ideas que expondremos a continuación han sido extraídas de *“La política de los pobres”*, ya que es en este libro donde se encuentran ensamblados diversos aspectos del enfoque del autor que fueron desarrollados parcialmente en otros trabajos³⁵.

³³ Javier Auyero es licenciado en Sociología de la UBA y se doctoró en New School for Social Research (Nueva York) también en Sociología. Actualmente es profesor en la Universidad del Estado de Nueva York y miembro del consejo editorial de la revista *APUNTES de Investigación*.

³⁴ Además del trabajo de Ratier, puede consultarse a Bellardi y De Paula (1986) para más información sobre las “villas miseria” argentinas, sobre todo si se quiere profundizar acerca de la cuestión de la erradicación.

³⁵ Algunos pasajes que en esta obra componen los capítulos 4 y 5 pueden encontrarse en el texto de Auyero que forma parte de la compilación *¿Favores por votos?* realizada por él mismo. Otra versión similar fue publicada en la revista *Apuntes de Investigación* Nro 2/3 Bs. As. Nov. 1998 y recientemente incorporada en una compilación de trabajos sobre identidades sociales de Maristella Svampa (2000). Para más información véase Auyero (1997, 2004, 2007)

1. El acto y la política clientelar

A partir de la descripción de un acto proselitista del peronismo local, el autor nos introduce al mundo de las redes clientelares que se expanden en las zonas más postergadas del gran Buenos Aires. En su relato muestra cómo los “punteros políticos” de la villa movilizan “su gente” para asistir a un acto en conmemoración del nacimiento de Perón donde hablará el intendente y cómo diferentes bienes son distribuidos a modo de compensación por el apoyo expresado. En este caso puntual, un “asadito” acompañado de varios cajones de cerveza, remeras y accesorios con la estampa del intendente o algún cigarro de marihuana, componen la gama de recompensas. De todas formas estas no son las únicas mercancías que reparte el clientelismo. Más adelante volveremos sobre esta cuestión, por lo pronto podemos adelantar que aquellas no son de lo más significativas.

El acto también le permite trazar un panorama de las valoraciones de distintos grupos de opinión sobre este tipo de acontecimientos. De este modo, para la prensa y sectores de la oposición, el evento es una manifestación más del “clientelismo político peronista”. Según Auyero, esta narrativa acentúa el carácter manipulador de la manera de hacer política del justicialismo que, claro está, atenta contra el sano ejercicio de la democracia.

Ante esta concepción, las ciencias sociales por su parte, responden rescatando la autonomía de los denominados “clientes”. En estas versiones, éstos no son tontos autómatas o “sujetos pavlovianos” para hablar como Auyero, sino agentes racionales que especulan y calculan antes de alinearse con tal o cual puntero según su capacidad de respuesta. Además, estos sujetos, concientes de las espurias intenciones de los referentes barriales, ejercen cierta forma de resistencia ante tales intentos de cooptación.

Pese a ser atractivas ambas interpretaciones, nuestro autor las considerará limitadas. Si bien reconoce que las mercancías circulan y el apoyo político (expresado en la concurrencia a los actos políticos o en el mejor de los casos votos en diferentes comicios) se hace efectivo, considerarlo como producto de la distribución de bienes, está muy lejos de reflejar lo que sucede en este subuniverso de marginalidad. En otras palabras, la asistencia o no al evento partidario no puede ser adjudicada a la distribución de bienes solamente. Para Auyero “...*el acto dramatiza redes informales*

existentes con anterioridad a la manifestación pública y representaciones culturales compartidas -aunque no siempre cooperativamente construidas-” (2001: 29)

Lo primero que se desprende de esta categórica definición es que este entramado de relaciones clientelares no puede ser analizado ni entendido si no es mediante un minucioso abordaje etnográfico. Inclusive, si respetamos el espíritu del trabajo de Auyero, habría que señalar que dicha afirmación no podría haber sido realizada sin que antes el sociólogo se inmiscuya en el campo para involucrarse en la cotidianidad de los protagonistas para relacionar sus voces y memorias, y dimensionar sus prácticas y las valoraciones que las escoltan. Con esto pretendemos destacar dónde se sitúa la perspectiva del autor.

Para apreciar el valiosísimo aporte del sociólogo creemos conveniente comenzar por revisar qué es lo que comprende la noción de red informal. Esta trama social o *red política de resolución de problemas*³⁶ para utilizar la denominación específica del autor, está compuesta por tres actores claves: a) El *patrón*. En la investigación que venimos describiendo este rol lo ocupa el intendente, pero también los concejales y diputados locales pueden tener alguna red a su servicio en la concepción de Auyero. Este caudillo es quién dispensa la mayoría de los recursos de los que se nutre la red. Persigue varios fines mediante su participación, entre los más importantes podemos mencionar la búsqueda de votos para las elecciones internas del partido para postularse en algún cargo a nivel local. También puede servirse de la red para realizar actividades relacionadas con la campaña (actos proselitistas, pintadas, pasacalles, etc.). b) El *mediador* o *broker*³⁷. Comúnmente conocidos como “punteros” o “referentes barriales”, su función principal es servir de puente entre el patrón y la gente que éste intenta cooptar, funcionan como “grupos bisagra”³⁸. El mediador posee múltiples incentivos para involucrarse en la red que detallaremos más adelante. En el lugar que inspiró su estudio, estos sujetos suelen ser los presidentes de las “Unidades Básicas” peronistas (UBs en adelante), siendo este el espacio físico desde donde operan encauzando los recursos estatales con cierta discreción. c) Los *clientes*. Son aquellos vecinos que acuden ocasionalmente al referente cuando necesitan algún

³⁶ La noción de *red política* está inspirada en los trabajos de D. Knoke y M. Granovetter y es definida de la siguiente manera por Auyero: “... conjunto de contactos regulares o conexiones sociales similares entre individuos o grupos entre los cuales, al menos unos de ellos es miembro de un partido político o un funcionario estatal.” (2001: 100). En el texto de su autoría que forma parte de la compilación de trabajos sobre clientelismo político realizada también por él, esta red es denominada *red clientelar peronista de resolución de problemas*. Véase Auyero (1997: 172)

³⁷ El vocablo *broker* es introducido por Auyero a partir de la noción de “*broker cultural*” de Eric Wolf.

³⁸ El concepto es utilizado por Auyero y pertenece a Radfield.

favor. Alguna boleta vencida, medicamentos, alimentos, algún amigo preso, el camión del agua, un plan social, una beca en alguna colonia de vacaciones para sus hijos, un trabajo, dinero, materiales de construcción, un carnet de obra social, etc. Estos hombres y mujeres que se contactan esporádicamente con el mediador conforman, lo que Auyero denomina, su “*círculo externo*”.

Antes de exponer en forma detallada el rol que asume cada uno de los actores de este esquema, cabe mencionar que el autor reconoce que la red política no es la única fuente de satisfacción de necesidades en este territorio. La iglesia católica posee un comedor que alimenta a decenas de niños durante todo el año. Su presupuesto está conformado mayoritariamente por aportes de la Secretaría de Acción Social municipal y Caritas en menor medida. También en algunas ocasiones ayuda en la instrumentación de planes sociales municipales o provinciales, otras veces reparte gratuitamente medicamentos obtenidos de donaciones gestionadas en la Cruz Roja. Aunque muchas veces el origen de sus recursos es compartido con la red peronista, ambas redes no compiten entre sí por las lealtades que puedan obtener de su distribución. Los mediadores peronistas buscan sumar adeptos que apoyen tal o cual línea interna del movimiento, mientras que los párrocos intentan conservar sus fieles ante la proliferación de iglesias evangelistas en la zona.

Por otra parte, no hay que subestimar las redes informales conformadas generalmente por parientes. Según sondeos realizados por el propio autor, un 20% de los habitantes de la villa acude a algún familiar o amigo cercano cuando necesita medicinas o alimentos. Remarcamos esto porque creemos que puede contribuir a una mejor comprensión de la relevancia de la mediación peronista.

Por último, antes de cerrar este apartado cabe a hacer algunas consideraciones sobre el mencionado acto en homenaje a Perón. Ahora que ya establecimos una ligera imagen sobre la red clientelar ¿qué significa que el “acto dramatiza redes”? Más allá del obvio propósito de persuadir y convencer al electorado, Auyero interpreta al acto como un ritual con una función sobresaliente: para los mediadores constituye una buena ocasión para hacer una demostración de fuerza. Los actos constituyen un espacio donde por un momento la efectividad y el tamaño de la red de cada puntero se hace visible. Es por esto que esta clase de eventos son de gran importancia en el mundo de la mediación política. Por su parte, el patrón aprovecha los actos para observar y tantear las intenciones de sus seguidores, como así también para evaluar el grado de adhesión que genera. Como dice Soprano en referencia también a un acto

peronista, pero en Misiones “... *su organización y desarrollo constituía espacios sociales de alianza y lucha, subordinación y superordinación, entre individuos y grupos partidarios en los que se ponía a prueba la legitimidad política del liderazgo de dirigentes...*” (2005: 162)³⁹

1.2. El puntero peronista

Pese a que su posición le otorga una cuota de poder considerable, el patrón no es la figura central en el esquema de Auyero. Sin lugar a dudas el papel protagónico le cabe al mediador, el célebre “puntero peronista”. Éste con la ayuda de su equipo de colaboradores desempeña un rol profundamente significativo y trascendente.

El grupo que lo rodea, nada tiene que ver con el staff de asesores que acompaña a los funcionarios estatales en estos tiempos más conocido con el nombre de “equipos técnicos”. Estos sujetos no poseen ningún título académico ni nada semejante que los habilite para realizar sus tareas. En su lugar, gozan de la confianza del referente, condición imprescindible de pertenencia que supera a cualquier tipo de acreditación. Los lazos que vinculan al mediador con su *círculo íntimo* -esta es la denominación técnica del autor- se fundan en la lealtad y el compromiso. No cualquiera ocupa dicha posición. Los integrantes de esta selecta tropa suelen ser amigos del referente de larga trayectoria o parientes cercanos o lejanos, inclusive ficticios. En algunas ocasiones el vínculo surgió de lo que Auyero llama un “favor fundacional”, esto es, una ayuda trascendente que constituyó el punto de partida de la relación. Como sucedió con “Lucina”, colaboradora de “Matilde”⁴⁰ (en ese momento la referente más poderosa de la zona). En 1984 la primera era empleada doméstica de ésta y padeció de embolia por lo que no pudo continuar trabajando. En aquel tiempo Matilde era Secretaria de Acción Vecinal, lo que le permitió conseguir fácilmente una pensión a su empleada. Desde aquellos días son amigas y para cuando Auyero las entrevistó, Lucina era una de sus más fieles colaboradoras y recibía medicación para su presión vía Matilde.

Los colaboradores tienen a su cargo una amplia gama de tareas: son los que realizan las pintadas proselitistas, también se ocupan del mantenimiento de los locales partidarios (las UBs), tocan los bombos en los actos, reparten mercadería de diferentes

³⁹ Para más información sobre rituales políticos véase Abeles Marc (1995)

⁴⁰ Estos son los nombres que Auyero les ha asignado a algunos de los *brokers* peronistas que aparecen en su trabajo.

planes sociales, asesoran a los vecinos para gestionar beneficios en la municipalidad, manejan los comedores infantiles, etc.

Algunos disfrutan de un sueldo municipal libre de contraprestación, lo que vulgarmente se conoce como “ñoquis”. Otras veces ocupan puestos en el sector público de escasa carga horaria. Cabe destacar esta cuestión del trabajo porque, a pesar de que no todos gozan de estos cargos, la sola expectativa de acceso mediante la influencia del mediador es un elemento importante que hace a la lealtad de los seguidores.

Decíamos que el papel del mediador se destaca en este esquema. Uno de los elementos que hace que así sea, es el poder que le otorga su ubicación en la estructura. Estos hombres y mujeres “...*hacen guardia sobre las articulaciones críticas que conectan al sistema local con el todo social más abarcador.*” (Auyero 2001: 104) En términos más concretos, esto significa, nada más y nada menos que disponen de la asignación de recursos o que controlan el acceso a la información relacionada con su distribución. A esto Auyero lo llama función de “*guardabarreras*”, en referencia a la capacidad del puntero de interrumpir o facilitar el flujo de beneficios que proviene de alguna dependencia estatal, desempeño que, demás está decir, ejerce con exclusividad.

En uno de los varios episodios que el sociólogo usa para ilustrar dicha realidad, nos cuenta que por lo menos una vez al mes se celebra una reunión del peronismo local donde, entre otras personas, asisten los representantes de las de más de 140 UBs repartidas en el municipio. Aquí es donde se les informará sobre el día y la hora en que la municipalidad entregará gratuitamente alimentos. Los residentes de la villa saben que una o dos veces por mes la municipalidad entrega los alimentos, pero por una u otra cosa, rara vez conocen el día exacto en que esto va a suceder y menos con cierta antelación. El autor dice desconocer si esta falta de información es provocada intencionalmente por los punteros o no, pero remarca que aunque no lo fuere, existe una disposición estructural que los beneficia. En este asentamiento son muy pocas las organizaciones, con excepción de las UBs, a las que las personas pueden acudir para obtener dicha información. Así, la forma en que las cosas están establecidas induce a los potenciales beneficiarios de este tipo de ayuda a estar en permanente contacto con la UB de su zona, es decir con los punteros.

Por otro lado cabe mencionar que, si bien los mediadores son personas que en cierta forma trabajan para el intendente, en nada se parecen al frío y distante empleado público característico de las burocracias estatales. Ellos no son una parte del personal

municipal designado para atender las UBs. Estos individuos viven ahí mismo, las UBs por lo general funcionan en alguna parte de sus casas por lo que sus puertas siempre estarán abiertas para que la gente se acerque cuando lo necesite. Varios de ellos residen en el barrio desde que “tienen uso de memoria”. Lejos de ser desconocidos para los vecinos, son personas muy populares y queridas por gran parte de la villa. Los denominados clientes no tratan a los punteros como tales; ellos son “Matilde”, “Andrea”, “Juancito”, vecinos protectores que conocen sus necesidades y padecimientos porque también estuvieron en su situación alguna vez, que hacen todo lo que está a su alcance para brindarles una ayuda. En palabras de Auyero: “... *tienen casi similares pertenencias de clase social con sus clientes. Lo distintivo en los mediadores es la cantidad acumulada de capital social.*” (2001: 105)

Inspirándose en Bourdieu, el autor nos muestra cómo los referentes son parte del mundo de los clientes, pero se diferencian en que su trayectoria de vida y su “vocación”⁴¹ por la política local les han permitido cultivar una serie de amistades y contactos que los coloca por encima de ellos. La diferencia reside en que estas relaciones constituyen fuentes de recursos en potencia -y en vigencia- a las que acuden cuando lo necesitan.

Pero además de estar en posiciones diferentes respecto a los clientes, los mediadores también difieren entre sí. Una primera distinción, se puede hacer en relación a si los *brokers* son leales o no a un partido político. Los mediadores de esta investigación son todos peronistas, pero no todos sirven al mismo patrón. Este es un punto a considerar ya que algunas veces los acuerdos o reparticiones de los espacios de poder que se producen en las cúpulas, promueven la cooperación entre los punteros, pero también cuando hay desacoples, pueden ocasionar competencia y rivalidad. De todos modos la posibilidad de cooperación está siempre en peligro producto de la esencia misma del clientelismo político.

La lógica propia de esta forma de hacer política indica que el referente continuamente intentará sumar la mayor cantidad posible de seguidores a su clientela. Esta compone lo que Auyero llama los “*recursos de abajo*”, que a su vez, constituyen el principal activo con que cuenta el referente para negociar con el patrón por los “*recursos de arriba*” (planes sociales, subsidios, información, etc.). De esta manera mientras más amplio es el grupo de seguidores que controla el mediador, mayores

⁴¹ Remarcamos este término porque así es como los mediadores califican a su actividad en las descripciones que hace Auyero.

serán sus oportunidades de obtener insumos para alimentar su red. Así, los *brokers* van compitiendo entre ellos para acrecentar su red y así aproximarse más al polo de poder, lo cual va desgastando sus relaciones hasta colocarlos en posiciones enfrentadas tarde o temprano. Estas dos cuestiones, esto es, la desigual situación de poder, producto de la disponibilidad de recursos de abajo y de arriba, y la circunstancia de cooperación o competencia constituyen para el autor las diferencias más importantes entre los *brokers* a los fines de apreciar el dinamismo del mundo de la mediación política.

De todas formas cabe mencionar que el crecimiento del poder del mediador no necesariamente sigue este movimiento en forma de espiral (a mayor cantidad de clientes, mayor será el flujo de recursos que se pueda obtener, que luego servirán para ampliar la clientela y así sucesivamente). El ámbito de la política clientelar está protagonizado por personas y como tal, se encuentra sujeto a múltiples contingencias. Para graficar esto vale la pena traer a colación una de las descripciones de las trayectorias de los punteros que hace el autor.

“Juana Medina” había perdido su trabajo de empleada doméstica y su marido el suyo de albañil. Para salir de esta delicada situación instalaron una verdulería en su casa, pero el emprendimiento no prosperó. Entonces decidieron probar suerte con una UB concientes de que algo siempre se puede obtener por esta vía. Y así fue. Un concejal de un distrito vecino había iniciado su campaña para competir en las próximas elecciones como intendente o diputado provincial. Parte de la estrategia para promover su candidatura en la zona consistía en la apertura de UBs⁴². Conoció a Juana en un encuentro partidario y se entendieron rápidamente. Así es como Juana súbitamente se convirtió en mediadora. En poco tiempo su patrón “le consiguió” el Plan Materno Infantil (que su UB sea un centro de distribución de la leche en polvo que entrega el plan) y además paga el gas y la luz que consume el local partidario y, obviamente, su propio hogar. Estos recursos y los nuevos contactos que pudiera generar de la mano de su patrón, constituyeron una buena base para comenzar a formar su propio círculo de seguidores e iniciar su nueva carrera de puntera peronista.

⁴² Consideramos oportuno mencionar que según los estatutos del PJ las UBs (“órganos primarios del partido”) deben estar compuestas por 50 integrantes como mínimo y estar dirigidas por un Consejo de UB, cuyos miembros se elijen mediante comicios internos y se renuevan cada dos años. Además deben contar con el aval de la filial municipal del PJ para ser habilitadas. De más está decir que estos aspectos son meras formalidades que nunca se cumplen. Véase Levitsky (2003)

Con este ejemplo lo que pretendemos destacar de la perspectiva de Auyero es que, si bien considera que el tamaño del círculo de seguidores es el capital específico que poseen los mediadores en la negociación clientelar, no es el único. Las relaciones clientelares no siempre siguen necesariamente la ecuación expuesta más arriba porque son ante todo relaciones personales, que pueden verse afectadas por muchos otros factores además de los que atañen al arreglo clientelar estrictamente.

Otra buena demostración de la inestabilidad característica de todo acuerdo clientelar es el caso de “Juancito Pisutti”. Este hombre llegó a ser el referente político más importante de la villa. En ese momento ejerció el cargo de Secretario de Relaciones Institucionales, un puesto importante en la jerarquía del municipio. Pero por razones desconocidas (por lo menos para Auyero) el intendente lo sacó de ahí y lo nombró en un puesto de escasa relevancia. El cambio le significó a Pisutti una drástica reducción de sus recursos y, por extensión, su capacidad de movilización comenzó a menguar paulatinamente. Por ejemplo, para uno de los actos similar al que hicimos referencia, Matilde movilizó, entre su círculo interno y externo, alrededor de 400 personas. Por su parte, Juancito solo pudo llevar a su círculo íntimo; 10 personas.

Para ordenar la exposición de su análisis sobre las diferencias de poder de los mediadores, el autor arma una tipología que contempla las diferentes situaciones que pueden atravesar a lo largo de su carrera. La primer categoría es la del referente *potencial*: En su estudio, la hermana de Matilde “Mimi” ocupa este lugar. Ella es coordinadora del Plan Vida⁴³. Su trabajo consiste en dirigir a las veintitrés manzaneras que distribuyen diariamente los alimentos del programa. Aunque estén a su cargo no puede considerarse que integren el círculo íntimo de Mimi porque no realizan otras tareas que no sean las relativas al plan (por lo menos no para Mimi). Por su parte Mimi tampoco realiza muchas actividades que puedan considerarse propias de la mediación política, más aún, ni siquiera maneja una UB. Igualmente no es ajena a la política clientelar, ni desconoce los beneficios que le puede acarrear implicarse de lleno en esta actividad. Por lo que es probable que en algún momento, dada la ocupación que ejerce y los contactos que posee se involucre si logra reunir las

⁴³ Este programa, elaborado por “Chiche” Duhalde en 1994, repartió alimentos en la provincia de Bs. As a aproximadamente 500.000 personas pobres entre niños de 1 a 6 años y mujeres embarazadas. Para realizar esta tarea, el plan cuenta con cerca de 13.000 delegadas de manzana o “manzaneras” que todas las mañanas se encargan de la distribución sin recibir ninguna compensación por la labor. Solo tienen derecho a conservar una ración de huevos, cereales y leche igual a la del resto de los beneficiarios.

condiciones necesarias. Si esto sucede, la nueva puntera verá crecer sus recursos de abajo más rápido que los de arriba en esta primera fase.

La segunda etapa, es el referente *principiante*. Como vimos anteriormente, Juana Medina es una buena exponente de este tipo. A diferencia de la etapa anterior, el crecimiento de los recursos de abajo se modera y los de arriba se estabilizan.

El tercer tipo ideal es el del mediador *consolidado*. Matilde atraviesa esta etapa en el estudio. Tanto sus recursos de arriba como los de abajo crecen aceleradamente porque posee múltiples contactos en los sectores de poder y es conocida por todos en la villa. Cabe mencionar que Matilde es concejal municipal y propietaria (y presidente) de una UB. También fue Secretaria de Acción Vecinal en la Municipalidad y presidente del partido Justicialista en una localidad aledaña. Tiene un importante círculo íntimo que trabaja para ella en forma coordinada. Entre los miembros más destacados podemos mencionar a su marido “Adolfo”, Subsecretario de Obras y Servicios Públicos de la Municipalidad. Su hijo “Pedro” dirige el Centro Cultural Jauretche ubicado a media cuadra de Matilde. “Paco”, su otro hijo, trabaja en la municipalidad y es secretario privado de Adolfo. Su empleada doméstica es manzanera del Plan Vida y secretaria del Centro Cultural. Estos hombres y mujeres, entre otros, ayudan a Matilde día a día a realizar las tareas que hacen que ella sea la referente más influyente de la zona. Inclusive ha llegado a tener a un puntero con su pequeño círculo íntimo trabajando para ella.

Finalmente Juancito Pisutti es lo que el autor denomina un referente en *decadencia*. Esto es, aquel mediador que en su etapa de esplendor no pudo continuar su carrera ascendente por algún conflicto con sus superiores. Este cortocircuito implica un importante recorte en materia de recursos de arriba y por lo tanto también de abajo.

En síntesis, hemos dicho hasta aquí lo siguiente sobre la concepción de Javier Auyero: el clientelismo político cobra forma de una red compuesta por tres clases de actores con intereses y roles diferenciadores, por donde circulan mercancías de género disímil en dos direcciones. Esto es, desde el patrón a los clientes y viceversa, siempre bajo mediación del puntero peronista.

Ahora bien, este esquema no dilucida uno de los tópicos más oscuros del fenómeno. ¿Qué es lo que hace que este mecanismo sea exitoso y se haya consolidado a lo largo de los años? El lector perspicaz podrá pensar que la respuesta es bastante

sencilla: las condiciones de privación a las que se ven sometidos ciertos sectores de la sociedad, los inducen a entregar su voto a cambio de satisfacer algunas carencias. Esta respuesta es parcialmente cierta; decimos parcialmente porque no contempla una simple cuestión. ¿Por qué los beneficiarios de las redes peronistas deben ser leales a los punteros, pudiendo optar por pedirles algo bajo la promesa de apoyarlos, y luego en el cuarto oscuro votar por quién se les antoje? Los resultados electorales indican que existe cierta correlación entre el electorado en condiciones de marginalidad y el voto peronista⁴⁴, lo cual, en principio, indicaría que la “traición” no se produce, por lo menos no a gran escala. Pero además de esto, la sola vigencia y perduración en el tiempo de las prácticas clientelares, revelan que este modo de entender y ejercer la política en algún grado es efectivo. Si esto es así y si tenemos en cuenta que los punteros rara vez pueden verificar el comportamiento electoral de los clientes entonces ¿qué es lo que hace que estas personas respondan a los incentivos clientelares?

Más aun, parafraseando a Auyero: ¿qué garantiza que los votantes dan su apoyo y sus votos a un “patrón político” dado, debido a los favores otorgados por él o por su círculo íntimo de mediadores, y no debido al apoyo general de los “clientes” al peronismo o al intendente peronista? Como podrá observarse, esta es la misma cuestión a la que Brusco *et. el.* se refieren bajo la denominación del problema del monitoreo.

1.3. El modo peronista

Para poder develar el interrogante planteado anteriormente Auyero analiza el comportamiento y la presentación pública de los referentes barriales sirviéndose del instrumental analítico del sociólogo E. Goffman, más precisamente de la noción de *performance*. A partir de este concepto, y aquí es donde a nuestro criterio reside su principal aporte a la literatura del clientelismo, da cuenta de cómo los mediadores intentan permanentemente generar en la conciencia de los clientes dos imágenes fundamentales para el funcionamiento del mundo de la mediación política: los

⁴⁴ Entre la cuantiosa bibliografía que puede nombrar para respaldar esta aseveración, privilegiamos el estudio de S. Amaral por su proximidad espacial y temporal en relación a la investigación de Auyero. A través de un riguroso análisis estadístico de los resultados electorales en La Matanza en 1999, muestra como la maquinaria política del PJ logró imponerse sobre el candidato de la Alianza. Véase Amaral (2005). Para más información sobre el apoyo popular al peronismo en los 90, además de los trabajos analizados en este escrito, véase Sidicaro (2002), Merklen (2005), Svampa y Pereyra Sebastián (2003).

referentes, debido a su posición en la estructura de poder local y su relación con el patrón, son las únicas personas que pueden salvaguardar el drenaje de asistencia. Por otro lado ellos ocupan esos cargos y realizan esas labores por su profunda vocación de trabajadores sociales y por su sentido de la justicia social.

Así el autor, nos muestra que el fenómeno del clientelismo no se agota en la lógica del intercambio. Si bien esta lógica se hace presente en toda interacción entre punteros y clientes, tanto los unos como los otros, no lo vivencian de esta forma. Lo que intentamos expresar es que los protagonistas no experimentan el intercambio en un sentido estricto, “te doy con la sola condición de que tú me des”, sino como algo más cercano al “hoy por mi, mañana por ti” más propio de una relación afectiva, lo que es posible, entre otras cuestiones, por la manera en que los mediadores peronistas se conducen hacia los destinatarios de su accionar. Este “...conjunto de prácticas mediante las cuales los actores se presentan a sí mismos y a su actividad en interacciones públicas...” (Auyero, 2001: 135) es lo que el sociólogo entiende como *performance*. Se compone de varios elementos; la historia de su vida que los mediadores dan a conocer es uno de ellos.

Para desarrollar este punto Auyero introduce el relato de dos importantes referentes, la ya citada Matilde y Susana⁴⁵. En las narraciones sobre sus trayectorias muestra cómo los agentes se esfuerzan por enfatizar su vocación de atención por los desposeídos y que ésta se había despertado mucho antes de ocupar los cargos que ejercían al momento de ser entrevistadas. Así el “amor por los pobres”, la “pasión por la gente” son frases que se repiten en sus discursos. Matilde por ejemplo, cuenta que desde muy pequeña, cuando llegó al barrio, los niños pobres cautivaron su atención. Se sensibilizó enseguida con sus padecimientos y comenzó a ayudar en lo que podía. Jugaba con ellos y los cuidaba, los bañaba, otras veces les quitaba los piojos, etc.

Lo mismo sucede con su temprana afición por el peronismo. Ellas son “peronistas desde la cuna”. Para aseverar este esencialismo Matilde cuenta que es nacida el 24 de febrero de 1946⁴⁶ o también que, cuando la Revolución Libertadora derrocó a Perón (tenía tan solo nueve años), su maestra se refirió a sus partidarios como “esos delincuentes, esos negros”. Entonces ella la enfrentó ante todo el curso y

⁴⁵ Susana Gutiérrez es “asesora” en la secretaría de bienestar social de la Municipalidad y está a cargo de 47 comedores infantiles. También dirige la rama femenina del PJ local.

⁴⁶ Recuérdese que, como vimos anteriormente, esta es la fecha en que se celebraron las elecciones que consagraron a Perón como presidente por primera vez.

le dijo: “¿Y ud. donde nació? Porque para ser maestra, rica no debe ser” y a continuación exhortó a sus compañeritos a cantar la marcha peronista.

La veracidad de estos relatos no es algo que interesa a Auyero. En lo que sí llama la atención al lector es en el hecho de observar como el agente en la construcción de su performance, encubre ciertos aspectos y destaca otros para dar coherencia a su presentación. Por ejemplo, las dos mediadoras se muestran cercanas al patrón (el intendente) desde el inicio de su carrera. Destacan que ellas estuvieron a su lado ayudando desde antes de que se convirtiera en el hombre más influyente del peronismo en el municipio. Pero ocultan las negociaciones que se sucedieron en el campo⁴⁷ de la política local para llegar a ocupar sus puestos. Aquellos que quedaron a un lado en la puja por el cargo, los despedidos, no tienen lugar en su relato. Ellas nacieron para ocupar esos lugares porque siempre lucharon por los necesitados, por su “pasión por la gente”, por su precoz peronismo y porque toda la vida acompañaron al intendente.

Estos aspectos particulares mencionados por los brokers cuando rememoran su trayectoria no son algo menor; son elementos claves que intervienen en la autojustificación de su situación. Basándose en los estudios de Bourdieu y Passeron, Auyero llama a este proceso “*sociodicea* del mediador”. Con este concepto busca dar cuenta del modo en que los mediadores legitiman su posición, no sólo en relación a su audiencia, sino también con ellos mismos. Ampliaremos más adelante sobre los mecanismos de legitimación.

Pero la performance no encierra nada más que la historia de vida de los brokers, implica una serie de disposiciones actitudinales destinadas a proyectar una imagen y generar una determinada impresión en sus interlocutores. Uno de los componentes más llamativos de la performance de los punteros analizados por el autor, es la “eliminación de la indiferencia burocrática”. Con esta denominación se refiere al trato ameno que los referentes tienen para con los clientes cuando gestionan alguna ayuda. Concientes de que algo mencionamos anteriormente sobre esto, nos permitimos ser reiterativos ya que consideramos que es un aspecto fundamental de su conceptualización. Las gestiones de la mediación política nada tienen que ver con lo que caracteriza a un trámite burocrático. Cuando, por ejemplo, un vecino se acerca a

⁴⁷ Se utiliza el vocablo campo en el sentido que Bourdieu le da al término. Como “...*espacios de juego históricamente constituidos con sus instituciones específicas y sus leyes de funcionamiento propias*”. Citado en Gutiérrez (1997)

una UB a pedir una ayuda, el mediador lo atiende personalmente siempre que es posible. Lo trata por su nombre, lo consulta por sus seres queridos, toma nota de su pedido y por sobre todas las cosas, procura infundir la sensación de preocupación por su carencia. No estamos diciendo que no se preocupa, sino que refuerza aquellas actitudes que fundan esa impresión. Remarcamos esto porque la artificialidad no forma parte de la noción de performance en la perspectiva de Auyero.

Otro posible ejemplo de esta cuestión es la familiaridad con que Susana se dirige a las más de 500 personas que se allegan a la municipalidad para solicitar los alimentos que se reparten una o dos veces por mes. Frases como “¡¡¡Que linda que estás hoy, querida!!!”, “¡¡¡Miren quién está aquí, finalmente viniste!!!” son citas utilizadas por el investigador para graficar cómo la mediadora reduce la distancia que la separa de los clientes. Esta forma de conducirse que tienen los mediadores, es tan importante como los bienes que entregan ya que es el modo lo que genera, en gran medida, el resultado que persiguen. Nos referimos a la identificación de la ayuda otorgada con quien la otorga.

Pero no sólo los modales y actitudes inciden en esta confusión entre ayuda personal y asistencia estatal. Los escenarios físicos donde los mediadores actúan también son considerados en su interpretación. Así, la localización de las UBs en los domicilios particulares de los punteros es otro factor que incide en la confusión.

De este modo Auyero nos pinta un panorama donde los punteros peronistas en alguna medida extorsionan a sus seguidores (al darles a entender que los bienes dispensados corren por su cuenta). Pero no son cínicos operadores que lo hacen en forma abierta y desfachatada. El chantaje, para que sea efectivo, requiere un trabajo cotidiano de encubrimiento. De esta forma, iluminando cuestiones muchas veces supuestas, el autor realiza un gran aporte mostrando a los mediadores como hábiles artesanos que día a día cultivan sus relaciones con los vecinos, concientes de que éstas son claves para conservar los logros alcanzados y, llegado el momento, mejorar su posición en el circuito de la política local.

Ahora bien, si los punteros no se esfuerzan por ocultar a los clientes que su disposición a ayudarlos está sujeta a la capacidad de respuesta que demuestren, y teniendo en cuenta que este mecanismo en algún punto es efectivo ya que consiguen o mantienen sus cargos gracias a su apoyo; ¿no sería correcto pensar que ambos sostienen un pacto implícito en la práctica y en el ejercicio de la política clientelar? La respuesta es negativa y a continuación veremos por qué.

1.4. ¿Sometimiento o complicidad?

Uno de los mitos que sobrevuela al clientelismo político es que, como nos interrogábamos anteriormente, clientes y punteros sustentan éste modo de ejercer la política a partir de un convenio tácito del que ambos se benefician. Los primeros obteniendo alguna mercancía valiosa -si se tiene en cuenta su condición de pobres-; los otros consiguiendo asistentes a los actos o apoyos para las elecciones. O en palabras de Massun (a quien que trataremos en el próximo capítulo): *“Hay una doble elección. Uno elige a sus protegidos, los otros eligen a su protector. Y ambos lo hacen para obtener una utilidad.”* (2006:21)

Sin embargo, otra de las brillantes revelaciones de Auyero nos permite observar que esta clase de preconceptos no es más que eso, es decir, no es otra cosa más que una apreciación realizada desde alguna posición distante al lugar de los hechos. La idea de que estos sujetos, en un acuerdo no develado, lleven a cabo el intercambio, implica que los clientes tienen la posibilidad de calcular el provecho que obtendrían. Según esta interpretación, los pobres, dada su condición, responderían la mayoría de las veces a los estímulos materiales que proveen los punteros.

Por su parte las ciencias sociales, en un esfuerzo por rescatar, al decir de Pino Solanas, la dignidad de los nadies, también postulan algo parecido. La diferencia está en que éstos actúan (en el sentido de simular) su condición de clientes. Esto es, aceptan las mercancías concientes de las maniobras deshonestas de los punteros, pero llegado el momento de la elección votan según sus convicciones.

Para Auyero las dos visiones cometen un doble error. Primero porque basan su lectura sólo en la cara objetiva del intercambio, es decir dejan de lado todo el proceso de eufemización que lo acompaña del que hicimos referencia recientemente. Segundo, y como consecuencia de esto, porque conciben al individuo como un agente racional que decide su accionar siguiendo un criterio instrumental de maximización de utilidades. O para ser más breves, en ambas concepciones subyacen teorías de acción racional. Dichas teorías no permiten abarcar en su totalidad el fenómeno porque *“...no conceptualizan adecuadamente el carácter no reflexivo, rutinizado por medio de experiencias cotidianas, dado-por-descontado, y aprendido de estas prácticas, y la medida en éstas están enraizadas en tradiciones culturales y políticas.”* (Auyero, 2001: 177)

A partir de sus indagaciones sobre la opinión de los habitantes de la villa en relación a la política y a los referentes, el autor descubre que las mismas varían de acuerdo al grado de proximidad existente entre ellos. Aquellos individuos que pertenecen a los círculos íntimos de los mediadores, personas que reciben ayuda regularmente, su participación en los actos y el apoyo prestado es concebido en términos de gratitud o de agradecimiento al desinteresado trabajo de Matilde o Juancito. De este modo los seguidores asumen la versión de la política que proponen los mediadores: en los barrios humildes, la política se encarga de resolver problemas, de paliar las urgencias que padecen sus residentes día a día. Para estos hombres y mujeres, lo que para otros que no comparten este universo simbólico y no sobrellevan sus carencias es entendido como política clientelar, es *la* forma que tiene la política. De este modo la política clientelar -pero esta vez despojada de su aura peyorativa- es absolutamente legítima en estos asentamientos ya que, es la única forma que posee. La idea de complicidad pierde así sustento porque los clientes para poder tomar conciencia del engaño de los referentes deberían poder hacer una evaluación de la política en otros términos. Para Auyero esa posibilidad está decididamente obstruida.

Cabe destacar que esto sucede sólo con los sujetos que conforman lo que el sociólogo denomina el círculo íntimo. Como ya mencionamos éstas personas obtienen recursos en forma diaria, o consiguieron un empleo gracias al puntero, etc. Además realizan actividades conjuntas cotidianamente y también establecen vínculos afectivos. Todo esto eleva las posibilidades de que compartan una serie de representaciones y significados alrededor de la política. A su vez, a medida que se aleja del área de influencia de los mediadores, Auyero encuentra voces que enjuician el accionar de éstos. En otras palabras, aquellas personas que no pertenecen a la órbita de los punteros, pese a que también reciben alguna ayuda y también concurren a los actos esporádicamente -lo que no significa que los apoyen efectivamente-, en ciertas ocasiones cuestionan la forma de manejarse que tienen los referentes, advirtiendo a veces sus espurias intenciones.

Ahora bien, el hecho de que clientes y punteros no sean cómplices en el arreglo clientelar: ¿Convierte a los segundos en sujetos inescrupulosos que se aprovechan de las necesidades de la gente? Para poder responder a este interrogante creemos necesario distinguir en el fenómeno un plano objetivo y otro subjetivo. Si se piensa el clientelismo político objetivamente, esto es, si el foco de atención se centra en la circulación de bienes y apoyos, Auyero se inclinaría por responder que los

mediadores oprimen a los menesterosos habitantes de la villa a través de la amenaza de privación, aunque ésta no se produzca explícitamente. Esta extorsión es un factor clave para incidir en el comportamiento de los individuos carenciados, pese a que está disimulada por la performance que los mediadores ejecutan y por las impresiones que ésta provoca. La negación simbólica del balance de fuerzas desigual, genera creencias que “... *funcionan ocultando la verdad de este sistema de dominación política.*” (Auyero, 1997: 31)

Sin embargo, si se analiza desde un enfoque más subjetivista, es decir, que indague en el modo en que los referentes vivencian la política clientelar, dar una respuesta precisa se torna dificultoso. Dice Auyero sobre el grado de conciencia que los punteros peronistas tienen acerca de su performance: “... *la línea que separa la sinceridad del cinismo es [...] borrosa*”, y mas adelante agrega: “*conceptualizar las presentaciones públicas de las mediadoras como un trabajo simbólico de disimulación de una relación jerárquica no implica necesariamente una acción intencional (si bien hay intención) de parte de las referentes.*” (2001: 163)

Capítulo III

El modelo piramidal.

*El municipio debería ser una auténtica escuela de convivencia republicana y democrática, no el **tramo inicial** del camino hacia el clientelismo, hacia el manejo fácil e inescrupuloso de los recursos públicos, y hacia la instrumentación de mecanismos para perpetuarse en el poder.*

La Nación, 18-5-2007

En nuestra revisión de los textos que abordan la problemática del clientelismo político hemos detectado que varios especialistas coinciden, aunque con distinta intensidad, en un punto en su interpretación del fenómeno. El eje que atraviesa los planteos de estos autores está en sostener que el clientelismo es el resultado de un perverso esquema montado o reproducido deliberadamente por múltiples sectores que obtienen diversos réditos de dicha situación. Estos sectores o grupos no se encuentran todos al mismo nivel, ya sea en cuanto a responsabilidades, como a intereses y, sobre todo, en cuanto a recursos se refiere. Es por esto que el modelo alude a una pirámide en donde se ordenan los diversos actores implicados de acuerdo a estos criterios.

Nos dedicaremos en este apartado a presentar a este grupo de trabajos de la manera más clara y esquemática posible para luego poder hacer un balance de sus virtudes y limitaciones. Para realizar esta tarea recurriremos a la lectura de dos de sus más claros exponentes: nos referimos al Dr. Ignacio Massun y a Martín Dinatale⁴⁸.

1. Clientelismo político: vía de acceso al poder y mecanismo de legitimación

En “*Clientelismo Político*” de I. Massun (2006) podemos encontrar la presentación más precisa de la estrategia analítica a la que hacíamos alusión anteriormente. La exposición de su planteo comienza con la afirmación de que el

⁴⁸ Ignacio Massun se graduó en Derecho y se desempeñó como docente en todos los niveles. También fue Secretario Adjunto del Vicerrectorado y Secretario Adjunto de Asuntos Legales de la Universidad del Salvador. Se desempeñó como Secretario Académico de la Facultad de Ciencias de la Educación y la Comunicación Social. También ejerció la Vicepresidencia de la Cámara Argentina del Libro y la Presidencia del Grupo de Editores de Libros de Texto. Ha publicado una treintena de libros de diversa índole. Entre ellos, se destacan “Para entender la economía argentina” y “Las ideologías en el siglo XXI”.

Por su parte, además de ensayista, Martín Dinatale es periodista y también trabaja como profesor de historia. Estudió en la Universidad de Lomas de Zamora y egresó del Instituto Alicia Moreau de Justo. Se desempeñó como periodista acreditado en el Congreso de la Nación. Formó parte de los periódicos *Extra* y *Cronista Comercial* y trabajó en los noticieros de Radio América y Radio Splendid. Actualmente forma parte del equipo de la sección Política del diario *La Nación*.

clientelismo es una relación asimétrica de intercambios entre “patrones” y “clientes”. Es asimétrica porque existe una marcada desigualdad entre las partes. Esto se puede observar claramente en la base de la pirámide. Aquí, al igual que en el capítulo anterior, muchos de los habitantes pauperizados de las villas o barrios marginales conforman el grupo de los denominados clientes. Sólo tienen como único capital (además de su fuerza de trabajo), entre infinidad de necesidades, la posibilidad de transformar su derecho a votar, es decir a elegir, en algo que satisfaga alguna carencia en forma inmediata. Por su parte, la primera línea de patrones de la pirámide está conformada por referentes u operadores políticos barriales (los “punteros” de los que ya hicimos referencia). Éstos cuentan con una serie de recursos que pueden movilizar prácticamente en cualquier momento⁴⁹ para lograr sus objetivos. La calidad y la cantidad de dichos recursos dependen principalmente del nivel de la pirámide clientelar en que nos situemos, aunque no hay que subestimar la trayectoria acumulativa de cada patrón. En este ejemplo (la base de la pirámide), alimentos de algún plan estatal, medicamentos, materiales de construcción o algún empleo municipal, constituyen los recursos más comunes de los que se sirven.

En este análisis también se intercambian favores por apoyo político. Sin embargo, creemos oportuno destacar que para este autor el apoyo político por excelencia que persigue el clientelismo, es el apoyo electoral. Usando la expresión de Torres (2000), Massun señala: “...*la finalidad del clientelismo es lograr la acumulación política y en la mayoría de los casos la acumulación electoral*”. A diferencia de lo que plantean otros especialistas, para este autor los resultados de la inversión clientelar, es decir los frutos que se deben obtener de destinar recursos estatales para su distribución discrecional, se tienen que hacer notar en las urnas. Remarcamos esto porque es un punto insoslayable para comprender su planteo como veremos más adelante. Igualmente, esto no implica que no considere las otras utilidades que vimos anteriormente (fiscalización de comicios, actividades de campaña, elecciones internas, etc.).

⁴⁹ Decimos “prácticamente en cualquier momento” porque no siempre los patrones disponen de sus recursos en el momento que se les antoja o creen conveniente. Muchas veces dicha disponibilidad está sujeta a factores que escapan a su control. A modo de ejemplo, supongamos que un “puntero” barrial tiene conocimiento de que próximamente se va a ampliar la planta de trabajadores de la recolección de residuos de la Municipalidad. A su vez dos de los puestos los tiene reservados bajo promesa del propio intendente. Ahora bien, nuestro puntero dispone de estos puestos como activos para una eventual negociación con sus clientes, el problema es que no puede asegurar cuándo se harán efectivos dichos nombramientos. Esto es importante porque, en caso de que se dilaten en el tiempo, pueden provocar que los clientes abandonen el trato que tenían con el puntero ante el incumplimiento de la promesa. Véase Cáp. 3, p26

El esquema piramidal que el autor propone está constituido de la siguiente manera⁵⁰: la primera relación clientelar -la que conforma la base de la pirámide- es la que venimos describiendo; a su vez, los que aquí operan como patrones (los mediadores en Auyero) son clientes en el nivel superior. Para graficar esto podemos mencionar un hipotético caso donde punteros barriales acuerdan con algún concejal llevar gente a un acto político en apoyo a un determinado candidato a intendente. Si colocamos la lente un estamento más arriba, el concejal (patrón de los punteros) responde en calidad de cliente al candidato. A su vez, si extendemos el ejemplo siguiendo esta lógica, podríamos ver que éste último obtuvo el financiamiento de su campaña de manos del Gobernador a cambio de apoyo futuro en caso de triunfar en las elecciones, lo que, como se puede deducir, lo transforma en cliente de éste último. De esta forma podemos ver cómo las relaciones de intercambio van tramando una red en forma de pirámide, donde los diferentes actores que la integran cumplen el rol de cliente o patrón, de acuerdo al estamento que se considere.

No está claramente desarrollado cuál es el alcance de esta red, es decir hasta dónde se extiende, quién es el máximo patrón. Pero todo indica que es ilimitado y puede comprender al presidente de la nación. En palabras de Massun: “... [el puntero] es cliente de un funcionario, que a su vez es cliente del intendente, y este del gobernador y así, la red se estructura como una pirámide que suele terminar en la cúspide del poder.” (2006: 21). De este modo y según nuestra interpretación, no habría ningún obstáculo a nivel teórico que impida involucrar a algún funcionario del Poder Ejecutivo Nacional en una red clientelar. Así, la cuestión de la magnitud de la red estaría en estrecha relación con el caso empírico que se aborde o se intente describir a través de este modelo⁵¹.

Por otra parte, para este autor también las relaciones clientelares se distinguen en lo que él denomina su “carácter diádico”. Esto es, que las transacciones propias del fenómeno del clientelismo se realizan “cara a cara”, “...*tienen solo dos protagonistas*”⁵². Por si no queda claro, el autor se está refiriendo al carácter personal y amistoso del vínculo que tanto enfatiza Auyero en su descripción. Para evitar

⁵⁰ La descripción de cómo se compone la pirámide no está claramente formulada por el autor. La referencia más detallada, pobre por cierto, se encuentra en el Cap. 3

⁵¹ Cabe agregar que el autor también contempla la posibilidad de existencia de lo que él denomina “clientelismo transnacional”. Es así como nombra a aquellas transacciones por medio de las cuales un mandatario de un país busca apoyo político en otro. La distribución de combustibles a precios subsidiados en zonas de bajos ingresos en EEUU por parte del Gob. de Venezuela es para Massun un caso revelador de este fenómeno.

⁵² Para más información véase el apartado “Relaciones interpersonales”, p22

repeticiones innecesarias, no nos detendremos en detallar esto ya que Massun extrapola esta categoría de los trabajos tratados anteriormente. Considerando suficiente aquella descripción, solamente haremos dos consideraciones. La primera es que implica igualar en su condición de clientelar la relación que puede establecer el presidente de la nación con un gobernador, con la que puede mantener un puntero con un sujeto carenciado. Dice al respecto: *“Cuándo un gobernador debe apoyar al partido político del presidente para recibir ayuda económica del gobierno federal para solventar los gastos de la administración provincial, ¿en qué se diferencia del desocupado que se compromete a votar por un paquete de fideos?”*(2006: 21). Segunda, esta afirmación también implica que un dirigente de un extremo de la red rara vez negocie con un patrón / cliente del otro extremo.

Además de éste, hay otro elemento que ha sido tomado por Massun de los estudios ya citados. Se trata del carácter instrumental y simbólico de toda relación clientelar⁵³, uno de los puntos clave en los análisis del clientelismo. Como vimos anteriormente (nos permitiremos ser redundantes en este tema a fin de lograr mayor claridad), la “eficacia” del trato clientelar reside en la carga simbólica que acompaña a los intercambios. Precisamente porque esta dimensión opera negando u ocultando la lógica del trueque. Dice Massun: *“Si un gobernante pretendiera nombrar varios miles de mediadores y los distribuyera aleatoriamente por diversos pueblos o barrios, seguramente obtendría un estruendoso fracaso, porque la red clientelar se basa en reconocimientos, afinidades y afectos mutuos.”* (2006:23). No es posible el clientelismo, por lo menos en la actualidad, si no están ambas dimensiones presentes. Son dos caras de la misma moneda. De esto se desprende que podemos encontrar estos *“gestos simbólicos”* a lo largo y ancho de la red. Es decir, tanto en los extremos superiores como en los inferiores, la relación clientelar discurre de esta forma.

A su vez, tales comportamientos son para el autor *“... fruto de un engaño más o menos deliberado...”* (2006: 25) tendiente a cooptar voluntades bajo la figura de un favor o una ayuda. Sobre todo los considera claves para la manutención de la clientela en los niveles más bajos de la pirámide, ya que aquí es donde existiría mayor competencia por parte de los mediadores para ganarse la confianza de los clientes. Para ilustrar su razonamiento compara metafóricamente a los clientes con una manada de animales donde el mediador es el *“macho alfa”* o padrillo. Por su parte, otros mediadores ávidos de extender sus dominios buscan permanentemente introducir su

⁵³ Esta cuestión está presente en muchos, por no decir todos, los estudios que trabajan el tema, pero quien mejor lo hace a nuestro criterio es Merklen (2005).

influencia en otras manadas. Ante esta constante amenaza, el patrón deberá cultivar cuidadosamente la confianza de sus seguidores con atenciones personalizadas (como por ejemplo dinero de “su” bolsillo etc.). Mantener su tropa conforme es una parte importante de su rutina. Este es el capital específico del puntero, “su gente” es lo que lo convierte en tal y de esto es de lo que vive.

Pero además de la competencia, el puntero debe estar preparado para afrontar diferentes contingencias. Muchas veces reacomodamientos de coaliciones políticas en estamentos superiores repercuten en la situación de los mediadores. Otras, alguna investigación periodística puede develar a la opinión pública la discrecionalidad con que se manejan los fondos estatales pudiendo dejar fuera del flujo de recursos a los referentes barriales y a sus clientelas. Ante este tipo de situaciones éstos deberán encontrar la forma de no ser muy perjudicados, sobre todo para no perder a sus clientes. Aquí no hay “manual de contingencias” ni nada que indique qué hacer en estos casos. Aquí es donde el puntero demostrará a los suyos y a sus rivales su poder y su destreza para manejarse con “los de arriba”. La mediación política no es una técnica, sino más bien un arte donde hay mediadores más duchos que otros.

Conjuntamente con este cuidado artesanal, estos patrones también pueden recurrir a la extorsión para evitar deserciones o traiciones. Para Massun los clientes no pueden “jugar a dos puntas”; dice: “...*no se puede servir a dos patronos*”. Por eso cuando un mediador se entera de que uno de los suyos “coquetea” con algún competidor, rápidamente le dará a entender que corre riesgo de perder sus beneficios. Por su lado, el cliente evaluará -aquí se hace claramente visible el predominio de la lógica instrumental- si conviene cambiarse de patrón o seguir respondiendo al de siempre. Este tipo de cálculo se ve facilitado ya que “...*su relación con el mediador es absolutamente carente de ideología...*” (Massun 2006: 27). Al cliente le importa poco o nada de donde obtiene los bienes el puntero, ni qué tratos hace para conseguirlos, sólo le interesa la reciprocidad en el cumplimiento del acuerdo implícito.

Volviendo a la cuestión de la acumulación electoral, decíamos que constituía un tema central de la propuesta teórica de Massun. Esto es así porque las elecciones son un elemento clave para la coherencia del modelo. El voto es el *commodity* en el mercado del clientelismo que permite unir todos los escalones de la pirámide. Aunque hay otros medios de pago el voto es, si se quiere, la única mercancía aceptada en todos los niveles. ¿Hay algo más deseado por un gobernador que los votos en las elecciones legislativas provinciales teniendo en cuenta que éstos pueden transformarse en leyes

que permitan mayor discrecionalidad en el manejo de los recursos, fundamentales a su vez para la reproducción del sistema montado? ¿Qué mejor forma de conseguir esos votos que salir a negociarlos con intendentes de regiones pobres del interior provincial donde la cultura cívica es escasa, las necesidades son acuciantes y las redes clientelares funcionan aceitadamente desde hace años? ¿Hay algo que supere al caudal electoral como activo, para negociar con las autoridades nacionales?

A esta altura seguramente el lector de estas páginas habrá advertido que existen muchas similitudes entre la interpretación que estamos exponiendo y la de J. Auyero. Esto es así porque la obra de éste último constituye la principal fuente de inspiración para Massun. Su aporte o innovación reside en extender el esquema del primero a todas las escalas del mundo de la política. En sus palabras: *“En general los autores se limitan a señalar la existencia de tres niveles, patrón, mediador (o “broker”) y cliente. A mi modesto entender, la construcción del poder político clientelar, es una pirámide de muchos escalones...”* (2006: 21).

Pero este traspaso no es del todo legítimo. Más adelante desarrollaremos por qué, por ahora nos detendremos aquí y destacaremos que esta operación constituye el punto de partida sobre el cual se erige el mensaje principal de su trabajo según nuestro criterio: en la Argentina se puede acceder y/o mantener el poder en todas sus instancias ya sea, a nivel local, provincial o nacional, a través de la vía clientelar. Para finalizar podemos agregar que es por esto que la cuestión de la acumulación electoral cobra tanta relevancia en este análisis.

2. Los usos electorales de la política social en la Argentina

“Soy partidario del asistencialismo como promoción, no como instrumento de clientelismo político tal como muchas veces se lo usó o se lo está usando”

Ricardo López Murphy

La investigación realizada por Martín Dinatale (2004) publicada bajo el nombre *“El festival de la pobreza”* se sitúa en la misma sintonía que el trabajo de Massun al amplificar el enfoque en la búsqueda de una explicación más abarcativa de la política clientelar y, además, complementa cabalmente su tesis por su carácter empírico.

En dicho texto es posible encontrar una amplia y detallada descripción de los diversos módulos que componen una gran maquinaria dispuesta para beneficiarse de

la condición marginal de miles de compatriotas, de ahí su título. La idea medular del trabajo es que la forma que adopta la política social del gobierno es el resultado de la confluencia de intereses de múltiples actores intervinientes, cuando debería estar regida por la efectiva consecución de objetivos en materia social. Los argumentos y ejemplos que apuntalan esta concepción mayoritariamente se remiten al Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. A continuación veremos cuáles son los actores que organizan y disfrutan este festival.

2.1. El Estado

Sin lugar a dudas el gobierno nacional -a través de los mecanismos del Estado- es el principal artífice de esta situación y posiblemente su mayor beneficiario. En varios pasajes de su libro *Dinatale* nos muestra cómo funcionarios de diferentes instancias estatales (municipales, provinciales y nacional) sacan provecho de la perversa instrumentación de los planes sociales. Si se pone el foco en la órbita del gobierno nacional por ejemplo, es posible apreciar cómo éste utiliza la asistencia social dadivosamente como herramienta para legitimarse ante los sectores más necesitados de la sociedad. Otra manera de usufructuar los fondos de los programas sociales que se practica asiduamente, es negociarlos con las administraciones provinciales a cambio de apoyo electoral.

Para graficar esto podemos destacar el caso del PEL (Programa de Emergencia Laboral) descrito por el autor⁵⁴. Este plan fue diseñado por el gobierno de Duhalde para brindar cobertura a grandes franjas de población desocupada que no reunía los requisitos para recibir los beneficios del PJJHD. Se contempló otorgar \$150 mensuales en forma transitoria (entre 3 y 6 meses) hasta un máximo de 300.000 personas que sólo debían ser mayores de 18 años, no tener empleo, ni recibir ninguna otra cobertura. Debido a su carácter transitorio y como su surgimiento estaba fuertemente ligado a la caótica situación que atravesaba el país, el plan no estaba sometido a los mismos controles del PJJHD (monitoreo del Consejo Consultivo Nacional y de la Sindicatura General de la Nación, entre otros). Pero esto, según entrevistas extraoficiales que pudo recabar el autor, se debía en realidad a que la verdadera finalidad del programa era apaciguar los ánimos de grupos piqueteros que tenían entre sus filas a miles de personas que no podían acceder a ningún subsidio.

⁵⁴ En el año 2003 este programa pasa a denominarse PEC (Programa de Empleo Comunitario), pero ni sus objetivos ni las condiciones que había que reunir para pasar a formar parte de la lista de beneficiarios, variaron sustancialmente.

Una posible demostración de que la asignación de los PEL se decidía en algún despacho de la Casa Rosada y no en el Ministerio de Desarrollo Social como corresponde, es que Buenos Aires concentraba el 65% de estos planes y tan sólo el 34% del total de los PJJHD. Si se tiene en cuenta que los movimientos piqueteros operan mayoritariamente en la provincia de Buenos Aires y que si los subsidios se hubiesen distribuido siguiendo criterios socioeconómicos no existiría tanta diferencia en la concentración de ambos, es posible conjeturar que efectivamente los PEL fueron diseñados para atender a estos grupos específicamente.

Por su parte, el PJJHD también tiene su incidencia en el entramado clientelar. Basándose en un informe de la Auditoría General de la Nación (AGN en adelante), Dinatale nos revela que para el año 2002 (cuando el programa cubría a 2.000.000 de personas) su distribución no respondía a los indicadores de desocupación, sino a algún otro criterio de escasa coherencia con el objetivo principal del programa. El caso que mejor refleja esta situación es el de Formosa, donde 22.360 personas cobraban el subsidio y la población subocupada o desocupada no superaba las 16.000. Además de este tipo de irregularidades estaba plagado de otras, como ser empleados municipales que además de su sueldo recibían un plan, también se encontraron muertos que gozaban de la prestación o personas nacidas en el año 1900; tampoco faltaron policías en ejercicio entre los beneficiarios. Otra de las anomalías que se sucedieron en gran escala fue que varios miembros de una misma familia accedieron a planes sociales siendo que esto estaba explícitamente prohibido.

Para el autor una buena parte de estos sucesos clientelares se explica por la existencia de un sistema estatal de seguimiento de la asistencia social, encomendado al “control del descontrol”. En sus palabras:

¿Por qué tantos mecanismos de control no han sido aun suficientes para frenar el andamiaje de corrupción que hace que los programas sociales sigan siendo ineficaces y viciados de irregularidades? (...) Solo se puede pensar en un esquema maquiavélico y siniestro que ha moldeado el aparato estatal para hacerlo cada vez mas complejo e ineficiente y así permitir que la maquinaria siga funcionando (...) Quizás no se trata de un esquema pensado desde un escritorio y armado matemáticamente. Es, más bien, un sistema de descontrol que ha sido articulado a lo largo de los años junto con la degradación institucional del país. (2004: 90)

Uno de los elementos clave que permite entender este rol testimonial de los dispositivos de vigilancia de la política social es el carácter no vinculante de los informes que producen. Así, en muchas ocasiones, en estos documentos se denuncian irregularidades que algunas veces llegan a salpicar a funcionarios de alta jerarquía, pero rarísima vez se llega hasta las últimas consecuencias.

Veamos un poco más en detalle la composición de la estructura encargada del monitoreo de los programas sociales. La AGN es un organismo que nació con la reforma constitucional de 1994 y su función es controlar todas aquellas cuestiones relativas al patrimonio estatal y sus operaciones económicas y financieras. Sus integrantes son designados por el parlamento y su dirigencia proviene de las filas de la oposición mayoritaria. El presupuesto para su funcionamiento es proporcionado por el P. Ejecutivo -a quién debe controlar-, lo cual constituye un desincentivo para aumentarlo cuando es necesario. Por otro lado, sólo una cuarta parte del total de sus empleados, tan sólo unas 90 personas, se encarga de fiscalizar todos aquellos aspectos relativos a la política social del gobierno nacional. Además, la mayoría no goza de estabilidad en sus puestos ya que son contratados.

Otro de los organismos con que cuenta el país para vigilar la instrumentación de los programas asistenciales es la Unidad Fiscal de Investigaciones (UFISES). Se trata de una dependencia del Ministerio Público compuesta por un fiscal, un secretario y una veintena de empleados provenientes de la facultad de abogacía en su gran mayoría. Pese a su acotado personal la fiscalía ha investigado varios hechos de corrupción hasta llegar a dar con los responsables. Por ejemplo en el 2004 recogió 2.287 denuncias que se transformaron en unas 10.000 bajas en el PJJHD y un ahorro de \$1.500.000 por mes al Estado. El año anterior manejó 800 denuncias contra funcionarios municipales (intendentes y concejales), empleados públicos y hasta miembros de los Consejos Consultivos. La mayoría estaba relacionada con episodios de extorsión para obtener el subsidio, o de gente que cobraba el plan en lugar del auténtico beneficiario. Además se constataron casos de personas que recibían PJJHD y no cumplían con los requerimientos, como así también varios casos en donde la contraprestación exigida no servía a fines comunitarios sino de otra índole, como ser el servicio doméstico en el domicilio de algún funcionario o la participación en actos proselitistas. Otra investigación importante produjo, luego de realizar cruces de datos con las bases del ANSES, pruebas suficientes como para estipular que unos 2500 empleados municipales cobraban planes sociales.

Para Dinatale esto último tiene que ver con el peso excesivo de los Intendentes en las determinaciones de los Consejos Consultivos locales. Con el lanzamiento del PJJHD en enero del 2002 también se contempló la creación de estos órganos como instancia de control para su implementación. Además tenían asignadas tareas de seguimiento sobre los programas REMEDIAR, PEA (Programa de Emergencia

Alimentaria) e IDH (Programa de Ingreso para Desarrollo). Los consejos fueron creados en todas las jurisdicciones, ya sea a nivel nacional, provincial y municipal, inclusive se pensó en la posibilidad de formarlos en los barrios de aquellas intendencias que superaran los 25.000 habitantes, iniciativa que quedó trunca a los pocos meses⁵⁵. Más en detalle, su labor se concentraba en el monitoreo de las contraprestaciones que exigía el plan, como así también de la vacunación y escolarización de los hijos de los beneficiarios. También se encargaban de recibir todo tipo de denuncias y reclamos sobre posibles irregularidades. Otra de las funciones clave era la participación -conjuntamente con el intendente y la Dirección Nacional de Promoción del Empleo- en las decisiones referidas a las altas y bajas de los beneficiarios.

La legislación establecía que en la composición de los consejos las 2/3 partes debían corresponder a sectores de la sociedad civil (sindicatos, movimientos sociales, ONGs, empresarios, fracciones religiosas, etc.)⁵⁶. El gobierno municipal era el encargado de realizar la convocatoria y suministrar todos los insumos necesarios para su funcionamiento. Una vez reunidos los representantes de las instituciones no gubernamentales elaborarían el reglamento interno y designarían un presidente y un secretario para que se encarguen de la coordinación de las tareas del consejo. Esta primera convocatoria para la creación del reglamento fueron momentos importantes en la vida de estos organismos, ya que ahí se dictaminaron los criterios relativos a la representación, al derecho a voto, a la toma de decisiones, etc.

Lamentablemente, pocos Consejos respetaron estas normativas. El autor señala que a fines del 2002 un 44%, prácticamente no poseía, por distintos motivos, miembros en su conformación en representación de la sociedad civil y, en caso de que los tuviesen, tenían escasa incidencia. Esto otorgó un gran poder a los intendentes para asignar los programas a discreción respondiendo muchas veces a una lógica clientelar. Por otra parte, hay elementos para considerar que no todas las altas en los PJJHD pasaron por la fiscalización de estos órganos. Basándose en una entrevista con el líder

⁵⁵ Esto no es un dato menor, ya que el hecho de que no haya proliferado la creación de los Consejos barriales concentró en la órbita del Consejo Municipal todas las cuestiones relativas al manejo de los planes.

⁵⁶ Para más información sobre el funcionamiento y la conformación de los Consejos puede consultarse la resolución Nro. 112 del año 2002 dictada por la Secretaría de Empleo dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, como así también la resolución Nro. 312 del año 2002 dictada por éste último. Por otro lado cabe destacar que en el texto de Dinatale puede apreciarse un error en este punto. Dice al respecto: "...se establecía que estos órganos debían estar compuestos en un 33% por miembros no estatales..." (p108). Consideramos que se trata simplemente de un error de redacción y no de interpretación de la normativa que, dicho sea de paso, es muy clara en lo que a este asunto se refiere.

de la CCC (Corriente Clasista y Combativa) Juan Carlos Alderete, Dinatale destaca los comentarios del dirigente diciendo que alrededor de la mitad de las entregas de los planes se acordaron con distintos sectores (empresariales o sindicales), por afuera de los Consejos Consultivos.

El Sistema Integrado de Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO) es otra de las instancias de control estatal consideradas por el autor. Este organismo se instituyó en los tiempos de Menem; su función era recabar y organizar toda la información necesaria para detectar los focos de población vulnerable y así poder asignar de manera eficiente los recursos necesarios para brindarle cobertura. Además, a partir de esta información, el SIEMPRO producía documentos con evaluaciones y sugerencias sobre la implementación de las políticas sociales. Su base de datos se fue actualizando permanentemente, aunque muchas veces se encontró con cierta resistencia por parte de las administraciones provinciales o municipales para compartir sus registros de beneficiarios. Al día en que Dinatale redactaba su trabajo, este organismo había perdido incidencia, su presupuesto se había ido recortando y los informes que producía no eran tenidos en cuenta por la gestión Kirchner. Así, para el autor, el SIEMPRO había quedado relegado y sólo servía como una base de datos más del Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTYS).

El SINTYS fue el intento del gobierno de la Alianza de crear un registro único de beneficiarios. Se creó en el 2001 y su utilidad principal era que el Ministerio de Desarrollo Social pudiera a través de una clave única (como el CUIL, CUIT o DNI) identificar a los beneficiarios de todos los programas sociales. Teniendo esta base de datos el Ministerio podría realizar cruces de información y detectar todo tipo de infracciones; entre las más destacadas la superposición de planes o aquellas relacionadas con personas que reciben un subsidio y poseen empleo estable. Una buena parte del registro saldría del cruce de los datos de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) y la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), pero por disputas de poder entre ambas instituciones se entorpecieron permanentemente los intercambios impidiendo que se completara.

Mientras la culminación de esta base de datos se perpetuaba en el tiempo, paralelamente el Ministerio de Trabajo, a través del ANSES, fue realizando su propio listado de beneficiarios de asistencia social. En el momento en que Dinatale realizó su investigación, las bases de datos no se habían unificado producto de la falta de cooperación entre los Ministerios. Luego de una serie de entrevistas con distintos

funcionarios de estos organismos, como así también con miembros del Consejo Consultivo Nacional, llegó a la conclusión de que la imposibilidad de reunir la información

“... no responde a una pelea deliberada entre dirigentes políticos. Se trata, en definitiva, de ejercer el poder. El control de la información (...) otorgaría extremo poder a un ministerio u otro (...) Después de todo se disputa el manejo de más de seis millones de personas que viven por debajo de la línea de pobreza y resultan ser un universo más que apetecible para los dirigentes a la hora de las elecciones. No caben dudas de que quien controle la base de datos de los beneficiarios de planes sociales de todo el país podrá obtener desde allí un mapa clarificado de los lugares del país donde existe mayor necesidad de recibir favores a cambio de votos.” (Dinatale 2004: 126)

Por último, hay que hacer una breve mención sobre la Sindicatura General de la Nación (SIGEN). Este organismo surgió durante la gestión de Menem para observar el desempeño de los diferentes ministerios y otras áreas del P. Ejecutivo. Funciona como una auditoría interna, su dirigencia es nombrada por el presidente de la nación y su presupuesto también corre por cuenta de éste. Durante la postcrisis de 2001 la SIGEN intensificó sus esfuerzos en el control de la asistencia social, creando la Red Federal de Control Público que aglutinaba diversas áreas abocadas al monitoreo de implementación de programas de asistencia en todo el país (tribunales de cuentas provinciales, AGN y ONGs). Pero, una vez más, los resultados alcanzados no fueron los esperados. No todas las provincias se incorporaron a la red y las que lo hicieron no siempre proporcionaron toda la información requerida. A pesar de haber realizado algunos intentos para perfeccionar los mecanismos de control, la SIGEN nunca tuvo intenciones de modificar el carácter no vinculante de los informes que produce.

Así, para finalizar, podemos apreciar que toda esta ineficiencia es producto de la inexistencia de voluntad política para perfeccionar los mecanismos de control o cuanto menos corregirlos. Pero no se trata de una cuestión de desidia por parte de los funcionarios, sino todo lo contrario. Hay intereses lo suficientemente vigorosos que operan permanentemente para no alterar el orden de las cosas; injusto, pero orden al fin.

2.2. Los movimientos de trabajadores desocupados

Volviendo ahora a las componentes de este aparato encomendado a usufructuar la pobreza, hay que mencionar el rol que en la concepción de Dinatale juegan las agrupaciones piqueteras. Los movimientos sociales surgen en los años 90 cuando las políticas neoliberales hacían estragos en la masa trabajadora, más específicamente a

partir de 1996 en Cutral-Có (Neuquén) como consecuencia de la privatización del petróleo. Estos primeros “piquetes” se realizaron en reclamo de trabajo genuino. Lo que buscaban los trabajadores despedidos era volver al empleo, ya sea en los antiguos puestos perdidos o en otros nuevos. Pero con el progresivo empobrecimiento de la población, la protesta social fue extendiéndose a todos los rincones del país y cambiando sus reivindicaciones. Para el año 2004, cuando el autor escribía su trabajo, los piqueteros eran “... en su mayoría, sectores emancipados del PJ o de agrupaciones de izquierda que utilizan la protesta social y los cortes de ruta como mecanismos de acceso a planes sociales.” (Dinatale, 2004: 170)

Las agrupaciones que tenía en mente para su definición eran: la FTV (Federación Tierra y Vivienda) dirigida por Luis D’Elía; Barrios de Pie, coordinada por Jorge Ceballos, la CCC conducida por Carlos Alderete y Amancay Ardura; el MIJD (Movimiento Independiente de Jubilados y Desocupados) de Raúl Castells y el Polo Obrero, bajo el liderazgo de Néstor Pitrola, entre las más destacadas. Hasta el día de hoy estos movimientos aglutinan miles de militantes entre sus filas, lo cual les permite ejercer un considerable “poder de coerción”; es decir, la posibilidad de obtener subsidios para sus integrantes a cambio de no alterar el orden social. Pese a que el movimiento piquetero no concentraba más del 10% de los PJJHD tenía suficiente incidencia como para condicionar en algún punto la política social. El caso de los PEL, al que hicimos referencia más arriba, es un buen ejemplo. Otro dato sugerente es que la totalidad de las agrupaciones recibieron en mayor o menor medida planes sociales.

De todas formas no todas estas fracciones son iguales. Una primera diferenciación posible es la relación que mantienen con el gobierno nacional. Aunque el reclamo y las estrategias son siempre las mismas, las organizaciones piqueteras desarrollan diferentes vínculos con el poder central, que van desde el apoyo explícito hasta la confrontación directa. Esto es lo que también se conoce como sectores “blandos” y “duros” del movimiento piquetero, en alusión al grado de intransigencia que los caracteriza. Si tuvieran que clasificarse las corrientes que nombramos más arriba, habría que situar en el primer polo a la FTV y a Barrios de Pie, mientras que en el segundo entrarían la CCC, el MIJD y el Polo Obrero. “Naturalmente, los grupos “blandos” y más cercanos al gobierno tendrán mayor número de cupos que aquellos sectores “duros” de la protesta” (Dinatale, 2004: 182). Este no es un dato menor, ya que, como hemos visto, la cantidad de recursos que manejan las organizaciones

(planes sociales en este caso) es un factor preponderante a la hora de engrosar sus filas de adherentes.

Además de las relaciones con el P. Ejecutivo, los líderes piqueteros establecen lazos con los gobiernos provinciales y las intendencias. Dinatale utiliza el ejemplo del partido de La Matanza. Durante el gobierno de F. De la Rúa, la CCC y la FTV efectuaron grandes jornadas de protesta en oposición a su gestión con el apoyo logístico del intendente peronista A. Balestrini.

Otra manera de diferenciar a estas organizaciones sociales es por la concepción que tienen en relación a la adquisición de planes. El autor cita un informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en donde se consideran tres tipos: aquellos donde la obtención de subsidios constituye la razón de la existencia del movimiento; aquellos que utilizan los recursos de los programas para construir huertas comunitarias, comedores, guarderías u otros emprendimientos orientados a satisfacer las necesidades del barrio; y los que intentan generar proyectos productivos en miras de la autosustentación del movimiento.

Como podrá adivinar el lector, la gran mayoría se aproxima más al primer grupo y son muy pocas las organizaciones que logran realizaciones en un marco de autonomía. De todos modos, insistimos en que los movimientos de trabajadores desocupados no son los únicos responsables de que las medidas destinadas a combatir el desempleo hayan cobrado esta forma.

Dinatale se detiene en este asunto y analiza como la política social en la Argentina ha estado históricamente diseñada para aliviar de manera precaria y transitoria situaciones de exclusión insostenibles y no para afrontar el problema desde sus raíces buscando soluciones de fondo sustentables en el tiempo. Entre los varios casos que utiliza para graficar su argumento, uno muy representativo es el Plan Trabajar del que ya hicimos referencia cuando expusimos los trabajos de Brusco *et.al.* Recordamos que este programa desarrollado en los 90 con intenciones de paliar la situación de desempleo de miles de ciudadanos, consistía en el otorgamiento de dinero en efectivo (entre \$120 y \$160) a cambio de seis horas diarias de trabajo y la duración del beneficio no podía superar los seis meses. Por lo general estas horas se invirtieron en tareas comunitarias como el cuidado y limpieza de espacios públicos, vigilancia urbana u obras de infraestructura (pavimentación de calles, etc.)

Los resultados del plan fueron paupérrimos. Según el autor, son casi inexistentes los actores participantes (funcionarios públicos, ONG, beneficiarios, etc.)

que se atreverían a discutir que el programa estuvo muy lejos de generar trabajo genuino. Una cuestión que incidió fuertemente en este punto es que el Estado no contempló la financiación de emprendimientos, lo cual obstaculizó la puesta en marcha de proyectos viables y coherentes. Por otra parte, rara vez se completó la obra que se había comprometido para adquirir la prestación.

Sin embargo, a juicio de Dinatale, este modo de pensar y hacer política social no encuentra explicación en errores de diagnóstico o mera incompetencia de los funcionarios de turno; al respecto afirma sin ambages: *“No se da el despliegue de políticas de empleo (...) porque este mecanismo atentaría contra el esquema de poder clientelar y de cooptación permanente de las clases bajas para el sustento del aparato político”* (2004: 23)

Otro de los efectos importantes que provocó la expansión de los movimientos piqueteros en el conurbano bonaerense fue el debilitamiento de los punteros peronistas que mencionábamos en el capítulo anterior. En La Matanza, la FTV y la CCC elaboraron registros de población carenciada y conformaron sus propias listas de beneficiarios. La proliferación de estas organizaciones en los barrios les fue restando recursos a los punteros, pero fundamentalmente les quitó la condición clave de su poder territorial: el monopolio de la intermediación política⁵⁷. En un primer momento, la aparición de este nuevo actor pareció irrumpir con las formas y prácticas de la política de los barrios, pero con la llegada de Duhalde, y Kirchner posteriormente, estos nuevos movimientos fueron tornándose, en algunos casos, funcionales a la estructura clientelar que comenzaba a pergeñar el gobierno. Por otro lado, las organizaciones sociales no consiguieron diseñar nuevos mecanismos para sumar adherentes, alternativos a las tradicionales estrategias de cooptación existentes en los asentamientos urbanos. Así, fenómenos como el sistema de puntajes, fueron apareciendo en diferentes agrupaciones piqueteras. Con este instrumento las organizaciones establecían un criterio de asignación para los planes; el militante que asistía a mayor cantidad de marchas o participaba en las tareas comunitarias que organizaba el movimiento iba escalando posiciones en el orden de mérito para acceder a un subsidio. El “peaje” fue otra práctica que se implementó en la gran mayoría de las agrupaciones. Consistía en el cobro de un pequeño porcentaje del subsidio gestionado para costear aspectos operativos de la organización.

⁵⁷ Una buena descripción de este proceso se encuentra en Quirós (2006).

De este modo, para concluir, se puede observar cómo cuando los movimientos sociales se organizan alrededor de los planes, muchas veces terminan siendo funcionales a la matriz de poder que pretende imponer el gobierno nacional, cercenando así toda la potencialidad transformadora que tenían al momento de su gestación.

2.3. Los organismos internacionales

Hasta aquí hemos dicho que tanto los gobiernos como las organizaciones sociales en su afán de llevar agua a sus respectivos molinos y conseguir resultados inmediatos, impiden permanentemente un eficaz desarrollo de las políticas contra la pobreza. Para el mal de todos nosotros y sobre todo de los sectores más desfavorecidos de la sociedad, estos dos actores no son los únicos; para Dinatale el BIRF, el FMI, el Banco mundial o el BID, todos ellos, también tienen su incidencia en perpetuar esta situación que venimos anotando⁵⁸.

En estos tiempos, entre intelectuales, políticos y economistas, no son pocos los que piensan que las políticas económicas adoptadas en el país en la década del 90 a partir del Consenso de Washington, no hicieron, en materia social, otra cosa que aumentar el número de pobres y agravar su condición. Durante esta etapa, los organismos multilaterales de crédito intervinieron activamente otorgando ayuda económica condicionada al estricto cumplimiento de las medidas planteadas en dicho decálogo de reformas. Según el autor entre 1990 y 2001 los bancos internacionales giraron a las provincias un total de USD 8.800 millones dirigidos a cubrir necesidades en materia de alimentación y brindar servicios de salud y educación. Por otro lado, observa que el financiamiento en lugar de menguar como la lógica hacía pensar, es decir, que a medida que el proceso de reestructuración de la economía fuera rindiendo sus frutos, progresivamente se iría haciendo innecesaria la ayuda externa, fue aumentando año a año. En 1997 el BIRF y el BID otorgaron créditos por USD 450 millones aproximadamente, mientras que en 2003 los préstamos para paliar la situación extrema que atravesaba el país treparon hasta los USD 2.500 millones. Respaldándose en la opinión de R. Lo Vuolo, economista de destacada trayectoria, Dinatale sugiere que el crecimiento del flujo de fondos puede responder a una estrategia para aliviar las consecuencias de las transformaciones que estas

⁵⁸ Cabe destacar que aquí la responsabilidad es indirecta, ya que son los Estados nacionales quiénes, haciendo uso de su soberanía, deciden contraer obligaciones con los organismos de crédito.

instituciones impulsaron. En esa misma línea, señala que técnicos del BID reconocieron que el banco a fines de los 90, cuando se veía que el país estaba al borde de la crisis, en varias ocasiones entregó dinero sin tener certezas sobre su destino, y que esta laxitud estaba ligada a la responsabilidad que tenían en el posible derrumbe de la Argentina.

Pero éste no es el único elemento con el que cuenta para involucrar en el entramado clientelar a los organismos de crédito. Para el autor, estas entidades se encuentran lejos de operar como instituciones neutrales que evalúan sus cursos de acción respetando estrictamente criterios técnicos. Al respecto señala, basándose en información proporcionada por fuentes calificadas, que los países miembros de los bancos fogueaban el financiamiento de aquellos emprendimientos de obra pública donde empresas de su bandera tuvieran grandes posibilidades de obtener la licitación.

Dinatale responsabiliza a los organismos describiendo su accionar en tres cuestiones relativas al modo en que se implementaron los programas sociales en el país. Comenzaremos por los casos de planes subejecutados o multas de compromiso. Durante el gobierno de Menem, sobre todo durante su segundo período, la Argentina descentralizó la política social buscando con ello focalizar en forma más eficiente las áreas que requerían de la tutela del Estado y así maximizar la utilidad de los recursos. Sin embargo esto no siempre produjo los resultados deseados, en muchas ocasiones se dio el caso en donde distintas dependencias estatales (ministerios nacionales y administraciones provinciales) solicitaron créditos en forma unilateral para financiar programas que estaban destinados a las mismas áreas o población necesitada. Cuando los técnicos que los instrumentaban advertían la superposición, ya era demasiado tarde, los fondos ya habían sido girados u apartados y su cancelación no sería gratuita. El Estado argentino debía pagar “multas de compromiso”, esto es, montos en concepto de que ese dinero no haya sido invertido en otro país u otro proyecto. De este modo, el autor da cuenta a manera de ejemplo, que en 1998 egresaron de las cuentas estatales USD 138 millones por no haber aplicado una serie de créditos, pagando así “...*por multas de compromiso más de lo que efectivamente habían desembolsado los bancos.*” (2004: 248)

Por su parte, la implementación de “programas enlatados” es otro de los factores que inciden en el manejo clientelar que se hace de los planes. Con esta denominación se hace referencia a aquellos planes asistenciales que los bancos financian y recomiendan en todo el subcontinente sin detenerse a evaluar las

abismales diferencias de los países que lo constituyen. Lo mismo sucede al interior de las naciones con importantes contrastes entre sus regiones. En la década anterior, este modo de proceder hizo que muchas veces los gobiernos gestionaran créditos estando al tanto de que el programa no produciría buenos resultados, pero también a sabiendas de que el control era escaso y superficial y se podría redireccionar fácilmente esos fondos hacia fines más redituables.

Vale la pena citar aquí las palabras de D. Arroyo (actual Secretario de Políticas Sociales y Desarrollo Humano de la Nación) en alusión a este asunto que pudo obtener Dinatale en entrevistas para su investigación:

“Los organismos de crédito han otorgado siempre préstamos para programas sociales que ya venían enlatados y se aplicaron de igual manera en casi toda Latinoamérica. (...) Esto *obliga* a las ONG o a los partidos políticos en muchos casos a hacer de los planes sociales un uso clientelar. (...) Esto responde a que en los años 90 no hubo reglas claras a la hora de otorgar créditos. Los organismos operaban con una lógica de banco y había un abuso en el otorgamiento de créditos por la connivencia con el poder político y la falta de control de los planes.” (Dinatale 2004: 245, cursivas agregadas)

Finalmente, otro elemento oscuro o por lo menos pasible de controversia del accionar de estas entidades financieras, es la cantidad de recursos que se asignan en materia de consultoría. Aunque no logró obtener pruebas concretas que aseveren estas afirmaciones, Dinatale sostiene, a partir de entrevistas con ex-funcionarios, que hubo casos donde el 30% o el 40% del total del crédito gestionado estaba destinado para gastos de consultoría y que en muchas ocasiones eran los mismos bancos los que establecían que instituciones harían esos estudios.

Un caso revelador del modo irresponsable con que se solicitan y se otorgan fondos para estos análisis, es el crédito que se había asignado para la evaluación de la universalización de los programas sociales previo al nombramiento de P. Bullrich a cargo de la cartera de Trabajo durante el gobierno de la Alianza. En cuanto la ministra tomó conocimiento de que el Estado argentino tomaría deuda por USD 300.000 para realizar dicho estudio, inmediatamente anuló el préstamo e inició las acciones para hacerlo desde el propio Ministerio. Para esto destinó seis especialistas de su área que, en coordinación con empleados del Ministerio de Educación, pudieron ejecutar la tarea sin inconvenientes.

Este caso también puede servir de ejemplo para graficar otra importante cuestión sobre la cual advierte la crítica de Lo Vuolo. Según el especialista en política social, en los 90 la continua contratación de consultoras para estudiar los planes, fue creando una especie de “burocracia paralela” al Estado conformada por los mismos

técnicos que otrora trabajaran en las oficinas gubernamentales. Puntualmente, lo que pasaba es que los organismos internacionales consideraban que el gobierno no disponía de una estructura lo suficientemente dotada como para realizar las evaluaciones y contrataba -a costas del Estado argentino- técnicos en el ámbito privado (o también en el exterior) que habían hecho carrera en el sector público. De este modo el tesoro nacional tuvo que costear por dos los gastos de consultoría; por un lado endeudándose y por otro manteniendo las áreas consignadas a estas labores.

Para finalizar debemos aclarar que para Dinatale no hay duda alguna de que los principales responsables de estos préstamos excesivos e innecesarios son los gobernantes argentinos que, al fin y al cabo, sólo abultan la impagable deuda nacional. No obstante, existe otra lógica que opera en forma complementaria promoviendo por su cuenta que los créditos se inflen. Una vez más, apoyándose en la experiencia del economista, el autor señala que hay una tendencia en los organismos a elevar los montos de los programas, ya que esto otorga mayor poder y mejora las perspectivas de los funcionarios que controlan esas cuentas.

Hemos visto así cómo los bancos internacionales son copartícipes del truculento esquema de poder que tejen los gobiernos, y cómo la connivencia entre varios sectores sociales congela la dinámica política para que no se produzca ninguna alteración considerable en el *status quo*.

Una explicación a la paradoja del gobierno neoliberal peronista.

“Perón decía que para saber si un gobierno es peronista hay que fijarse en la distribución de la riqueza.”

Héctor Maya (ex senador peronista)

Uno de los desafíos que concentró los esfuerzos de varios científicos sociales y analistas políticos locales durante los últimos tiempos, ha sido explicar el brusco viraje hacia un modelo económico de corte liberal que produjo el peronismo durante los primeros años del gobierno del Dr. Menem.

Si bien el posicionamiento de esta fuerza política en el arco izquierda-derecha ha sido objeto de profundos y reñidos debates en los círculos intelectuales, podríamos decir -dejando aisladas las apreciaciones del pensamiento marxista más radical- que, sobre todo en materia económica, hasta los albores de 1990 había consenso en situar al peronismo del centro a la izquierda. Su histórica llegada a la clase trabajadora y los sectores populares -elemento clave de la identidad peronista- constituía un motivo suficiente como para pensar que cualquier gobierno de este signo nunca trazaría una matriz económica que perjudicara a sus bases sociales más leales. Así, el justicialista siempre fue un partido que pregonó la intervención del Estado en los circuitos económicos como ente moderador de las asimetrías que inercialmente se producen en las sociedades regidas por el capitalismo. Decía Perón en una inauguración de las sesiones del Honorable Congreso Nacional:

“La economía nacional debe basarse en que el Estado controle los fundamentos de aquella, quedando a la iniciativa privada, a veces en colaboración o en forma mixta con el Estado, o exclusivamente por su cuenta, el desarrollo de la producción y la manufactura de los artículos”. Citado en Altamirano (2007: 42)

Sin embargo con la llegada de Menem al poder se puso fin a esta tradición y se inició lo que para muchos fue la reforma liberal más rápida y profunda que conoció América Latina en los noventa. Teniendo en cuenta la impronta obrerista que moldeó al peronismo en su génesis y posterior evolución, resulta interesante indagar acerca de cómo el gobierno menemista fue capaz de implementar una serie de medidas contrarias a los intereses de su electorado sin generar al interior de sus filas un movimiento contestatario lo suficientemente vigoroso como para inviabilizar su programa.

Steven Levitsky⁵⁹ en “*La transformación del justicialismo. Del partido sindical al partido clientelista*” propone una explicación: para él la clave está en el escaso nivel de rutinización que caracterizó al PJ a lo largo de su existencia y al clientelismo como medio generador de adhesiones. A continuación desarrollaremos con más detenimiento su planteo.

1. Base social y estructura partidaria del peronismo

“Va a haber participación de todos aquellos (...) que tengan condición de peronistas. Pero también van a estar otros sectores que en muchas oportunidades acompañaron al justicialismo. Esos van a componer el movimiento. El movimiento es mucho más amplio que el partido”

Hugo Moyano (sobre la reorganización del PJ)

Como no podía ser de otro modo cuando del peronismo se trata, el asunto de su base social⁶⁰ también encierra cierta controversia. ¿Cuál es específicamente el grupo social donde históricamente el partido encontró apoyatura? Hasta 1990 la coalición electoral del PJ fue variando al compás de los cambios producidos en la estructura social y el escenario político nacional (téngase en cuenta que el PJ estuvo proscrito durante 18 años), pero siempre aglutinó diferentes sectores dentro de las clases populares.

En febrero de 1946, cuando Juan Domingo Perón ganó sus primeras elecciones, la gran mayoría de sus votos provino de lo que Feinmann (2007) denomina el nuevo “sujeto político” de la época: los *migrantes internos*. Desde mediados de la década del treinta Argentina transitaba por un proceso de industrialización que alcanzaría su esplendor con el gobierno peronista. El progresivo crecimiento de la producción fabril en los grandes centros urbanos fue atrayendo enormes cantidades de

⁵⁹ Steven Levitsky es especialista en Política Latinoamericana y en Política Comparada. Universidad de California – Berkeley. Los argumentos y nociones que se exponen en el presente capítulo se encuentran tratados en profundidad en Levitsky (2003). Además de dicho trabajo, el autor publicó varios de sus análisis en revistas académicas argentinas y colaboró en la compilación titulada “*Argentine Democracy: The Politics of Institutional Weakness*”

⁶⁰ Tal vez resulte conveniente, para aquél que exija mayor precisión, introducir aquí el concepto de base de apoyo social en el que Levitsky basa sus apreciaciones. La misma está constituida por “...*aquellos sectores de la sociedad que mayor importancia tienen para la política y sus recursos. Dicha importancia no radica necesariamente en la cantidad de votos que representan, sino en su influencia sobre los rumbos del partido y en su capacidad para la acción política. La base de apoyo social de un partido le da a este su identidad propia; es indispensable para su existencia.*” La definición pertenece a Edward Gibson, citado en Levitsky (2003:32)

peones rurales que buscaban mejorar sus condiciones de existencia y escapar del pésimo momento que atravesaba el campo⁶¹. Mientras dirigía la Secretaría de Trabajo y Previsión durante el gobierno militar, el coronel Perón se percató antes que nadie que en este -todavía creciente- grupo social, estaba la clave para entender y controlar el escenario político-social de los años venideros. Con esta visión salió inmediatamente en su conquista, empresa que resultó relativamente fácil producto de su carisma y de la posición estratégica que ocupaba en la burocracia estatal que le permitió canalizar una serie de beneficios hacia estas muchedumbres atiborradas de carencias. Además de estos dos factores, la virginidad política de los nuevos proletarios fue otro elemento significativo para que Perón pudiera granjearse su confianza.

Fueron varias las acciones que realizó en este sentido. Durante su gestión se firmaron cientos de Convenios Colectivos de Trabajo mediante los cuales se reglamentó el pago del salario mínimo e indemnización por accidentes laborales, así como también por despidos sin causa. En algunos casos se hizo partícipes a los empleados de las ganancias de su firma. También se fijó el pago del aguinaldo y vacaciones, y se favoreció a más de 2 millones de trabajadores mediante la ampliación del régimen de jubilaciones. Por otro lado, para que el Estado tenga incidencia en la resolución de los conflictos laborales, Perón impulsó la creación de los Tribunales de Trabajo. Además se realizó un importantísimo avance en la regulación de las relaciones laborales en el campo con la sanción del Estatuto del Peón Rural.

Rápidamente estos apoyos iniciales se fueron plasmando en una importante estructura sindical que Perón fue moldeando e incentivando desde el Estado⁶². Para ello atrajo a su causa a viejos gremialistas de diferentes credos, quienes se ocuparon de organizar y sindicar a los nuevos proletarios. De este modo, el futuro presidente, además de ganarle a la izquierda la pulseada en el campo de las reivindicaciones

⁶¹ Para tener idea de la dimensión de este proceso, entre 1935 y 1945 el 50% del crecimiento demográfico total del Área Metropolitana de Bs. As. se debe a la migración interna superando inclusive el crecimiento vegetativo y el aporte de inmigrantes del exterior. Para más información sobre el movimiento obrero y las migraciones internas véase Rapoport (2007)

⁶² Remarcamos el rol del Estado porque es un elemento trascendental en la etapa de consolidación del sindicalismo argentino. Gran parte de la historia de la clase obrera en el mundo occidental marca que los trabajadores por sí mismos se fueron organizando para pelear por sus salarios y condiciones de empleo. Así, las sucesivas mejoras obtenidas fueron producto de una lucha. En nuestro país este proceso tiene otra direccionalidad. Considerando que la organización del movimiento obrero preperonista se restringía a una fracción menor del proletariado (Rapoport, 2007), se puede afirmar que los trabajadores argentinos no bregaron por sus conquistas. Las mejoras vinieron desde arriba. Fue el Estado el que los cubrió de derechos y mejorías de todo tipo, o mejor dicho, a los ojos de los beneficiarios, fue Perón el que puso el andamiaje institucional de la nación a su servicio. Un análisis preciso de este asunto se encuentra en Feinmann (2007).

proletarias, fue ocupando territorio en las asociaciones profesionales en donde históricamente operaron anarquistas, socialistas y comunistas; los cuales, huelga decir, se autoproclamaban como representantes de las clases trabajadoras. En relación a esto se destaca un decreto de la Secretaría de Trabajo y Previsión mediante el cual se reguló el funcionamiento de las organizaciones obreras. Se dispuso la libre creación de sindicatos por ramas de industria. Esto es, se permitía la proliferación de más de una agrupación por tipo de oficio, pero la Secretaría se reservaba el derecho de otorgar la personería jurídica a aquel que considerara más representativo del sector. Mediante este instrumento legal, Perón pudo desplazar a la izquierda de los sindicatos, creando agrupaciones paralelas cuando el ramo lo requería o simplemente marginando a los disidentes de las negociaciones oficiales.

El 17 de octubre de 1945 es considerado por muchos como el día fundacional del movimiento peronista. En aquella jornada de movilizaciones, la clase trabajadora y los sectores humildes le hicieron entender a la cúpula militar gobernante que ningún proyecto de país sería viable con Perón fuera de la escena política⁶³. Tal es así que, según narran algunas crónicas históricas, el presidente Farrell, impresionado ante la imponente congregación popular en Plaza de Mayo que clamaba por la liberación de su líder, decide excarcelarlo.

Fue en aquellos días cuando se cristalizó la alianza que perduraría durante una buena parte del siglo XX: los sindicatos se reconocerían como peronistas y se transformarían en la columna vertebral del movimiento⁶⁴. Mucho tuvieron que ver en la orquestación de la protesta, en especial el líder del Sindicato Autónomo de Obreros de la Carne Cipriano Reyes. En los días posteriores a la liberación del coronel, éste junto a Luís Gay (del Sindicato de Telefónicos), entre otros, crearían el Partido Laborista, uno de los artífices principales del triunfo electoral del año siguiente (el PL cosechó más votos que todos los partidos tradicionales). Gracias a la formación sindical o a la experiencia en las oficinas locales de la Secretaría de Trabajo y Previsión de sus dirigentes, el laborismo logró conformar en poco tiempo una

⁶³ Perón había caído preso como resultado del levantamiento del Gral. Ávalos en Campo de Mayo fogueado por todo el arco antiperonista. Este suceso provocó serias discusiones en la cúpula gobernante que resolvió detener al coronel para mantener la unidad del gobierno y contener la furia que las medidas de Perón provocaban en los sectores privilegiados.

⁶⁴ Cabe mencionar que no todos los sindicatos acompañaron a Perón aquel día. Para 1940 existía en el país una larga tradición sindical que se había arraigado en algunas ramas, aunque, como dijimos en la nota anterior, seguía siendo minoritaria. Es así que sindicatos hegemónicos por diferentes corrientes de izquierda se mostraron contrarios a la movilización. Entre los más destacados podemos nombrar a La Fraternidad (sindicato de ferroviarios), las organizaciones que nucleaban a los trabajadores gráficos y la Unión de Empleados de Comercio.

estructura con presencia en todo el país. Esta formación partidaria fue una de las experiencias más cercanas a un partido de base sindical que conoció la Argentina. La confección de sus estatutos y de su organigrama se hizo tomando como referencia al Partido Laborista Británico. Se destaca la norma que obligaba a los sindicatos adherentes a anotar a sus afiliados en forma colectiva, como una condición de membresía al gremio.

Otro de los aportantes a la causa peronista fue la UCR Junta Renovadora, un desprendimiento del histórico partido de donde provenía el vice de la fórmula presidencial Hortensio Quijano. A ésta se agregaba la Iglesia, los miembros de la ya disuelta FORJA, la Alianza Libertadora Nacionalista y los Centros Cívicos Independientes, además de los militares. Todas estas fuerzas serían disueltas, no sin resistencias (el caso de Reyes es emblemático) con Perón en el poder. Al nuevo presidente no le interesaba darle lugar a nadie que pudiera hacerle sombra. Así es que a pocos días de asumir aglutinó todos los recursos de las fuerzas que lo acompañaron (locales partidarios, cuadros dirigenciales, etc.), en lo que se dio a llamar el “Partido Único de la Revolución Nacional”. De aquí en adelante las distintas bancadas oficialistas pasaban a responder al líder sin más intermediaciones.

En los meses posteriores, cuando los dirigentes peronistas se reunían en un congreso a darle forma a la nueva creación del presidente electo, se decidió llamarle lisa y llanamente “Partido Peronista” (PP en adelante). Así califica su nacimiento Félix Luna:

“Perón accedió, sin brindar mayores explicaciones sobre este bautismo de mal gusto y contrario a las tradiciones políticas del país (...). Pero hay que reconocer que el nombre de “Peronista” era la única solución para rotular a una fuerza sin historia, compuesta por un rejunte de elementos heterogéneos vinculados solamente por la adhesión a su líder.” (1984: 37)

Para Levitsky estos sucesos y las condiciones que enmarcaron la génesis del peronismo dejaron una marca indeleble para su posterior evolución como estructura partidaria que se haría visible en dos cuestiones puntuales: a) El PJ -si bien no en forma pura- sería en lo sucesivo un partido de base sindical y b) su marcada impronta personalista haría de él un partido poco rutinizado a lo largo de su historia.

Considerando que sobre el primer punto algo se ha dicho, proseguiremos ampliando el segundo. Para comenzar creemos conveniente recuperar el concepto de rutinización que emplea el autor. Dice al respecto:

“La rutinización puede ser formal o informal. Podemos hablar de *rutinización formal* allí donde haya una estrecha correspondencia entre normas sancionadas oficialmente (por lo general, escritas) y las pautas de conductas efectivas. En cambio, diremos que hay una

rutinización informal allí donde, si bien las conductas de los actores se ajustan a pautas muy conocidas y aceptadas, tales pautas se apartan de las normas formales...” (2003: 20)

Uno de los elementos fundamentales que hizo del PP una organización escasamente institucionalizada⁶⁵ es que fue cimentado desde el Estado como un instrumento destinado a mantener al líder en el poder. En estos primeros años, partido y gobierno eran parte de un mismo ente. El Ministerio del Interior coordinaba las diferentes actividades proselitistas y confeccionaba el mapa de filiales locales que, demás está decir, se nutrían de las arcas estatales.

Por su parte Perón gozaba de autoridad plena para intervenir en cualquier asunto relativo a la organización. Entre sus facultades estaba la de modificar las decisiones de cualquier autoridad partidaria o simplemente vetarla, inclusive podía expulsar a cualquier dirigente si lo considerara necesario. Además, la dirigencia nacional intervenía permanentemente en aquellos distritos en donde caudillos locales pretendían mantener cierta libertad. No existía ninguna pauta que regulara los ascensos en la estructura partidaria. La carrera política de los dirigentes peronistas estaba completamente supeditada a la decisión personal del presidente. En síntesis, podría afirmarse que Perón hizo todo lo posible para obstaculizar la conformación de cualquier normativa o procedimiento que regule el funcionamiento de una burocracia partidaria autónoma.

Víctimas de esta lógica también fueron los sindicatos que, a pesar de ocupar un lugar destacado en el peronismo, no habían podido plasmarlo en ningún estatuto. Una buena demostración de esta situación es la inclusión del sindicalismo como una pata de lo que el coronel denominó en 1951 el “movimiento justicialista”. La noción de *movimiento* excedía lo partidario, el PP era sólo una parte que se complementaba con la rama femenina y la rama sindical encolumnada tras la conducción de la CGT. En lo que respecta a las candidaturas oficialistas y los puestos directivos, la pauta era que cada rama aportaría un tercio de los cargos vacantes. Sin embargo, esta disposición rara vez se cumplía; por lo general se priorizaban otros asuntos como la lealtad, el capital electoral, la capacidad para garantizar la paz social en contextos determinados, etc.

Así el peronismo mientras conducía los destinos de la nación nunca dispuso de una organización partidaria con jerarquías abaladas institucionalmente ni con reglas claras que estructuren las relaciones internas y que otorguen un marco de

⁶⁵ Este término se utiliza como sinónimo de rutinización, pero en rigor Levitsky comprende a ésta como un componente de la institucionalización.

predictibilidad con el que puedan operar sus dirigentes. Para Levitsky el PP en esta etapa adoptó la forma de un “partido carismático” donde la característica distintiva es la inestabilidad que le imprimía su conducción excesivamente personalista.

Ahora bien, si el PP en el poder se mantuvo en actividad con estos escasos niveles de rutinización, con la caída de Perón en 1955 la organización peronista entraría “... *en un estado fluido de semianarquía que persistiría más de tres décadas.*” (Levitsky, 2003:52). Una de las primeras medidas del nuevo gobierno, además de expulsar del país al líder depuesto, fue erradicar toda su estructura de apoyo. De este modo, se intervino fuertemente en el movimiento sindical destituyendo a sus principales dirigentes, se clausuraron todos los locales del PP y se prohibió toda actividad a aquellas formaciones políticas que pertenecieran o apoyaran al peronismo. Así, se buscó borrar de un plumazo a uno de los movimientos políticos de masas más importantes de Latinoamérica.

Aún considerando las ventajas que otorga una mirada retrospectiva no parece difícil advertir que disolver al peronismo no sería nada sencillo, más aun: terminó resultando imposible. Marginado de la lucha política y con su jefe exiliado, el movimiento comenzó a experimentar algunas transformaciones en su base social de apoyo. Una de las pérdidas más sensibles fue el respaldo que siempre tuvo en vastos sectores de las fuerzas armadas. En los meses previos a la caída de Perón ya se había puesto de manifiesto una clara escisión en el cuerpo militar. Por un lado se encontraban los nacionalistas que reivindicaban los pilares del levantamiento de junio de 1943; tenían cierta simpatía con la experiencia del fascismo en materia político-social y en definitiva lo que perseguían era “...*alguna forma de peronismo sin Perón*” (Altamirano, 2007:68).

La contracara era el sector liberal, cuya figura principal era el contralmirante F. I. Rojas, quien se terminaría imponiendo una vez derrocado Perón. Cuando el ala liberal comenzó a ver que el presidente Lonardi no enfrentó con firmeza al sindicalismo, sino que comenzó a negociar con éstos los pasos a seguir, consideró que así no se acabaría nunca con el peronismo y decidió desplazar al presidente y a todos los funcionarios nacionalistas. Con la asunción de Aramburu, la llama del peronismo en las fuerzas armadas se iría extinguiendo hasta desaparecer por completo.

Otro de los sectores que se convirtió al antiperonismo fue la Iglesia, que como vimos apoyó a Perón en 1946. Son muchas las interpretaciones sobre este distanciamiento. Para G. Adán y G. López Vázquez (2004) el punto de quiebre estuvo

en el impulso otorgado por esta institución para organizar un partido político que le respondiera nucleando a los sectores católicos dispersos que se oponían al régimen. En 1954 como corolario de las críticas de Acción Católica a los “escandalosos” festejos del día del estudiante celebrados en la quinta de Olivos por la UES (Unión de Estudiantes Secundarios), Perón se manifestó abiertamente en contra de la Iglesia. En un conocido discurso pronunciado en un plenario con todas las partes de la “comunidad organizada” dijo:

“¡Déjenlos que formen lo que quieran! Si quieren formar el partido Demócrata Cristiano o Demócrata Católico a nosotros no nos importa. Ahí tienen: que vayan, que presenten su plataforma y lo inscriban y que se presenten después a las elecciones. ¡Vamos a ver cuantos votos sacan!” Citado en Feinmann (2007)

Lamentablemente no hubo tiempo para que esto sucediera. El conflicto se agravó rápidamente hasta desembocar en el golpe de Estado de junio de 1955.

Con todo, el peronismo siguió manteniendo una fuerte influencia en sus bases sociales. Se mantuvo vivo en los barrios a través de una serie de micro-redes de organizaciones que difundían textos peronistas, se organizaban para hacer propaganda, propagaban los mensajes del caudillo exiliado, hasta hacían misas por Evita; pero por sobre todas las cosas, se negaban a ver extinta a la fuerza política que había transformado sus vidas.

Por su parte, en las ciudades más importantes e industrializadas del país el movimiento sindical siguió respondiendo al peronismo a pesar de las restricciones impuestas por la autodenominada “Revolución Libertadora”. Este sector contaba con una considerable ventaja sobre el resto: era legal y disponía de importantes recursos de todo tipo, humanos, económicos, organizativos, etc. En base a esto fue que A. Vandor pudo un lustro más tarde convertir este respaldo en apoyo electoral y llegar disputarle la conducción del movimiento al propio Perón.⁶⁶

En el interior surgieron algunos partidos que se nutrieron de los votos del peronismo. De todas formas estas agrupaciones neoperonistas no aspiraban a trascender las fronteras locales, aunque hay que destacar que muchas de ellas llegaron a tener mucho poder e influencia⁶⁷.

No obstante, lo que antes fue una estructura netamente verticalista y férreamente conducida por el líder y un grupúsculo de colaboradores, con la

⁶⁶ En 1962 Vandor y las “62 organizaciones” hegemonizaron la Unión Popular (part. neoperonista) y se alzaron con un triunfo en las elecciones a gobernador en Bs. As., que luego serían anuladas por los militares.

⁶⁷ Más allá de la orientación ideológica que fue variando con los años, el vigente y mayoritario MPN (Movimiento Popular Neuquino) surgió a la luz en aquella época.

proscripción pasó a ser una tendencia partidaria ubicua sin una línea de autoridad identificable. De este modo, en lo sucesivo el peronismo se vería privado de una conducción nacional articulada. Sin ésta, la estrategia del partido comenzaría a tornarse difusa y con el paso del tiempo y la renovación generacional, el mismo programa peronista se vaciaría de contenido hasta abrigar en su propio seno a fracciones ideológicamente enfrentadas.

Si el peronismo pudo llegar a este punto creemos que no vale la pena detenerse en la cuestión de la rutinización en el período 1955-1983. Para ser claros y contundentes, si el movimiento pudo difuminarse al punto de que tanto grupos paramilitares de extrema derecha como el “Comando de Organización”, como grupos revolucionarios de izquierda como “Montoneros” o la “Juventud Peronista”, manifestasen ser los genuinos portadores de la herencia peronista, ensayar alguna reflexión acerca del nivel de rutinización del partido carece de sentido⁶⁸.

El retorno de Perón al país y al poder en 1973 permitió al movimiento volver a encolumnarse detrás de la autoridad carismática de su líder y gozar de una mínima estabilidad en su interior. Después de todo, al menos había una autoridad reconocida que moldeaba el programa del partido e impartía la estrategia nacional. Sin embargo, la repentina muerte de Perón sumió al movimiento en una cruenta lucha intestina que finalizó, una vez más, con el implacable e ilegítimo arbitraje de los militares en 1976.

Durante los años del “Proceso de Reorganización Nacional” el ala izquierda más extremista del peronismo fue perseguida y sistemáticamente exterminada. Otra importante fracción se refugió en los sindicatos y otros miles se mantuvieron activos en la clandestinidad. De nuevo, como en 1955, el movimiento continuó operando en los barrios y las villas de los grandes centros urbanos.

La vuelta de la democracia significó para el peronismo un gran desafío. No era fácil aglutinar la infinidad de agrupaciones y sectores que se habían dispersado en los “años de plomo”. El debate interno acerca de lo acontecido y el accionar de cada facción al respecto generaban muchas veces posiciones irreconciliables. A pesar de todo se pudo avanzar en una serie de acuerdos que permitieron al peronismo transitar, parafraseando a Levitsky, un período de partidización sin precedentes. Muchas agrupaciones que pertenecían al movimiento pero que no se involucraban en la política electoral o, dicho de otro modo, militaban en los márgenes del sistema democrático sin enrolarse en el partido, comenzaron a insertarse en distintas

⁶⁸ De todas formas cabe mencionar que en su crónica Levitsky recupera algunos infructuosos intentos de fracciones peronistas por reorganizar y recrear el partido durante el exilio de Perón.

plataformas electorales entendiendo que la era de la partidocracia se afirmaba en el país.

A pesar de las disidencias internas, el peronismo seguía siendo favorito para las elecciones presidenciales de 1983, o acaso producto de ese favoritismo se agudizaron las pujas internas por las candidaturas. Lo cierto es que el PJ, gracias a su voluntarioso y perseverante trabajo social, contaba con una importantísima estructura territorial que lo colocaba un escalón por encima del resto de los partidos. Además, a pesar de todo, hacía largo tiempo que era el partido mayoritario de la Argentina. En este proceso de reorganización del PJ de cara a las elecciones, es posible identificar tres facciones que competían por imponer su modelo de partido. Por un lado, los sectores que cuestionaban la “autoridad hereditaria” de la ex-presidenta Isabel Perón y sus subalternos proponían institucionalizar al PJ y confeccionar un sistema de reglas y representaciones que permitiera designar a los dirigentes a través de elecciones directas. Otros, principalmente el ala sindical, consideraban que había que recuperar la tradición “movimientista” y respetar la norma del “tercio”. Por último, los grupos más ortodoxos pretendían reinstalar la autoridad de Isabel y que ella y los dirigentes de su confianza delinearán la estrategia partidaria.

Esta situación de inestabilidad mantuvo al PJ acéfalo durante todo el año. No existía una autoridad reconocida, los estatutos existentes no eran acatados y el Consejo Nacional carecía de legitimidad alguna. En realidad, para Levitsky, los únicos que tenían poder efectivo eran los jefes sindicales (Lorenzo Miguel, Diego Ibáñez, entre otros), a pesar de que el presidente formal del partido era Deolindo Bittel. Dice acerca de esto:

“Después de la dictadura militar, en 1983, el PJ emergió como un partido de base sindical *de facto*. Los sindicatos cumplieron un papel hegemónico en la conducción partidaria, dominaron la toma de decisiones y los procesos de selección de dirigentes y candidatos. Sin embargo, la influencia sindical no se canalizaba mediante mecanismos institucionales, sino que fue el producto efectivo del poder de los sindicatos y de las debilidades del ala política del partido.” (2003:124)

La clave de su poder radicaba en sus posibilidades económicas; controlaban las obras sociales de los trabajadores y tenían contacto fluido con altas personalidades de la industria local. Esto les permitió financiar la gran mayoría de las actividades de la campaña, lo que luego se traduciría en poder institucional. A modo de ejemplo, en Capital Federal los sindicalistas obtuvieron las dos candidaturas senatoriales y cinco de los primeros siete lugares en la lista de diputados. En provincia de Buenos Aires un tercio de los escaños de la Cámara de Diputados estaba reservado para el sindicalismo

como retribución al apoyo prestado a H. Iglesias en la campaña electoral. En Córdoba, el vice de la fórmula para gobernador era un sindicalista⁶⁹, etc.

En septiembre de 1983 se organizó un congreso partidario para renovar el Consejo Nacional y votar la fórmula presidencial. Sin embargo, la elección de I. Lúder – D. Bittel fue una formalidad porque en realidad la fórmula se había forjado en otro lado y, según el autor, las “62 organizaciones” habrían desempeñado un papel protagónico en dicha designación. Además, Miguel fue investido como presidente del PJ. Meses más tarde, en las elecciones nacionales, el sindicalismo se apoderaría de 29 de las 111 bancas peronistas en la Cámara de Diputados de la Nación e Ibáñez se convertiría en el presidente del bloque del PJ.

El 30 de octubre la inesperada derrota a manos de la UCR provocaría reacomodamientos y nuevos enfrentamientos intrapartidarios que mantendrían imperantes los bajos niveles de institucionalización que históricamente caracterizaron al PJ. A continuación veremos en qué escenario maniobró Carlos Menem para llegar a la presidencia.

Para finalizar este apartado cabe remarcar que la anterior reseña no pretendió ser exhaustiva, sino simplemente se intentó resaltar algunas características históricas del partido para que los cambios ejecutados por el menemismo puedan ser mejor dimensionados.

2. Hacia la desindicalización del PJ

La caída de octubre significó un duro golpe para el PJ. No era para menos, el peronismo había perdido las primeras elecciones libres de su historia y por un margen considerable⁷⁰. Durante los dos años siguientes el partido no logró recuperarse electoralmente. En las legislativas de 1985 fue nuevamente vencido, lo que profundizó las disidencias internas y llevó a algunos sectores a iniciar una aguda autocrítica. El denominado movimiento de la “Renovación” fue uno de ellos. Este grupo reunió a diversos dirigentes (entre los que se encontraban A. Cafiero, J. O. Bordón, E. Duhalde, C. Grosso, J. L. Manzano, C. Menem, J. M. de la Sota) detrás de un objetivo común: había que quitarle el control del partido a la vieja guardia sindical que lo había llevado al fracaso.

⁶⁹ Nos referimos a Alejo Simó, dirigente de la 62 organizaciones

⁷⁰ La UCR obtuvo el 52% de los votos mientras que el PJ alcanzó el 40%.

Los renovadores entendían que el peronismo venía desacertando en su estrategia. El país de los ochenta era muy diferente del que le tocó gobernar a Isabel⁷¹, había que mutar. Fundamentalmente, lo que aquella dirigencia no había sabido apreciar a los ojos de esta facción era el cambio en la composición del electorado y su mentalidad, cosa que sí había hecho muy bien el presidente R. Alfonsín. Hacia 1983 la porción de votantes independientes de clase media había crecido considerablemente. Este fragmento difícilmente se identificaba con el discurso clasista y combativo tradicional del peronismo. Además, los posicionamientos del partido en materia de democracia y derechos humanos eran más bien retrógrados para este sector de la opinión pública que valoraba mucho estos asuntos. Por ejemplo, destacadas personalidades del PJ se habían mostrado reacias a la creación de la CONADEP, realizaron duras críticas al juicio a las Juntas Militares, no colaboraron en la Marcha por la Democracia impulsadas por Alfonsín ante los rumores de un nuevo golpe de Estado y se opusieron a la Ley de divorcio. Por su parte, la imagen de las principales figuras del PJ, si bien todavía resultaba atractiva a los votantes más identificados con el partido, no despertaba ninguna simpatía en estos nuevos sectores. Isabel, Lorenzo Miguel, Herminio Iglesias, por nombrar algunos, eran asociados con lo peor del peronismo populista. En síntesis, para la Renovación, el programa y el discurso del peronismo durante los primeros años pos-dictadura estuvieron dirigidos a un grupo social que había decrecido considerablemente.

Para volver a ser la fuerza política mayoritaria había que expandir la plataforma política, había que virar hacia el centro y captar al votante de clase media. Ahora bien, para lograr esto era primordial terminar con la dirigencia sindical y reformar la dinámica corporativa que ésta le infundía al partido. Una de las armas con que contaba la Renovación, y que se transformó en una de sus principales banderas de lucha, era someter las candidaturas a elecciones internas y así diluir la injerencia del ala sindical. Otro de los planteos era instaurar un mecanismo de funcionamiento

⁷¹ Con el golpe de Estado de 1976 se inicia un proceso de transformación de la estructura social del país. La política económica del gobierno militar perjudica notoriamente a la industria nacional y con ella a la clase obrera, uno de los sectores más leales al peronismo. Además de la persecución de sus dirigentes y la eliminación de sus derechos, miles de trabajadores son despedidos. En el lustro que va desde 1975 a 1980 el empleo en las fábricas cayó un 26% y específicamente en las plantas que superaban los mil trabajadores descendió un 48%. También se produjo una considerable desconcentración en los polos industriales más fuertes. Así, el proletariado de Cap. Fed., del conurbano bonaerense, Cba. y Rosario se ve disminuido en sus fuerzas al ver que muchas fábricas son trasladadas a provincias más pequeñas. Como contracara de este proceso de desindustrialización, el sector servicios y comercio minorista se expande notoriamente. En los setenta 1 de cada 8 trabajadores era industrial, y en los ochenta 1 cada 14. De este modo, estas alteraciones en la clase trabajadora urbana provocan que los tradicionales sindicatos peronistas pierdan capacidad de movilización. Las cifras fueron tomadas de Levitsky (2003).

partidario que respete las particularidades de cada subunidad; es decir, un régimen en donde cada provincia o municipio pueda diseñar su propia plataforma política de acuerdo a su realidad, siempre que no se contraponga a los grandes lineamientos de la conducción nacional.

Para sobreponerse a las posibilidades económicas con que contaba el sindicalismo peronista, esta coalición de dirigentes fue construyendo una estructura territorial fundada en el clientelismo. Definido por Levitsky como:

“...un patrón informal de organización política, en el cual los recursos del Estado, en especial los empleos públicos, son la principal moneda en el intercambio político entre los actores partidarios de mayor y menor nivel.” (2003: 170)

El PJ en 1983 había ganado doce gobernaciones y cientos de intendencias y bancas parlamentarias. A estos espacios de poder acudieron los dirigentes renovadores para generar fondos con que financiar la nueva maquinaria. Así se fueron conformando en todo el país organizaciones peronistas paralelas al PJ “oficial”.

Fue en estos tiempos cuando C. Menem hacía sus primeros avances de importancia en el camino a la presidencia. El hombre de Anillaco había sido ungido como gobernador de La Rioja y allí montó su base política que le permitió disputarle espacios de poder a la conducción ortodoxa del PJ a nivel nacional. En esta misma línea se movieron los gobernadores A. Rodríguez Saá en San Luis y C. Juárez en Santiago del Estero.

Otro de los presidentes argentinos que en aquel agitado año 1983 obtenía su primer cargo ejecutivo fue E. Duhalde. En este caso la intendencia de Lomas de Zamora fue el punto de inicio de su exitosa carrera política. En aquel entonces el hombre fuerte de la provincia de Buenos Aires era el ortodoxo H. Iglesias quién se convertiría en uno de los escollos más difíciles de vencer para los renovadores. Así describe López Echagüe el desempeño de Duhalde en esta disputa

“...el intendente de Lomas de Zamora había comprendido que a Iglesias sólo se lo podía sacar de la escena si antes lograban absorber a los cientos de dirigentes de base y punteros que, precisamente, hacían de Herminio un hombre particularmente poderoso en las zonas más míseras de la provincia.” (1996: 84)

Precisamente fue este el camino emprendido por la Renovación que permitió debilitar la hegemonía de los caudillos sindicales. Además, en forma paralela a este proceso, fueron surgiendo nuevas organizaciones obreras que en connivencia con los renovadores reclamaban presencia en el campo del sindicalismo peronista (el denominado “Grupo de los 25” fue el más influyente). El triunfo de Cafiero, quien había sido expulsado del PJ bonaerense y se había presentado como candidato a

diputado nacional por el Frente Renovador Peronista para las elecciones de 1985, ante la facción sindical, significó el principio del fin de Iglesias y la ortodoxia sindical al mando del peronismo. Para 1987 la estrategia de la Renovación había dado los frutos esperados y sus dirigentes manejaban los hilos del partido.

Sin embargo hay un punto que Levitsky destaca y conviene rescatar: los renovadores nunca quisieron limpiar al PJ de toda influencia sindical. Para ellos el peronismo era una fuerza política que hacía eco de los intereses de las clases trabajadoras y como tal el movimiento obrero organizado tenía que tener su voz. La diferencia con la anterior etapa radicaba en el papel que se le otorgaría. El sindicalismo de aquí en adelante pasaría a ser un agente subordinado en vez de uno protagonista. No obstante, su lugar, como marca la tradición peronista, no sería nunca institucionalizado, por lo que su posición quedaría sujeta, una vez más, a la dinámica de las relaciones de poder y a las afinidades políticas.

Con la nueva conducción, el autor muestra cómo el PJ fue mejorando su rendimiento en las urnas. Esta vez la estrategia del partido prestó mucha más atención al votante independiente de clase media. Entre otros gestos hacia ese sector, se destaca el posicionamiento tomado en lo relativo a los juicios a las cúpulas militares. Ahora el PJ reclamaba su condena y se oponía a las iniciativas de “punto final” y “obediencia debida”. Además se respaldó decididamente al gobierno -o por lo menos esa fue la imagen que se brindó⁷²- durante la sublevación militar de abril de 1987. Otra observación de Levitsky es que las principales figuras de la Renovación dejaron de lado gran parte de la simbología característica de la liturgia peronista.

No obstante, también podría pensarse que parte del crecimiento peronista se explica por el mal desempeño del gobierno (sobre todo en materia económica). Independientemente de que esto sea así o no, lo cierto es que el PJ, en todo caso capitalizó esos fracasos y en las elecciones de 1987 arrasó por completo. Aumentó su bloque parlamentario y se quedó con diecisiete gobernaciones, dejando a su principal competidor al mando de tan sólo dos provincias (Córdoba y Santa Cruz)⁷³. Lo más relevante de estos triunfos es que ganó en los distritos electorales más importantes (Mendoza, Santa Fe y la provincia de Buenos Aires). Este nuevo escenario político

⁷² Introducimos esta aclaración porque se produjo un debate al interior del peronismo para decidir los pasos a seguir ante el levantamiento y discutir qué compensación exigir al gobierno por el apoyo del partido. Véase López Echagüe (1996)

⁷³ Las tres provincias restantes San Juan, Neuquén y Corrientes (recuérdese que Ushuaia en ese momento todavía era un territorio nacional bajo la órbita del gobierno central) se encontraban dirigidas por partidos provinciales. Part. Bloquista, Movimiento Popular Neuquino y Pacto Autonomista liberal respectivamente.

permitiría prever algo que ya era evidente y que con el correr de los meses nadie discutiría: el PJ volvería a conducir el país a partir de 1989.

Con este panorama sus principales figuras presidenciables comenzaron a tejer alianzas que les permitieran triunfar en las internas abiertas del justicialismo convocadas para el primer semestre de 1988. El hecho de haber alcanzado la gobernación de Buenos Aires colocaba a Cafiero en el primer lugar de la grilla de largada de la carrera a la presidencia. Además, el flamante gobernador contaba con el apoyo de S. Ubaldini, quien en ese tiempo había llegado a convertirse “...*en un emblema indiscutido, no solo del movimiento sindical, sino también del peronismo y de todas aquellas cuestiones que tuvieran que ver con la defensa de los reclamos populares.*” (Adán y López Vásquez, 2004: 871). A éste se sumaba el “grupo de los 25” que venía apostando por el ex ministro de economía desde hacía tiempo. Como compañero de fórmula había elegido a José Manuel de la Sota, uno de los dirigentes más influyentes del PJ cordobés.

En la vereda de enfrente Menem había logrado reunir, en lo que se llamó “Mesa Sindical Menem presidente”, distintos sectores sindicales que por diferentes razones no apoyaban a Cafiero. Entre ellos se encontraban los remanentes de la vieja ortodoxia, ex renovadores o renovadores disidentes, los grupos que respondían al todavía influyente L. Miguel y un importante conjunto de gremios encolumnados detrás del gastronómico Luis Barrionuevo. Para sorpresa de muchos su candidato a vice fue E. Duhalde⁷⁴, quien habría de desempeñar un papel clave en el desenlace de las primarias.

3. El partido clientelar

El triunfo de Menem en las internas del PJ, permitió al conjunto de dirigentes sindicales desplazados renovar sus esperanzas de volver a tener cierto peso en el partido. Sin embargo con las primeras medidas de su aliado en el poder, éstos se darían cuenta de que sus ilusiones no pasarían de ahí.

⁷⁴ El intendente de Lomas de Zamora se había mostrado cerca de Cafiero para las elecciones de 1987. Según López Echagüe (1996) ambos habrían pactado en forma secreta que el primero lo acompañaría como vice en la fórmula para la gobernación. Llegado el momento de presentar las listas, Cafiero lo traicionó designando a Luis Macaya en ese lugar. Duhalde simuló mantenerse impertérrito ante la decisión y acompañó la nueva fórmula como candidato a diputado nacional. Sin embargo, en cuanto tomó conocimiento de su lugar en el armado de Cafiero se entrevistó con Menem, quien ya había anunciado su precandidatura, y le ofreció su apoyo incondicional.

De todas formas, antes de entrar en este asunto, conviene señalar un punto en el que Levitsky hace mucho hincapié: las transformaciones introducidas por la Renovación son decisivas al momento de explicar el retroceso sindical en los noventa. La implementación de elecciones internas para la designación de candidatos y la eliminación del tercio sin la creación de mecanismos institucionales que regularan el papel de los sindicatos en el justicialismo, socavaron las bases en donde históricamente éstos se habían recostado. Ya no se requerían solamente recursos y estructura organizativa para acceder a los cargos o candidaturas. También había que tener capacidad de movilización, es decir votos.

Además de esto, la desintegración del movimiento obrero organizado a nivel nacional producto también de la puja con los renovadores, hizo que fuera imposible generar una estrategia de resistencia coordinada. Ante este nuevo panorama cada sindicato se movió de acuerdo a su conveniencia. A grandes rasgos el autor reconoce tres estrategias. En primer lugar, algunas organizaciones se mantuvieron al margen de la vía electoral. No se involucraron en las primarias y en su lugar prefirieron negociar candidaturas con los jefes partidarios a la vieja usanza. Otra posibilidad fue acoplarse a la nueva modalidad y crear redes clientelares con recursos sindicales. Así, varios sindicatos conformaron sus propias corrientes internas y salieron a disputar candidaturas, llegando al punto de que muchas veces los mismos locales de la agrupación funcionaban como UBs. Por último, se conformaron bloques sindicales al estilo de la “Mesa Sindical Menem presidente”. Esta estrategia permitía a las organizaciones obtener mayores beneficios en las negociaciones con la facción interna que apoyaban.

Cerrado el paréntesis y retomando el inicio del apartado, una vez que Menem consigue la victoria en las primarias, las elecciones presidenciales resultaron relativamente fáciles. Éste se impuso con el 47% de los votos frente a una alternativa radical rechazada con E. Angeloz al frente. Los primeros meses de su mandato estuvieron signados por la crisis de la hiperinflación. En los días que Menem asumía, el aumento constante de precios rozaba el 200% mensual (Levitsky, 2003), llegando al extremo de 2314% a lo largo de ese año (Broder, 2005); salir de esta situación cuanto antes era el mayor desafío para el nuevo gobierno. Ningún país que pretenda generar las condiciones elementales para que sus habitantes puedan desarrollar sus vidas, es viable con semejantes niveles de inflación. Ante tamaña herencia, el riojano dejó a un

lado toda su prédica populista, que en gran medida le había permitido llegar a la presidencia, y comenzó a suprimir toda injerencia estatal en la economía⁷⁵.

El diagnóstico consistía en que la hiperinflación era producto de la excesiva presencia del Estado en la esfera económica, lo cual lo sobrecargaba en sus posibilidades presupuestarias y lo obligaba a emitir moneda para cancelar las obligaciones contraídas. Con la intención de dar un guiño a los financistas internacionales y a los grandes grupos económicos que operaban en el país, Menem nombró a un directivo de la multinacional argentina Bunge & Born al frente de la cartera de economía. Por otro lado promovió una veloz sanción parlamentaria de las leyes de “emergencia económica” y de “reforma del Estado” que le permitieron barrer con el capitalismo asistido “...*al que el peronismo había estado ligado durante tanto tiempo...*” (Levitsky, 2003: 203). Con estas medidas se eliminó todo tipo de promoción industrial y regional, se puso fin a la preferencia de la industria nacional cuando se trataba de compras estatales y se dejó de subsidiar las importaciones de bienes de capital. Además, se redujo la planta de trabajadores del Estado en 700.000 puestos y se avanzó decididamente en la privatización de varias de sus empresas.

Sin embargo, el paquete de medidas no arrojó los resultados esperados. Así, después de un año en el poder, el gobierno no había alcanzado su objetivo primordial de domesticar la inflación. En este contexto cada vez más apremiante, Menem decidió profundizar la dirección adoptada y junto con su nuevo ministro D. Cavallo pusieron en funcionamiento el Plan de Convertibilidad en abril de 1991. Este nuevo sistema de tipo de cambio fijo constituía una gran apuesta del gobierno ya que el Estado renunciaba a la política monetaria como una de sus herramientas para dirigir la macroeconomía.

Esta vez, el programa resultó exitoso, al menos en lo relativo a los precios. En pocos meses las tasas de inflación estaban por debajo del 1% mensual. Una vez conseguida la tan ansiada estabilidad, la economía comenzó a dar señales de recuperación y meses más tarde entró en una fase de crecimiento sostenido que se prolongaría hasta 1994. Sin embargo, la bonanza no llegaría a todos los sectores de la economía, más aun, algunos se verían gravemente perjudicados. Sin dudas, la desocupación fue uno de los mayores perjuicios ocasionados por las reformas menemistas. En octubre de 1992 la tasa de desempleo era del 7%, dos años más tarde

⁷⁵ Para Gerchunoff y Llach (2003) independientemente de cual fuera el grado de simpatía que Menem tuviera con los principales principios del neoliberalismo, la gravísima crisis por la que atravesaba la Argentina “no dejaba demasiado margen” para desviarse de la ortodoxia liberal.

superaría el 12%, un nivel exorbitante en aquel tiempo. Para Gerchunoff y Llach (2003) gran parte del fenómeno se debe a que la Argentina de aquel momento era un país muy retrasado en términos de productividad y al realizarse bruscas modificaciones para alterar esta situación, los sectores que antiguamente ocupaban una importante cantidad de mano de obra, como el comercio, la industria liviana, el sector público, etc., comenzaron a despedir trabajadores en forma masiva para poder aggiornarse al nuevo modelo.

Entre los grupos mas afectados dentro de la clase trabajadora, Levitsky destaca la situación del movimiento obrero sindicalizado. En lo relativo a este sector el gobierno de Menem se distanció claramente de lo que marcaba la tradición peronista. Además de que este actor social se vio muy debilitado por el nuevo esquema económico, el menemismo reprimió duramente las protestas y sancionó a los dirigentes disidentes. Así las cosas, a medida que iban perdiendo la puja por torcer el rumbo emprendido, los sindicatos fueron debilitándose en su conjunto.

“Entre 1987 y 1997, la cantidad de afiliados a la UOM pasó de cerca de 300.000 a 170.000; la del sindicato de los ferroviarios, de 67.000 a 14.000; la de los obreros del petróleo, de 35.000 a 2.000; y la de los trabajadores textiles de 74.000 a 44.000”. (2003: 204)

De este modo, lo que alguna vez fue un sólido bloque entre el sindicalismo y el PJ se fue derritiendo al calor de la fuerte corriente neoliberal proveniente desde el norte del continente. Ahora, si bien la implementación del neoliberalismo en la Argentina significó la estocada final para el movimiento sindical en el PJ, para nuestro autor, esto sólo fue posible porque, como se dijo anteriormente, aquel ya había perdido influencia en el partido en los años ochenta. Es decir, si los sindicatos hubieran mantenido su cuota de poder dentro del peronismo, hubiese sido muy difícil para Menem hacer efectivo su programa conservador.

De todas maneras, el sindicalismo no constituía la totalidad del movimiento peronista ¿qué pasaba con los dirigentes partidarios y la militancia? Después de todo fue el grupo de la Renovación quien había hegemonizado el partido. A pesar de que este sector propuso y defendió posiciones de centroizquierda durante el alfonsinismo y se había opuesto a sus tibios intentos de avanzar en algunas privatizaciones, no representó ningún obstáculo para Menem. Es que, siendo precisos, cuando éste asumía la presidencia, la facción renovadora estaba desapareciendo y seguramente la astucia del riojano tuvo mucho que ver para que esto sea así. Sin embargo, para Levitsky, gran parte del devenir de los sucesos se explica a partir de la estructura poco rutinizada del PJ.

Para cuando Menem se consagraba en las internas, la Renovación tenía un claro predominio en el PJ. Más de la mitad de los parlamentarios peronistas incluido Manzano (presidente del bloque), el 60% del Consejo Nacional y gran parte de su Mesa Ejecutiva respondían a esta corriente. Pero como en el PJ los cargos partidarios no significan mucho, estos dirigentes entendieron que estar enfrentados con Menem sería un suicidio en términos políticos. En otras palabras, como en el justicialismo las reglas de funcionamiento interno son prácticamente inexistentes y las carreras políticas son sumamente inestables, los renovadores percibieron que no tendrían ningún lugar en el gobierno si no se mostraban cercanos al futuro presidente⁷⁶.

Según un sondeo realizado por el autor entre muchos dirigentes de aquel tiempo, era manifiesta la antipatía ante la implementación del neoliberalismo en Argentina. Sin embargo, esto no fue óbice para que Menem pudiera llevar adelante su política reformadora. Ya desde el inicio de la campaña para la presidencia, venía desoyendo cualquier propuesta proveniente del Consejo. La campaña electoral y la plataforma menemista fueron pensadas y organizadas por un grupo de colaboradores cercanos, a espaldas de las “autoridades” partidarias. Si esto fue así, los sucesivos pasos de importancia en los primeros meses de gobierno (como la alianza con Bunge & Born por ej.) estuvieron muy lejos de ser consultados con los organismos partidarios.

En 1990 cuando Menem no encontraba la fórmula para controlar la inflación, Cafiero ofreció poner toda la capacidad de los técnicos del PJ al servicio del gobierno para diagramar un nuevo esquema económico. Sin embargo el presidente hizo oídos sordos a la propuesta de su partido y mantuvo firme el timón en la dirección emprendida. Ese mismo año Cafiero vio esfumarse la posibilidad de ser reelecto gobernador de Buenos Aires en una consulta popular. Esta derrota también le significaría una considerable pérdida de influencia en el PJ. Sin la conducción de la provincia, toda su trayectoria en el partido servía de poco frente a los constantes embates del menemismo por apoderarse del partido. Finalmente, para no debilitar más su ya desgastada imagen, decidió renunciar a la presidencia dejando despejado el camino para el desembarco del menemismo.

Como no podía ser de otra manera en el justicialismo, a partir de ese momento, gobierno y partido volverían a ser parte de lo mismo. Menem fue elegido como el nuevo presidente y tras un pedido de licencia, dejó a R. García a cargo de la

⁷⁶ La prensa boliviana utiliza el simpático (y muy gráfico) vocablo “peguismo” para describir este tipo de episodios.

conducción del PJ. Una vez conquistado este potencial foco de oposición, el “Jefe”, para usar el calificativo de Cerruti, se dedicó a cooptar dirigentes mediante cargos y prebendas.

De todas maneras, según Levitsky, Menem se vio imposibilitado de manejar el PJ a su antojo. Si bien pudo disciplinarlo y ponerlo de su lado para gobernar y ganar elecciones⁷⁷, cuando intentó intervenir y arbitrar en cuestiones de política doméstica se encontró con fuertes resistencias. Por ejemplo, los líderes locales impidieron permanentemente que la conducción nacional designara las candidaturas provinciales. De este modo, el menemismo estuvo obligado a coexistir con estos adherentes autónomos o al menos, no incondicionales. Una cuota importante de esta capacidad para tomar distancia de la conducción nacional, residía en el control de los aparatos locales que aún conservaban sus respectivos jefes. Así, el gobierno central tuvo que negociar constantemente con los caudillos provinciales para poder imponer su voluntad, ya que si optaba por enfrentarlos las posibilidades de salir airoso eran mínimas.

Sin embargo, esta vigencia de los líderes locales terminó siendo funcional a los intereses del menemismo. Gracias a ellos el presidente pudo llevar adelante su programa de gobierno de extracción neoliberal, muy distante de la doctrina económica peronista, sin perder el apoyo de su electorado tradicional. Esto fue posible gracias a el extendido funcionamiento de redes clientelares que permitieron desconectar el proyecto socioeconómico nacional de la vida política barrial. Veamos que significa esto.

A pesar de que el menemismo con cada medida que anunciaba se mostraba cada vez más distante del ideal peronista, sus organizaciones de bases no se apartaron del PJ. Más aun, según Levitsky, su número creció en forma ininterrumpida durante los años noventa⁷⁸. Como ya hemos visto, estos locales partidarios tenían múltiples funciones. Una de las más comunes, también para este autor, era la asistencia social. Según una encuesta que realizó en 1997, el 96% de las UBs eran partícipes de algún programa social del gobierno. Obviamente es muy probable que existieran prácticas

⁷⁷ La gestión menemista consiguió ubicar al PJ en los primeros puestos en las elecciones nacionales durante cinco años en forma consecutiva. En 1991 gracias a la estabilización de la economía cosechó el 40% de los sufragios, en las elecciones legislativas y en las gubernativas ganó en los distritos de mayor importancia. Dos años más tarde volvería a triunfar con el 43%, ganando inclusive en Cap. Fed., un escenario históricamente adverso para el peronismo. En las elecciones para constituyentes de 1994 volvió a ganar y estiró aun más la diferencia sobre la UCR. Finalmente en 1995 obtendría la reelección de manera contundente con el 50% de los votos.

⁷⁸ Seguramente el constante aumento de los niveles de pobreza esté muy relacionado con esto.

clientelares en la instrumentación de dichos planes. No obstante, el ejercicio del clientelismo político no constituía su única razón de ser. Muchas UBs ofrecían otros servicios como asesoramiento jurídico, apoyo escolar, bolsa de trabajo, actividades culturales (vgr. proyección de películas, etc.).

Además de ofrecer beneficios particularistas, muchas gestionaron mejoras significativas para su comunidad (alumbrado público, extensión de cloacas, pavimentación, etc.) También se destacan aquellas actividades directamente relacionadas con lo que atañe a la identidad peronista, organización de misas por la muerte de Evita, grupos de lectura y discusión de doctrina justicialista entre otras. Así, a pesar de oponerse al modelo menemista⁷⁹, las organizaciones peronistas de base siguieron operando y trabajando para el movimiento, desconociendo el vuelco ideológico al neoliberalismo que había realizado el partido a nivel nacional.

Podría pensarse que Menem pudo mantener alto el nivel de activismo en las bases generando nuevas organizaciones que le respondieran. El autor se encargó de analizar este asunto y se encontró con que la gran mayoría de las UBs existían antes de 1989, por lo que desestima esta posibilidad. Para él la clave de la permanencia de las estructuras tradicionales está, de nuevo, en la flexibilidad del PJ. El hecho de que en el justicialismo no existan normas institucionales que obliguen a las subunidades territoriales a alinearse incondicionalmente con la conducción nacional, permitió a estos caudillos replegarse “...en una suerte de “microperonismo” que les permitía promover la “justicia social” –real y simbólica- en sus vecindarios, en lugar de perseguir ese objetivo en el nivel macro.” (Levitsky, 2003: 281)

Por otro lado, las organizaciones de base se veían imposibilitadas de propugnar un cambio de modelo, ya que el partido no les brindaba ningún medio para que pudieran hacer llegar su disconformidad. Además, combatir declaradamente la política del gobierno central significaba para muchos la pérdida de los recursos estatales que en aquellos días de pobreza y marginalidad tenían gran valor. Esta era la nueva realidad con la que tenían que lidiar los militantes. Antes de las transformaciones producidas en los años ochenta, la motivación de los activistas estaba más asociada a los aspectos ideológicos y a los vínculos sociales. Si bien el clientelismo no era una práctica desconocida para aquella militancia, no constituía su principal incentivo. La degradación de las condiciones de vida en los barrios populares y los cambios del

⁷⁹ Así lo indican los datos recogidos por Levitsky en una encuesta aplicada a militantes de diferentes zonas del país.

funcionamiento del PJ, harían del clientelismo político una práctica primaria en lo sucesivo.

“Para comienzos de los años noventa, los recursos del patronazgo estatal eran ya la principal moneda de cambio intrapartidaria (...) más de dos tercios (68,6%) de las unidades básicas eran dirigidas por activistas con cargos públicos y, en más de un tercio (34,3%), había por lo menos otros dos activistas que también ocupaban cargos de esa índole. Además, tres cuartas partes (75,6%) de las unidades básicas encuestadas eran financiadas por agrupaciones representadas en el gobierno...” (2003:272)

Esta vasta red de células partidarias permitió al justicialismo en general conservar su histórica imbrincación en los estratos populares, y al menemismo en particular, mantener el apoyo de los votantes peronistas a pesar de que su política distaba de serlo para muchos de ellos. Así, Menem logró un altísimo respaldo en las urnas al conseguir aglutinar, en lo que Levitsky llama una “doble coalición electoral”, a dos sectores sociales claramente diferenciados y hasta enfrentados en sus intereses. Por un lado, las clases trabajadoras y los estratos populares mayoritariamente peronistas a lo largo de su historia, y por otro, el electorado independiente de clase media que en gran medida siempre se mostró reacio a votar al PJ, sobre todo en los grandes centros urbanos. Sin lugar a dudas el principal atractivo de inclinarse por un dirigente que en principio no se ajustaba a sus concepciones políticas estuvo en la estabilización de la economía y fundamentalmente en el régimen de convertibilidad.

En síntesis, la tesis central de Levitsky consiste en explicar el éxito de Menem para implementar su política neoliberal manteniendo el apoyo del votante peronista tradicional, valiéndose de la instrumentación del clientelismo político y aprovechando la flexibilidad que históricamente caracterizó al PJ.

Discusión final

Luego de haber presentado las principales ideas y conceptos de lo que, a nuestro criterio, constituyen los estudios más representativos del clientelismo político, procederemos a ensayar una suerte de crítica de sus principales virtudes y deficiencias. Caber recordar que los trabajos expuestos anteriormente no abarcan la totalidad de las investigaciones desarrolladas en este campo, sino que se ha realizado una selección a los fines de contemplar las distintas vertientes y disciplinas desde donde se ha tratado este fenómeno. A continuación nos ocuparemos de delimitar a partir de las conceptualizaciones presentadas una definición de clientelismo político para poder avanzar luego con los otros objetivos trazados.

¿Qué es el clientelismo político?

Como pudo verse en nuestra exposición, todos los autores coinciden en plantear al clientelismo político como un intercambio entre “patrones” y “clientes”. Dicho intercambio se produce en un escenario de desigualdad entre las partes, donde los clientes son el eslabón más débil del circuito. Sobre este último asunto cabe recordar que nuestra selección de textos se realizó entre aquellos trabajos que situaban al fenómeno en los estratos populares. En líneas generales lo que el esquema aludido indica, es que los patrones intentan obtener alguna ventaja en términos de apoyo político, aprovechando la condición de marginalidad a la que están sometidos miles de ciudadanos. Dicho de otro modo, los primeros ofrecen alguna mercancía o cualquier elemento que alivie los padecimientos de los segundos, y éstos a su vez, responden siguiendo sus directivas.

¿Cuáles son los bienes que mercede el clientelismo político? A lo largo de nuestro repaso vimos que prácticamente cualquier mercancía sirve a los fines de un intercambio de esta índole. No obstante, si tenemos en cuenta el contexto de marginación y permanente necesidad en donde se produce esta forma de hacer política, se entiende que el empleo público es uno de los bienes más preciados. Cuando introducimos la perspectiva de Brusco, Nazareno y Stokes reparamos en que denominan específicamente *patronazgo* al nombramiento de puestos públicos con fines electorales o algún otro respaldo político. Por su parte, Steven Levitsky consideraba que los cargos en la administración pública son la “principal moneda de intercambio” del clientelismo. Conjugando ambas conceptualizaciones diremos que el

patronazgo es una forma específica de la práctica política clientelar que se define por la naturaleza del bien negociado.

También habíamos visto, fundamentalmente en el trabajo de Auyero, que entre estos dos actores sociales mediaba la figura del mediador o *broker*, vulgarmente conocido como “puntero político”. Con dicho autor aprendimos que el desempeño de estas personas era central para que el intercambio se haga efectivo ya que en ellas residía la tarea de transformar el carácter espurio de la transacción en una relación de colaboración mutua. Esto implicaba que el modo en el que se conducían con sus clientes eufemizaba el intercambio objetivo, convirtiendo su naturaleza en una cooperación recíproca propia de una relación afectiva. De aquí que el resto de los autores concuerden con el sociólogo en agregar a su definición la “condición diádica” de toda relación clientelar. Esto es, para que la provisión de las dádivas de la política genere los efectos deseados, su distribución tiene que estar a cargo de sujetos que se encarguen de cultivar relaciones “cara a cara” con los beneficiarios.

Sin embargo, si bien reconocen la existencia de este carácter personalizado de la provisión electoralista, el mismo, cobra otro significado en la perspectiva de Brusco *et. al.* Luego de un relevamiento estadístico estos autores comprobaron que la política clientelar no opera del modo sugerido por Auyero. Vimos que para llegar a esta conclusión, habían preguntado a sus entrevistados, si el hecho de recibir ofrendas electorales debería generar algún tipo de obligación para con quien las entregaba. Un categórico 90% respondió en forma negativa. Así, desde un punto de vista normativo, los datos obtenidos se consideraron suficientes como para pensar que no impera una norma de reciprocidad en el trato clientelar. A su vez, para indagar fácticamente si había alguna evidencia que aportara a favor de la existencia de esta norma, preguntaron si los ciudadanos se sienten obligados cuando reciben. Aquí se vio que las respuestas fueron diferentes, el 51% respondió afirmativamente. No obstante, Brusco *et. al.* desestimaron estas respuestas al observar que quienes así contestaron tenían escasas posibilidades de ocupar el rol de clientes (siempre hablando desde un criterio estadístico). Dicho con otras palabras, aquellos que consideraron que los obsequios de la política crean obligación en los receptores, no eran la clase de sujetos que podría haber vivido esta experiencia alguna vez. Eran personas de clase media o media-alta, que no simpatizaban con el PJ y que vivían mayormente en Mar del Plata. Por el contrario, los que respondieron que no se generaba compromiso alguno (el 46%), eran ciudadanos que reunían características similares a las de aquella porción minoritaria

que había reconocido votar siguiendo el estímulo de la dádiva. A partir de esta observación, los autores consideraron que las respuestas negativas pueden deberse a que estos hombres y mujeres fueron contactados y tentados por los punteros, pero no tuvieron en cuenta sus obsequios al momento de sufragar. Interpretado así, este conjunto de testimonios sumaba una nueva evidencia contra la formulación de Auyero. Por último y como para cerrar la discusión, Brusco *et. al.* también consideraron que solamente cuatro entrevistados de los que habían reconocido responder al incentivo clientelar usaron el “lenguaje de la obligación” en sus respuestas.

Además de descartar la propuesta de Auyero, vimos que también desecharon la que ellos denominaron “teoría de la tasa de descuento de promesas programáticas”. Recordemos que la hipótesis central de la misma consistía en que el electorado de bajos recursos, principalmente por las urgencias que padece, desestima las propuestas de gobierno y valora más beneficios inmediatos u otras cuestiones menores, pero más tangibles. La prueba fundamental que invalidó este razonamiento estuvo en que aquellos sujetos que habían admitido recibir dádivas de la política no rechazaban las propuestas programáticas, o al menos no lo hacían en mayor medida que los otros ciudadanos.

Ante estos resultados los investigadores avanzaron sobre la tercera versión del *modus operandi* de la actividad clientelar por ellos contemplada. La llamada “teoría del incentivo selectivo probable” consideraba que en muchas ocasiones los patrones locales infunden sobre el electorado pobre la sensación de que son capaces de detectar la manera en que votan. A su vez éstos, concientes de que pueden ser sancionados si no lo hacen de la forma sugerida por los poderosos, preferirían abnegar su elección personal. Para poder encontrar algún sustento empírico que brinde cierto aval a este planteo, Brusco *et. al.* consideraron que el hecho de votar con boletas entregadas, es decir ajenas a las que están disponibles en el cuarto oscuro, podía llegar a ser sugerente. Esto se explicaba porque habían tomado como referencia estudios de caso de la política argentina en donde vieron que frecuentemente dichas papeletas venían acompañadas de algún gesto intimidatorio además de la dádiva correspondiente. Teniendo esto en cuenta, preguntaron a los encuestados qué tipo de boletas utilizaban. Aunque sólo el 15% respondió que llevaba las suyas al comicio, al realizar algunas pruebas estadísticas los investigadores notaron que la pobreza era una condición muy difundida entre estos electores. Recordemos que la carencia económica estaba muy

asociada con el clientelismo político según las correlaciones estadísticas. A partir de ahí calcularon cuál era la probabilidad de que un votante admitiera haber actuado como cliente si la papeleta con que votaban era entregada, o si lo hacían con la del cuarto oscuro. Vimos que los datos conseguidos marcaron que era un 50% más probable que los electores reconocieran la influencia clientelar cuando usaban boletas facilitadas por los punteros. Si bien los autores admiten que es necesaria mayor evidencia -fundamentalmente de tipo cualitativa- se basan en estos datos para considerar esta última variante como la que mejor explica la dinámica del funcionamiento clientelar.

Ahora, si bien los hallazgos de los investigadores son elocuentes, volviendo a Auyero y la norma de reciprocidad ¿es posible constatar la existencia de una norma social partiendo de este tipo de interrogatorio? Reiteramos las preguntas hechas por Brusco *et. al.* (2005) para hacer más claro nuestro planteo: a) Desde lo fáctico preguntaron. *Si un puntero de un partido da bienes a la gente durante la campaña ¿Se siente ella obligada a votar por el partido del puntero?* b) Desde lo normativo *¿Debería sentirse obligada?* Si tenemos en cuenta que el clientelismo político es una práctica política ampliamente cuestionada en la sociedad argentina -el 90% de los entrevistados por Brusco *et. al.* parece confirmarlo- ¿no resulta un tanto ingenuo esperar que un ciudadano involucrado se exprese abiertamente sobre este asunto tan delicado ante la simple pregunta de un encuestador?⁸⁰ Cabe reconocer que los investigadores contemplan la posibilidad de que algunas personas falten a la sinceridad al momento de responder, lo que puede alterar hondamente los valores obtenidos, no obstante, es la única posibilidad que plantean para poner a prueba la teoría de Auyero. Sin embargo, no reside aquí el mayor déficit de su estrategia, a nuestro criterio la flaqueza principal está en que no advierten que muy difícilmente la formulación de estas preguntas sea la adecuada para captar la compleja trama de relaciones presentada por Auyero desde un enfoque etnográfico. Lo que pretendemos decir con esto es que consideramos inválida la opción metodológica escogida por estos autores, no porque los entrevistados puedan mentir, sino porque los sondeos de opinión no son una herramienta adecuada para poder entrever el “carácter rutinizado y no reflexivo” de la acción social. Para ser más claros, si Auyero preguntara a uno de los “clientes” de las redes por él observadas: “si un puntero de un partido da bienes a la gente durante la campaña ¿Se siente ella obligada a votar por el partido del

⁸⁰ Un cuestionamiento similar a los sondeos puede encontrarse en De la Torre (2003)

puntero?” Casi con seguridad respondería que “no”. En primer lugar, porque los referentes barriales no son “punteros” para muchas de estas personas, sino “Matilde”, “Juancito”, vecinos amables que se esfuerzan por colaborar con los habitantes del asentamiento. Por otro lado, estos hombres y mujeres no “dan bienes durante la campaña”, sino que hacen favores, ayudan y lo hacen durante todo el año.

A esto podemos agregar que para poder llevar a cabo su relevamiento, Brusco *et. al.* se ven obligados a simplificar en alguna medida la tesis de Auyero. Lo que dichos autores encierran en una norma social de la cultura cívica de los barrios urbanos marginales, cobra un carácter de mayor complejidad en los textos del sociólogo.

Dejemos hablar a estos autores:

“Los partidos y los patrones que quieren inducir a los votantes a votar por ellos no tendrían problemas con el voto secreto si pudieran apoyarse en normas y costumbres que establecen que una persona que recibe un regalo queda debiéndole algo (por ejemplo un voto) a quien se lo dio. Auyero sostiene que esta norma opera en la cultura política argentina” (Brusco *et. al.* 2005: 250)

A nuestro entender su propuesta es algo más embrollada y rica a la vez. Fundamentalmente, como se pudo observar en nuestra exposición, Auyero tiene muy presente el componente extorsivo de la relación clientelar, cuestión que parece ser suprimida o al menos relegada en esta interpretación. De aquí que la reciprocidad entre punteros y clientes no sea algo puramente voluntario, sino que existe una disposición estructural, un “balance de fuerzas desigual”, que induce a los agentes a adoptar tales comportamientos y a entenderlos como actos de cooperación mutua, y que por lo tanto hacen del clientelismo político un “sistema de dominación”. De nuevo, todos elementos que no pueden ser capturados por un cuestionario.

Por otro lado, en relación al análisis de la tercera hipótesis del funcionamiento clientelar, cabe decir que los datos generados pueden ser sugerentes, pero se encuentran todavía muy lejos de mostrar algún indicio de un comportamiento social en ese sentido. Si bien los números de su modelo de simulación marcan que la probabilidad de que un ciudadano admita la influencia de las ofrendas electorales en su decisión es del 14% cuando vota con las boletas del cuarto oscuro y del 21% cuando lo hace con votos entregados por los punteros -de ahí se obtiene el valor del 50% mencionado anteriormente- esta variación de siete puntos porcentuales no aporta demasiado a los fines de comprobar el planteo. A diferencia de lo insinuado por los autores, a nuestro criterio la diferencia de los porcentajes es insignificante, o la menos es irrelevante para las deducciones que de ahí se pretenden realizar, y más aun, si

tenemos en cuenta que surgen de una simulación estadística. Además, considerar como un supuesto que los ciudadanos que llevan sus boletas el día del comicio, han sido presionados es algo por demás discutible.

En otras palabras, el hecho de que las probabilidades de que los ciudadanos reconozcan haber actuado como clientes aumenten en un 7% cuando los mismos votan con boletas repartidas por los punteros, es una evidencia muy pobre como para identificar, aunque sea en grado mínimo, “...la intimidación, la coerción y el monitoreo como el sostén del clientelismo en la Argentina” (Brusco, 2005:272). Así, en lo que a nosotros respecta, consideramos la mirada de Auyero sobre la lógica clientelar como la versión más refinada y la que mejor representa al fenómeno.

Tenemos entonces hasta aquí, que el clientelismo político es un intercambio de diversos bienes o servicios entre patrones y clientes que se encuentran en una situación de asimetría y que discurre gracias a la decisiva intervención de los punteros. Ahora, puntualmente ¿cuáles son los actores políticos que pueden obtener beneficios de este instrumento? Esto es, ¿puede el presidente montar su propia red clientelar o este mecanismo rige solamente a nivel barrial o regional? En el caso de Auyero este asunto prácticamente está ausente o sencillamente se da por descontado. Casi con seguridad no será erróneo inferir de su estudio que los gobernadores provinciales puedan usufructuar los distintos entramados clientelares que existen en su territorio. En varios pasajes de sus escritos aparece “Chiche” Duhalde (la esposa del gobernador) en acciones propias de la política clientelar. Sin embargo ¿puede llevarse más lejos este esquema? En el capítulo 3 vimos que de esta tarea se encargaron Massun y Dinatale.

Desde la mirada de dichos analistas el clientelismo político adoptaba la forma de una vasta red de relaciones de la cual se sirve el gobierno central (P. Ejecutivo Nacional) para cosechar apoyos políticos y mantenerse en el poder. Estas transacciones involucran a gobernadores, legisladores, intendentes, referentes barriales, etc. Decíamos con Massun que el voto era el commodity del mercado del clientelismo. Esto significaba que el sufragio es el principal medio de pago del circuito ya que es vital para todos los patrones. Más en detalle lo que sostiene su planteo es que los distintos actores de la cadena se unen con su inmediato superior e inferior en la negociación de los votos controlados. Por ejemplo el intendente ofrece al gobernador su caudal electoral reunido en los barrios de su comuna para que éste pueda ser reelegido y a cambio le exige fondos para obra pública. A decir verdad no

es necesario apelar a ejemplos hipotéticos, la administración Kirchner parece ser una fuente interminable de este tipo de episodios.

También apuntamos que este autor consideraba que el formato “cara a cara”, la dimensión personalizada del vínculo clientelar al nivel de las bases, también se respetaba en los niveles más elevados de la pirámide. Así lo ejemplifica: “*Cuando un alto exponente de la política tiene que explicar, ante los medios de comunicación, una alianza impensable desde la lógica o la historia, suele ocurrir una verdadera o supuesta amistad y militancia de antigua data.*” (2006: 23). Esto a su vez, implicaba que nunca o muy infrecuentemente los patrones de los órdenes superiores negocien con otros empresarios del voto de los escalones iniciales de la pirámide.

Otro elemento importante de esta prolongación de la matriz cliente-*broker*-patrón, es que contempla la posibilidad de que actores de diferente orientación política participen en los arreglos clientelares. Vale la pena citar *in extenso* las palabras de Massun sobre este asunto:

“...las redes clientelares (...) son herramientas políticas que carecen de ideología, o que, dicho de otro modo, pueden ser funcionales a cualquier proyecto político (...). Los mediadores no sólo no son intelectuales propagadores de una ideología definida, sino que suelen cambiar su pertenencia partidaria e incluso su ideología de acuerdo con los cambios que se producen en la cumbre del poder desde donde, en grados sucesivos, se administran los recursos del Estado. Los mismos mediadores que en la década del noventa defendían las privatizaciones diciendo que mejorarían los servicios públicos que recibían sus clientes, y permitirían reducir el déficit del Estado en provecho de la ayuda social, son los que una década después hablan de la <nefasta década neoliberal>.” (2006: 36)

Pudimos observar como este razonamiento sobre la “carencia de ideología” encontraba respaldo en los episodios reales denunciados por Dinatale. Cuando presentamos el esquema clientelar por él concebido, mostramos el rol que el movimiento piquetero desempeñaba en el mismo. Vimos que una gran mayoría de sus facciones se organizaba alrededor de los planes sociales y que ejercía un considerable “poder de coerción” para obtenerlos. Al igual que en la mirada de Massun, había diferentes tendencias ideológicas dentro de las organizaciones que negociaban con el gobierno. La división que ahí se hacía englobaba en el sector de los “blandos” a aquellos grupos que acompañaban explícitamente la gestión oficial. Fundamentalmente se refería a la FTV de Luis D’Elía y a Barrios de Pie bajo la conducción de Jorge Ceballos. Por el lado de los “duros” se encontraban los sectores que adoptaban posiciones más intransigentes, la CCC, el Polo Obrero y el MIJD de Castells. “*En todos los casos esta relación [con el gobierno] tiene un objetivo claro: conseguir la mayor cantidad de planes sociales posibles para ampliar el número de*

adherentes al grupo piquetero o, en caso contrario, existe la amenaza puntual de cortar rutas y generar conflictos sociales” (Dinatale 2004: 177). A esto el autor agregaba que mientras mayor fuera la proximidad con el proyecto del oficialismo, mayor sería la cantidad de subsidios que se podrían obtener.

Antes de hacer cualquier conjetura sobre este asunto, primero hay que señalar una leve diferencia entre ambas concepciones. En el primer caso apuntamos que excepcionalmente se producían negociaciones entre la cúpula de la pirámide y los niveles inferiores, mientras que en la concepción de Dinatale no hay ningún obstáculo para que esto se produzca.

Ahora, volviendo al ejemplo de la falta de impedimentos en el terreno ideológico para obtener réditos de una estructura clientelar, cabe señalar alguna falencia en la demostración. Lo primero que llama la atención es que se puede advertir cierta contradicción en lo relativo a la cantidad de planes asignados según el nivel de aproximación con el gobierno. De acuerdo a los datos relevados por el propio autor, el criterio para el otorgamiento de programas parece ser directamente opuesto al señalado anteriormente o al menos se encuentra lejos de respetarlo. Si sacamos un promedio de la cantidad de planes recibidos por cada organización en relación a la cantidad de seguidores que posee, vemos que la opositora CCC recibe la misma cantidad de programas por adherente, inclusive una leve supremacía (0,64), que la oficialista FTV (0,62). Otra comparación reveladora muestra que mientras que una de las organizaciones que más firmeza mostró ante el gobierno como el Polo Obrero obtiene un plan para cada afiliado, el movimiento Barrios de Pie maneja solamente 0,11 planes por seguidor. Otra agrupación que se enfrentó constantemente con el kirchnerismo como el MIJD, reúne un promedio de 0,3 subsidios por persona. Inclusive si realizamos el mismo cálculo para el ala “dura” y “blanda” de la protesta respectivamente, nos encontramos con que los opositores reciben un flujo mayor de ayuda social -siempre hablando proporcionalmente- que los grupos más cercanos al gobierno⁸¹.

De todas maneras no es esta la cuestión que más nos preocupa de su argumento. A fin de cuentas, la cantidad de planes otorgados no necesariamente refleja la existencia y/o intensidad de un vínculo clientelar. Sin necesidad de ir más lejos ambos líderes de las agrupaciones conciliadoras recién mencionadas, ocupan

⁸¹ Estos promedios resultan de los siguientes datos: CCC maneja 45.000 planes y cuenta con unos 70.000 seguidores, Polo Obrero, 20.000 planes y 20.000 adherentes, MIJD, 12.000 programas y 40.000 militantes, FTV, 70.000 planes y 120.000 piqueteros y Barrios de Pie 7.000 programas y 60.000 adherentes. Véase Dinatale (2004: 184)

cargos oficiales al día de hoy, lo que resulta un tanto más significativo para nosotros. Lo que sí consideramos un déficit importante es que, a nuestro entender, en este ejemplo del nivel de ayuda recibido de acuerdo al posicionamiento mantenido por las organizaciones piqueteras, se confunde coerción con apoyo político. Continuando con dicho planteo vemos que la obtención de los planes, no parece responder a una lógica de alineamiento político o cooptación, sino a una más cercana a un mecanismo de extorsión.

Como hemos venido sosteniendo hasta aquí con los diferentes autores, el clientelismo político, entendido como un sistema de intercambios de favores, implica que la provisión discrecional de recursos por el poder de turno busque generar la adhesión de las partes clientelizadas. El error de Dinatale está en concebir el respaldo político y el hecho de no cortar una ruta como sucesos equivalentes. A nuestro criterio este tipo de confusiones desvirtúa la esencia misma del concepto de clientelismo político para ampliar sus límites abarcativos a costa de reducir su capacidad explicativa permitiendo que en muchas ocasiones analistas de diferentes procedencias ideológicas tipifiquen como intercambios clientelares sucesos que poco comparten con su naturaleza. Así también se corre el riesgo de desaprobado ciertas medidas gubernamentales que tienen su origen en un reclamo de un grupo de presión determinado, llámese trabajadores desocupados, productores rurales, etc. y nada tienen que ver con un intento de cooptación por parte del poder político, lo que tampoco implica que dichas medidas sean desinteresadas.

Considerando las incongruencias en el argumento de Dinatale y teniendo en cuenta los otros estudios, no encontramos elementos fehacientes como para confirmar que la ideología no interviene en la conformación de los vínculos clientelares. Más aún, si nos basamos en los trabajos de Levitsky y Auyero encontramos motivos para inclinarnos por lo contrario. Con el primero pudimos observar como los punteros y los jefes barriales hicieron todo lo posible por retener el apoyo que suscitaba el peronismo como el partido de los pobres, a pesar de estar en contra del rumbo que había elegido la elite gobernante para conducir el país en los noventa. Las entrevistas realizadas por el autor no se condicen con la interpretación de Massun sobre este asunto. No parece ser cierto que los dirigentes de base hayan “defendido” las privatizaciones o la reducción del rol Estado en la economía. Lo que hicieron fue intentar inmunizar al partido de las desafecciones que dichas medidas pudieran provocar dentro de los

estratos populares. En todo caso, lo que defendieron fue el partido y la ideología que lo caracterizó históricamente.

Teniendo esto en cuenta, sumado a las descripciones de las historias de vida de los punteros peronistas que hace Auyero, parece menos probable aún, que estas personas suelen cambiar su pertenencia partidaria como indica Massun. Lo que sugiere la investigación aludida, es que los referentes barriales con los que se entrevistó eran peronistas ante todo lo demás. Difícilmente pueda imaginárselos trabajando para otro partido. Así relata Auyero la situación de un puntero que más de una vez se desvinculó de una red clientelar al verse desfavorecido en la distribución de los recursos

“Cholo no buscó otra forma de hacer política, sino que cambió lealtades *entre mediadores pero dentro del Partido Justicialista*. Siguió siendo peronista (sin importar otras posibilidades más atractivas en términos de acceso a recursos, sobre todo en los años de gobierno provincial y nacional Radical” (2001:194)

Con estas observaciones tampoco pretendemos suprimir la posibilidad de que existan punteros dispuestos a trabajar al mejor postor. Simplemente lo que sostenemos es que la imagen de “prostitución política” en el mundo de la mediación a la que hace alusión Massun, no encuentra correlato en los trabajos que hemos analizado.

Desde otro ángulo, otro error que suele cometerse cuando se utilizan concepciones algo vagas del concepto, es hacer caer dentro del clientelismo políticas favorables a un sector determinado que no responden a una lógica clientelar por más electoralistas que las mismas parezcan. Si bien desestimamos algunos de los aspectos del análisis de Brusco *et. al.* vimos que hay un elemento de su definición que consideramos primordial para entender y poder discutir sobre el asunto. Cuando presentamos su perspectiva, en uno de sus escritos se ocupaban de remarcar una propiedad específica de la política clientelar que indicaba que ésta se define, entre otras cosas, por *individualizar* a sus beneficiarios. Lo cual significaba que toda estrategia de movilización clientelar, se orientaba a aquellos sujetos pasibles de ser influenciados por las ofrendas de la política.

Si tenemos en cuenta este último criterio clave en la definición del concepto, es posible observar como pierden sustento muchas apreciaciones (sobre todo periodísticas) que pretenden impugnar por clientelares las políticas públicas en materia social de los gobiernos. En lo que a los estudios aquí presentados respecta, cabe señalar que el análisis de Dinatale sobre el movimiento piquetero no logra sortear con éxito este asunto. La entrega de planes sociales a los sectores más “duros” de la protesta no busca conquistar su voluntad, al menos no en el sentido que el estímulo

clientelar propiamente dicho supone. La diferencia es sutil, pero real. En este caso la parcialidad -si es que existe- en la distribución de los recursos tiene otro origen. Surge *como respuesta* a un potencial escenario de alta conflictividad social. Lo que se persigue es desactivar situaciones que ponen en jaque los precarios niveles de convivencia logrados entre los distintos sectores que componen la sociedad. Esto es muy distinto a focalizar la asignación a aquellos grupos de personas que con alguna probabilidad puedan sumarse un aparato político edificado clientelarmente. Así, en este caso puntual, la direccionalidad del proceso es contraria a la que, a nuestro entender, caracteriza a la política clientelar.

En relación al vínculo de las agrupaciones que expresan un declarado apoyo al proyecto oficial puestas de manifiesto por Dinatale, puede decirse, con toda la prudencia que esta clase de afirmación exige, que se corresponde con lo que aquí venimos describiendo como un proceso de construcción política clientelar. Esto es, el intercambio adquiere el formato planteado anteriormente. Los funcionarios canalizan a través de su estructura político partidaria -en este ejemplo las agrupaciones Barrios de Pie y FTV- una serie de beneficios (los que Auyero denominaba como los “recursos de arriba”) y estos reeditúan en apoyo político; votos, importantes contingentes de seguidores en actos oficiales, militantes que participan en escraches “espontáneos”, etc.

En síntesis, retomando los distintos elementos desarrollados a lo largo de nuestro recorrido, podemos definir al clientelismo político como una práctica política que opera con frecuencia en el sistema político local que consiste en un intercambio no libre entre quienes controlan recursos del Estado (patrones) y quienes están urgidos de los mismos (clientes). En esta negociación asimétrica las partes involucradas persiguen intereses disímiles, los primeros pretenden que los favores otorgados discrecionalmente generen apoyo político y electoral, es por ello que individualizan con cierto detenimiento a sus clientes. Estos a su vez, buscan mejorar su condición a partir de los bienes obtenidos. Entre ambos la figura del mediador juega un rol decisivo para que el vínculo se consuma. Por otro lado, la estructura mediante la cual se canalizan estos recursos adopta formas diferentes de acuerdo a la dimensión del aparato clientelar construido.

Para ir cerrando este apartado, cabe aclarar que con las anteriores acotaciones no pretendimos minimizar la incidencia del clientelismo en la esfera de la política vernácula. De hecho, el estudio de Levitsky seleccionado y aquí desarrollado, no le

otorga un papel menor a esta cuestión. En la próxima sección intentaremos responder a la pregunta que rigió nuestro trabajo realizando algunas notas sobre la relevancia del clientelismo en el país. Para finalizar, podemos decir que una de las motivaciones fundamentales de este escrito es sumar un aporte en el sentido de contraponer una mirada más precisa de la política, a aquellas que reducen los juegos de poder⁸² intrínsecos a la misma a una omnipresente lógica clientelar. En otras palabras, una operación analítica realizada con bisturí y no con cuchillo de carnicero.

Sobre la efectividad del clientelismo

“Como no voy yo a amar a esta gente si el peronismo nunca le dio nada y todavía lo sigue votando”

Alberto Balestrini

En contra de lo que la mayoría de la prensa, como así también alguna parte de la ciudadanía -en gran medida influida por aquella- dan por sentado, muchos de los autores que trabajan esta problemática, coinciden en relativizar la incidencia de las prácticas clientelares al momento de analizar un resultado electoral.

Una posible demostración del papel del periodismo en la interpretación del tema, es el artículo *Dinero por votos*⁸³ publicado en el diario *La Nación*. Basándose en una de las investigaciones de Brusco, Nazareno y Stokes (2005) que aquí desarrollamos, el autor de la nota sostiene que está probada la eficacia del clientelismo. Para que no queden dudas, escribe el cronista: “¿Está comprobado que el clientelismo político sea efectivo a la hora de contar votos? [...] la respuesta es que sí.” Esta afirmación busca sustento en el hallazgo de los investigadores de que en 1999 (año electoral) las intendencias gestionadas por el peronismo tenían, en términos estadísticos, mayores probabilidades de obtener recursos del Plan Trabajar que las radicales cuando en el año anterior no había grandes diferencias. Sin embargo, como vimos anteriormente, pese a que el gobierno nacional intensificó el financiamiento del plan en municipios oficialistas, según Brusco *et. al.*, no había evidencia suficiente como para afirmar que alcanzó a influir en el desempeño electoral del partido. No obstante, en los municipios gobernados por la UCR se dio la particularidad de que los

⁸² Utilizamos esta denominación en el sentido que Lindblom le da al concepto, esto es, para referirnos “...a las interacciones políticas por medio de las cuales se controla a los demás.” (1991:57)

⁸³ “Dinero por votos. Un estudio demuestra su relación” en *Diario La Nación*, 25/06/2006

mismos fondos “...tuvieron el efecto de restar apoyo al partido radical” (Brusco *et. al.*, 2006:18). Habíamos dicho que posiblemente esto se deba a que el gobierno nacional logró encauzar los recursos a través de las estructuras de base del PJ.

En primer lugar discrepamos rotundamente de la interpretación del cronista sobre este estudio, inclusive cabe dudar de la honestidad de su lectura ya que son reiteradas las expresiones presentes en el escrito en sentido contrario a su apreciación. Dicen Brusco *et. al.* : “*La contribución central del presente trabajo [...] es resaltar los tradeoffs y costos electorales del reparto particularista.*” (2006:2). En otra parte señalan: “*Los votantes muchas veces no respondieron al patronazgo con mayor apoyo electoral, y a veces el patronazgo tuvo el efecto contrario de bajar los porcentajes de votos para el partido oficialista.*” (2006: 11) y así podríamos continuar citando.

A nuestro entender, la intención del mensaje substancial del texto está más cerca de cuestionar la efectividad del clientelismo que de confirmarla. El principal planteo que puede encontrarse en este sentido, es el análisis del impacto en términos electorales del gasto en personal de las administraciones locales. Vimos que en este punto los autores ponían de manifiesto, realizando un original aporte a la literatura del clientelismo, que la utilización discrecional o partidista del empleo público puede restar, en un lugar de sumar apoyo electoral. A esta conclusión llegaban luego de relacionar la evolución del gasto en trabajadores municipales (indicador de patronazgo) con los resultados de los comicios. Para las comunas gestionadas por los radicales las correlaciones indicaban que mientras más se invertía en patronazgo más adverso el porvenir. Aunque sin contar con muchos elementos que confirmen su razonamiento, Brusco *et. al.*, en forma hipotética, consideraban que los perjuicios podían explicarse porque la ciudadanía al tomar conciencia de que el intendente aumenta artificialmente la planta en personal para obtener apoyo en las urnas, en lugar de destinar ese dinero a fines más loables, reaccionaba emitiendo un “voto castigo”.

A su vez, en el otro trabajo de estos autores que tratamos, la evidencia estadística marcaba que el clientelismo político no era una estrategia que se destacara por su efectividad. Los modelos de simulación mostraban que un ciudadano que reuniera todas las cualidades que, según el mismo estudio, caracterizaban a los potenciales clientes, rara vez recibiría una ofrenda electoral y reconocería que influye en su voto. Las probabilidades de que esto sucediera rondaban el 20%, es decir que de diez personas rotuladas como posibles clientes, sólo dos reconocerían su situación. Además los datos también mostraban que la provisión electoralista no era un

fenómeno muy extendido en el país. Sólo un 7% de los encuestados admitió haber recibido un obsequio de la política.

Por su parte, las investigaciones que analizan el clientelismo desde un enfoque cualitativo se encuentran en la misma sintonía. En el estudio por nosotros presentado, Auyero considera que la extensión de una red clientelar por más amplia que esta sea, nunca es lo suficientemente grande como para incidir significativamente en una elección. En palabras del autor:

En el caso de Matilde, la mediadora más poderosa de la villa, la cantidad de gente que está -casi literalmente- “atada” a ella mediante lazos fuertes no abarca a más de cien personas (en una población de más de 7000 votantes) [...] Su ejemplo bastaría para indicarnos un hecho fundamental: *el clientelismo no puede por sí solo garantizar resultados electorales*” (2004:61) Cursivas agregadas

Aunque decidimos dejar fuera de nuestra exposición la investigación de Torres en un municipio radical, éste mediante un abordaje casi calcado al de Auyero (de ahí que consideráramos innecesaria la inclusión de su trabajo) llega a conclusiones muy similares. Si bien es un tanto extenso, creemos que vale la pena seguir con atención como argumenta y respalda lo dicho anteriormente:

“Según las manifestaciones de las ex directoras de Bienestar Social, esa área del gobierno ayudó sistemáticamente a una población (...) de 350 familias. ¿Cuántos miembros por familia efectivamente podrían ejercer el derecho al voto? (...) Haciendo un promedio elevado, considérese la existencia (tal vez exagerada) de dos y medio votantes por grupo familiar. Es decir, sobre 350 familias: 875 posibles votantes. (...) Supóngase que, en este grupo, la abstención fuera (...) del 10%. Se tendrá entonces que de los 875 posibles votantes solo concurrirían efectivamente a las urnas unos 787. ¿Todos votarían a la Unión Cívica Radical? (...) ya se vio que entre el grupo de clientes entrevistados existían personas declaradamente peronistas y que manifiestan no haber votado nunca a la U.C.R. (...) Habría que pensar que no eran los únicos. (...) ¿Cuántos serían? No hay certeza al respecto, por lo que se regresa a nueva suposición: tómese un 20% como número escaso (...) Se tendría que unos 630 clientes de la red votaban al radicalismo.

Los datos de la Junta Electoral de la provincia de Buenos Aires para el distrito señalan que el promedio de la diferencia de votos a favor del partido gobernante -la U.C.R- entre 1983 y 1999, fue de 1500 votos. Superan holgadamente los aproximados 630 votos que manejaría, en las *mejores circunstancias*, la red clientelar.” (Torres, 2000: 116)

De todos modos hay que hacer una distinción sobre este asunto. Si bien, como dice Auyero, a través de la implementación de prácticas clientelares solamente no se ganan elecciones, no es posible afirmar lo mismo en el caso de las primarias o internas partidarias (ya sean abiertas o cerradas). En este tipo de competencia electoral, conseguir las adhesiones necesarias como para impulsar una candidatura resulta mucho más dificultoso -fundamentalmente porque las mismas no son obligatorias- y el aporte de la movilización de tipo clientelar puede ser decisivo. A nuestro entender, aunque haría falta mayor evidencia para corroborar nuestra apreciación, cuando se dan este tipo de comicios, las redes clientelares pasan a ocupar un lugar protagónico en el desenlace final, ya que el aporte de sus votos pesa mucho más que en las elecciones

generales. No faltan casos en nuestro país en donde las aspiraciones de los candidatos se miden de acuerdo al tamaño de las estructuras que controlan.

Otro punto a considerar relativo a la efectividad del clientelismo, es que es muy difícil, si no imposible, establecer en que medida la lealtad a los mediadores o patronos se convierte luego en votos efectivos; y en caso de que los punteros vean su trabajo retribuido en las urnas, tampoco es posible asegurar que ese respaldo encuentre su origen en el reparto particularista de recursos. Ni siquiera los estudios de corte etnográfico que por la metodología que aplican se encuentran mejor posicionados para develar esta cuestión, están en condiciones de hacer alguna aseveración confiable al respecto. Con esto lo que pretendemos destacar es que ni siquiera dichas investigaciones, que a nuestro criterio son las que mejor desentrañan la dinámica clientelar, han podido, por lo menos hasta ahora, plasmar fehacientemente en sus trabajos que en el cuarto oscuro el “cliente” defina su elección siguiendo el razonamiento del intercambio.

Sin embargo, no todos los analistas coinciden en restarle trascendencia al clientelismo en los resultados electorales. Como se pudo observar cuando presentamos el pensamiento de Massun, la acumulación electoral constituye el punto de partida sobre el cual se erige su análisis. Desde nuestra lectura esto trae aparejado una clara inclinación sobre este interrogante crucial que rodea al fenómeno. A nuestro criterio el autor apunta, aunque no lo afirma tajantemente, a que en la Argentina se puede acceder y/o mantener el poder en todos sus niveles a través de la estrategia clientelar. Pasajes de su texto como el siguiente vienen a respaldar nuestra apreciación.

“Si el poder político *se construye a partir de la red clientelar*, resulta extremadamente complejo tratar de desarticularla. Es imposible imaginar que los beneficiarios del sistema, que se encuentran en el poder, tomen las medidas tendientes a modificarlo. Los que critican al clientelismo desde una visión republicana, de defensa de la calidad institucional, suelen perder las elecciones, y en otros casos cuando las ganan adoptan el clientelismo como reaseguro.” (2006:117) *Cursivas agregadas*

Aunque por momentos esta mirada parezca corresponderse con la realidad, cuando se observa con atención su planteo puede verse que lleva demasiado lejos el alcance del clientelismo. O mejor dicho, para poder llegar a ese punto su conceptualización pasa por alto algunas cuestiones. Por ejemplo, como señalamos anteriormente cuando analizamos la interpretación en clave clientelar del movimiento piquetero realizada por Dinatale, vimos que la concepción piramidal para resultar provechosa, debe ocultar que la asignación de un determinado flujo de recursos sea producto de la acción de un grupo de presión.

Otro elemento que resulta problemático es la superficialidad con que son tratados los intereses y motivaciones de los políticos de la pirámide. Estos autores nos pintan un cuadro en donde la política está plagada, en todos sus niveles, de cínicos patrones que están dispuestos a todo a fin de poder controlar más votos y que eso les posibilite ascender en la escala. La política queda limitada así a una competencia inmoral donde el único objetivo es acopiar apoyo político. Por su lado, aquellos que estén dispuestos a hacer política respetando su pertenencia partidaria, accionando dentro de los límites de la ética y la responsabilidad, manteniéndose fieles a sus principios ideológicos, etc., están destinados a verse derrotados ante la maquinaria clientelar.

Por nuestra parte, repetimos, no pretendemos negar la existencia de aquel tipo de hombres y mujeres dentro de la clase dirigente, pero tampoco consideramos que predominen, o al menos descreemos de que el mundo de la política en la Argentina se reduzca a múltiples intercambios clientelares. A nuestro criterio, esta es una visión demasiado abstracta e idealizada que, cuando se la utiliza para analizar el sistema político argentino, se encuentra con más excepciones que casos que se ajusten a sus preceptos.

Haciendo una suerte de balance de lo dicho hasta aquí, podemos afirmar que el clientelismo no asume la dimensión suficiente como para adjudicarle un lugar primordial en los resultados de las contiendas electorales. Para sostener esta aseveración ningún ejemplo es mejor que lo sucedido en las sospechadísimas elecciones para convencionales constituyentes en la provincia de Misiones en octubre de 2006. Mediante las mismas se definía si el gobernador peronista Carlos Rovira podría llevar a cabo su proyecto reeleccionista, lo que implicaba reformar el artículo 110 de la Constitución provincial que obligaba el recambio de autoridades. En las semanas previas al comicio, en los medios abundaron las denuncias sobre la utilización de incentivos clientelares por parte del oficialismo. Por otro lado, el presidente Kirchner hizo manifiesto su apoyo a Rovira. Con este respaldo y los fondos que implicaba, el desenlace parecía cantado. Sin embargo, los resultados finales dieron por ganador a los constituyentes de la oposición que obtuvieron algo más del 56% de los sufragios.

De todos modos, a pesar de no poseer la escala y la gravitación que muchos les asignan, las redes clientelares siguen siendo un elemento clave para mantener vivas las estructuras territoriales de los partidos que a su vez resultan fundamentales para

algunos menesteres de la política. No sólo en las internas como mencionábamos anteriormente, sino también para fiscalizar elecciones, para movilizar partidarios a los actos proselitistas, para organizar fuerzas de choque que defiendan las medidas oficiales en la calle, para hacer campañas políticas, etc.

Ahora, si bien las máquinas partidarias fundadas y sostenidas clientelaramente aportan sus principales atribuciones en la actividad política cotidiana, tampoco hay que subestimar sus alcances. Cuando desarrollamos los diferentes estudios sobre esta temática, aprendimos con Levitsky como el clientelismo puede aportar a empresas de mayor envergadura. En su rigurosa investigación sobre el Partido Justicialista, el autor revela como la extensa estructura territorial con la que cuenta dicha fuerza, se convirtió en un factor decisivo para que Menem pudiera implementar su política neoliberal. En líneas generales el razonamiento consiste en que el gobierno central logró desacoplar las políticas ejecutadas a nivel nacional -notoriamente opuestas a lo que marcaba la tradición peronista- de la vida política barrial. Esto fue posible gracias a la instrumentación sistemática del clientelismo político. Mediante esta estrategia pudo retener el apoyo del histórico peronismo de base que, sumado al respaldo que la convertibilidad despertaba en las clases medias, llevó al menemismo a ganar cuatro elecciones nacionales en forma consecutiva y a la Argentina a experimentar una de las transformaciones socioeconómicas más importantes de su historia.

Contra la política clientelar. Breves notas sobre políticas sociales y clientelismo político.

Más allá de los debates existentes, a esta altura nadie discute que la Argentina durante los noventa experimentó un profundo deterioro en materia social. En lo que hace a nuestra problemática solo hace falta una pequeña dosis de sentido común para advertir que el factor principal, si bien no el único, que induce a miles de ciudadanos a involucrarse en redes clientelares es la situación de pobreza a la que se ven sometidos a lo largo de los años. Un dato sugerente relacionado con esto, es que varios de los estudios que tratan al clientelismo en forma específica comienzan sus escritos con un capítulo dedicado a explicar con detenimiento las transformaciones que generó la aplicación de políticas de corte neoliberal en el país en la década pasada (Auyero 2001, Torres 2000, Trotta 2003).

A partir de esto podría pensarse que, al servirse las redes políticas de la pobreza para funcionar, toda iniciativa contra ésta implicaría, en principio, un embate

contra el mercadeo clientelar. Lamentablemente, como se ha podido ver a lo largo de este escrito, muchas veces los mismos instrumentos que tienen por propósito sacar de la miseria a los habitantes, se convierten en el insumo principal para el funcionamiento de las maquinarias políticas. De este modo, reparar en el potencial uso clientelar que se le pueda dar a un determinado plan social, es un momento clave en el diseño de los programas. Justamente, fuera de lo relacionado con los malos resultados obtenidos en el mejoramiento de los indicadores sociales, uno de los cuestionamientos que se le hicieron a las acciones focalizadas tendientes a combatir la pobreza y el desempleo en los noventa, era que su intencionalidad originaria era de tipo político. Más precisamente, las políticas sociales del gobierno de Menem tenían para algunos una función legitimante en un marco de profundas transformaciones socioeconómicas tal como lo señalaba Levitsky. Así las cosas y para ir dando fin a este trabajo, creemos oportuno dedicar algunas líneas finales al vínculo entre la práctica clientelar y las políticas sociales. No obstante, antes repasaremos brevemente las principales alternativas para prevenir la industria del clientelismo consideradas por los especialistas.

Cuando indagamos acerca de cuáles eran las propuestas de los autores sobre este asunto, notamos cierta pobreza en las opciones sugeridas. De todos modos, para ser justos con los investigadores, cabe señalar que éste tampoco es el objetivo primordial de sus trabajos.

Siguiendo el razonamiento de que el clientelismo opera y se reproduce gracias a la pobreza, Auyero considera que la única salida es reconstruir un modelo de Estado de Bienestar que permita el goce de derechos sociales a la totalidad de sus habitantes. Valen la pena sus palabras al respecto:

“...toda la evidencia histórica, tanto en América Latina como en el resto del mundo, nos muestra que fue la extensión de los derechos sociales al conjunto de la ciudadanía, derechos a los cuales se accede por el solo hecho de ser ciudadano y no por integrar una red partidaria, la que hirió de muerte al clientelismo. Por lo tanto, la lucha contra el “intercambio de favores por votos” no debe ser una cruzada moral contra los clientes -y ni siquiera, agregaría, contra los punteros- sino una lucha por la construcción de un auténtico Estado de Bienestar.” (2004: 91)

Massun disiente con este planteo porque considera que dicho sistema de organización socioeconómica ha fracasado en todo el mundo por múltiples motivos. Entre otros, piensa que las políticas propugnadas por el mismo pueden generar algo de desidia en amplias franjas de la población y son económicamente inviables en el largo plazo. Dicho de otro modo, cuando el Estado debe brindar cobertura a sus ciudadanos por el sólo hecho de serlo, se corre el riesgo de caer en un “asistencialismo crónico”.

“Este fenómeno no es solo un hábito personal, se convierte en una subcultura de la marginalidad. Las personas se mueven en un medio donde todos se valen de las ayudas del Estado, y la viven tan naturalmente que no las perciben como algo excepcional, o temporario. Se hace parte de su estilo de vida, y lo que es más grave, se transmite entre generaciones.” (Massun, 2006: 119)

Según este autor, para dar batalla al clientelismo hay que fomentar e impulsar todas aquellas acciones orientadas a generar una idiosincrasia colectiva que premie y valore el esfuerzo y la cultura del trabajo. Esto tiene que estar sustentado en una economía estable y en continuo crecimiento que brinde oportunidades a toda la población. Por otro lado plantea poner énfasis en lo educativo. Para el autor una correcta y profunda instrucción cívica que acerque a los jóvenes argentinos los principios y valores más preciados de la república y la democracia, sentará las bases para promover una nueva generación con una cultura política fortalecida capaz de entender y valorar la incidencia de lo político en el destino de sus vidas.

Con una mirada más cercana a los problemas de los programas sociales que regían en el país al momento que escribía, Dinatale repasa una serie de propuestas concretas orientadas a solucionar diferentes aspectos de dicha intervención estatal. Uno de los puntos que se torna problemático y que caracteriza a la asistencia focalizada imperante en ese tiempo -y que rige hasta nuestros días-, es el asunto de los costos. Para poder establecer cuáles son los sectores sociales que reúnen las características para ser beneficiados con los programas, es necesario contar con una extensa estructura burocrática que, a su vez, sea capaz de realizar relevamientos necesarios para detectar dónde se encuentran. De este modo, se gasta un cuantioso volumen de recursos que podría ser destinado a los más necesitados.

En lo relativo al clientelismo, a grandes rasgos, el diagnóstico principal en que se basan estos proyectos rescatados por el autor, es que al ser el Estado el que determina quién está o no en condiciones de recibir un subsidio, siempre estará latente la posibilidad de que dicha asignación se ejerza con discrecionalidad para obtener réditos políticos. Para reducir el margen casi hasta anular la factibilidad de esta práctica, muchos especialistas adhieren a que el Estado otorgue beneficios con criterios universales sin discriminación alguna. Esto significa hacer cumplir efectivamente algunos derechos a la ciudadanía, es decir una concesión que vaya más allá del mero reconocimiento constitucional, tal como lo reclamase Auyero algunos años antes. De este modo se socavarían dos pilares centrales donde se afirma el clientelismo político: la pobreza y la arbitrariedad en la distribución de los beneficios de la ayuda social.

Entre aquellos planteos que comparten esta concepción de la participación del Estado como garante en el cumplimiento de derechos, se destaca el proyecto de ley “Fondo para el Ingreso Ciudadano de la Niñez” presentado por el bloque del ARI (Alternativa para una República Igualitaria) en marzo del 2004 que luego se mantendría con la formación de la Coalición Cívica (CC) para las últimas elecciones. Esta política consistía en que todos los argentinos residentes en el país menores de 18 años reciban un ingreso que permita cubrir una determinada cantidad de necesidades elementales. En lugar de una contraprestación laboral o de otra índole, el Estado exige solamente que los beneficiarios se sometan a un control periódico de salud y la concurrencia regular a los establecimientos escolares. De este modo se asegura el acceso a una cantidad mínima de bienes vitales para evitar la degradación de la existencia de miles de compatriotas y se previene una serie de enfermedades muy vinculadas con la pobreza. A esta versión inicial el programa electoral de la CC (2007) añadió un subsidio muy similar destinado a proteger a toda la franja poblacional mayor de 65 años.

Sin embargo, a pesar de que gran parte de los especialistas adhieren a esta clase de políticas sociales como alternativa para combatir al clientelismo, Massun considera que dicho razonamiento “...no parece resistir el tamiz de la lógica. Cuanto mayores son los recursos que el Estado destina a la asistencia social tanto más poderosa podrá ser la red clientelar.” (2006:31). A nuestro entender, para este autor la solución parece estar en la dirección contraria. Mientras menor sea la presencia del Estado en las vidas de los ciudadanos humildes, menos lugar habrá para que proliferen la política electoralista. No obstante, reconoce que la asistencia social es justificada en algunos casos. De todas formas, exige una “absoluta profesionalización” en las entidades destinadas a llevar a cabo dichas intervenciones. Los funcionarios de las mismas deben ser nombrados por concursos públicos de modo que se garantice la autonomía de los empleados del poder político de turno. Por otro lado, esto ayudaría a conformar organismos con personal idóneo, especializado en problemáticas sociales que maximicen los recursos puestos a su disposición y así conseguir resultados deseables en el mediano y largo plazo⁸⁴.

⁸⁴ A este breve relato de opiniones sobre alternativas contra la política clientelar, cabe mencionar la propuesta de Brusco *et. al.* que por no inscribirse en el marco de la política social, ha sido separada del texto principal de este apartado para no alterar el hilo de la narración. Según estos especialistas algunos cambios en la confección de la boleta electoral pueden evitar ciertas prácticas clientelares. La adopción de la “boleta australiana” garantiza plena autonomía en los votantes al momento de elegir. Además si se dispone que las mismas sólo puedan ser confeccionadas por el Estado y distribuidas el día de la

Llaman la atención estas sugerencias de Massun porque las mismas se ajustan cabalmente a la concepción que inspiró la reforma ejecutada por Menem en política social y que, huelga decirlo, tan magros resultados cosechó. A mediados de la década pasada el discurso eficientista en el área social llegó con el nombramiento de Eduardo Amadeo a cargo de la flamante Secretaría de Desarrollo. A partir de este momento, parafraseando a Acuña *et. al.* (2002), la política social pasó a ser sinónimo de acciones focalizadas en la pobreza. Para el lector ajeno al debate sobre focalización versus universalización podemos señalar, *grosso modo*, que la primera se caracteriza por delimitar el universo de beneficiarios de acuerdo a una serie de necesidades a cubrir y luego confeccionar un plan de corto plazo que concentre los recursos y los destine a generar satisfactores para las carencias diagnosticadas. Con esto lo que se persigue es maximizar el rendimiento de los fondos disponibles. Por ejemplo, el Plan Trabajar al que hicimos alusión en este trabajo, se encuentra dentro de este paquete de iniciativas. El objetivo del programa era brindarle al beneficiario un cuasi-empleo provisorio (seis meses) que le permitiera sobrellevar su situación hasta que consiguiera trabajo.

Decíamos que resultaban curiosas las observaciones de Massun, porque fueron justamente estas transformaciones del modo de intervención en lo social durante la gestión menemista, las que expandieron el margen para el desarrollo e incremento de las prácticas clientelares, que además, como aprendimos con Levitsky, tuvieron una implicancia trascendental en la historia reciente del país. Una de las ventajas que propicia la asistencia focalizada para el usufructo clientelar, es que permite diagramar planes sociales orientados a beneficiar a los grupos con mayor afinidad en términos políticos.

Pero como hemos consignado en nuestra definición, para que se consume el vínculo clientelar no alcanza con que el área del gobierno encargada de diseñar la política social ejerza cierto favoritismo en la elección de los beneficiarios. La provisión electoralista para ser en alguna medida exitosa, requiere contar con canales propios que permitan que los bienes o servicios lleguen a aquellas personas pasibles de ser clientelizadas y que no queden dudas del origen de los recursos. En los años noventa otro de los asuntos, además de la segmentación de las necesidades, que reclamaba la modernización de la asistencia social, era la descentralización de la ejecución de las políticas al igual que en otras áreas. De este modo, en el marco de la transformación del Estado y sus funciones, se fue delegando el manejo de los

elección, se evitaría que los punteros políticos puedan condicionar a los electores mediante la entrega de votos.

programas a las administraciones provinciales y municipales, y éstas a su vez, pusieron en manos de las organizaciones partidarias y ONG's -muchas de ellas fantasmas- los recursos de la ayuda social. Así, mediante este mecanismo, el menemismo se aseguró que los incentivos clientelares llegasen a sus partidarios de la mano de su estructura, o como dijo algún periodista en tono descalificador, del “tentáculo peronista”.⁸⁵

Contrariamente a esta noción, desde el paradigma de las políticas universales se busca incluir importantes categorías sociales en los programas de asistencia como veíamos recientemente con Dinatale. Aunque en principio pueda considerarse que esto disminuye el impacto de los recursos, en el mediano plazo, si se hace una diagramación correcta y no se montan grandes estructuras burocráticas ineficientes que presten sus servicios a la corrupción política, para los precursores de esta modalidad de intervención, los efectos derivados tienen mayor alcance. De todas formas, no se trata de extender beneficios a grandes aglomerados de ciudadanos sin más. Para funcionar, los programas sociales de corte universal deben constituir sólo una parte de una política social más abarcadora que atienda distintas áreas (salud, educación, empleo, etc.) en forma integrada.

En lo que a nosotros compete, respecto a la unión entre clientelismo y asistencia social, consideramos que la universalización de las políticas sociales constituye un golpe artero al “intercambio de favores por votos”. El hecho de que la atención de un conjunto de necesidades comunes a toda la población corra por cuenta del Estado, aleja la contingencia de que los aparatos políticos se aprovechen de dichas carencias para obtener réditos electorales. Aunque pueda sonar confuso la lógica es la siguiente: si todos los ciudadanos *por igual* tienen acceso a la cobertura de servicios y prestaciones básicas para la integración socio-económica por parte del Estado, se elimina la posibilidad de ejercer la asignación de los mismos en forma discrecional. En síntesis, allí donde no hay carencias a cubrir ni necesidad de funcionarios que distribuyan beneficios, la posibilidad de que proliferen prácticas clientelares se reduce sustancialmente.

En cuanto a aquellos razonamientos como los de Massun que plantean que mientras más amplia la cobertura estatal, más extensa la red clientelar, consideramos que parten de un supuesto desacertado porque tienden a descontar que el beneficio otorgado por el gobierno genera adhesión clientelar. Como se ha podido ver a lo largo

⁸⁵ Un argumento muy parecido para el caso venezolano puede encontrarse en Alarcón y Gómez (2003).

de nuestro trabajo, el vínculo clientelar requiere de algo más que el incentivo y las estructuras clientelares no tienen la dimensión que ellos consideran.

Volviendo a la universalización de las acciones asistenciales y el clientelismo, lamentablemente ésta no representa una solución definitiva a la política de la dádiva. El problema radica en que siempre habrá necesidades factibles de ser solucionadas por el mundo de la política. De aquí que no haya que sobreestimar los alcances de la política universal. De todos modos, creemos que mientras menos carencias sufran nuestros compatriotas, más difícil será para las organizaciones partidarias encontrar ciudadanos dispuestos a sumarse a sus actividades en condición de clientes.

Bibliografía

- ACUÑA Carlos, KESSLER Gabriel y REPETTO Fabián (2002): *Evolución de la política social en la Argentina en la década de los noventa: cambios en su lógica, intencionalidad y en el proceso de hacer la política social*. Proyecto Self-Sustaining Community Development in Comparative Perspective.
- ALARCON Luis y GÓMEZ Irey (2003): *Los nudos críticos de la política social venezolana de 1989 a 2001*. Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales, mayo-agosto, vol. 9, N°2.
- ABELES Marc (1995): *Rituales y comunicación política moderna*. En FERRY Jean Marc y otros: *El nuevo espacio público*. Ed. Gedisa.
- ADAN Gloria y LÓPEZ VÁSQUEZ Gonzalo (2004): *Historia de los partidos políticos argentinos*. Edición a cargo de diario Página/12 y Colegio Nacional de Buenos Aires.
- ALTAMIRANO Carlos (2007): *Bajo el signo de las masas*. Ed. Emecé
- AUYERO Javier (1997) (comp.): *¿Favores por votos? Estudios sobre el clientelismo contemporáneo*. Ed. Losada.
- _____ (2001): *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*. Ed. Manantial.
- _____ (2004): *Clientelismo político. Las caras ocultas*. Ed. Capital Intelectual.
- BELLARDI y DE PAULA (1986): *Villas Miseria: origen, erradicación y respuestas populares*. Centro Editor de América Latina.
- BEYHAUT Gustavo y Hélène (1986): *América Latina. III. De la independencia a la segunda guerra mundial*. Ed Siglo XXI.
- BOBBIO Norberto, MATTEUCCI Nicola y PASQUINO Gianfranco (1982): *Diccionario de política*. Ed Siglo XXI.
- BOTANA Natalio (2006): *Poder y hegemonía*. Ed. Emecé
- BRODER Pablo (2005): *Dos años en la era K. Luces y sombras de la postconvertibilidad*. Ed. Planeta.
- BRUSCO Valeria, NAZARENO Marcelo, STOKES Susan (2002): *Apuntes para la investigación del clientelismo en Argentina*. En revista SAAP Vol. 1, Oct 2002.
- _____ (2004): "Vote Buying in Argentina." *Latin American Research Review* 39(2): 66-88.
- _____ (2005): *Ingreso, región y la calidad de la democracia en la Argentina*. En Samuel Amaral y Susan Stokes (comp.), *Democracia local. Clientelismo, capital social e innovación política en Argentina*. Ed. Eduntref.
- _____ (2006): *Réditos y peligros electorales del gasto público en la Argentina*. En revista Desarrollo Económico, Mayo 2006.
- DE LA TORE Carlos (2003): *Masas, pueblo y democracia. Un balance crítico de los debates sobre el nuevo populismo*. En revista de Ciencia Política Vol. XXIII, N° 1
- DE PRIVITELLIO Luciano (2003): *Vecinos y ciudadanos: política y sociedad en la Buenos Aires de entreguerras*. Ed Siglo XXI.
- DINATALE Martín (2004): *El festival de la pobreza. El uso político de planes sociales en la Argentina*. La Crujía ediciones.
- DI TELLA Torcuato (1993): *Historia de los partidos políticos en América Latina, siglo XX*. Ed. Fondo de Cultura Económica.
- _____ (1998): *Historia social de la Argentina contemporánea*. Ed. Troquel.
- FEINMANN José Pablo (2007): *Peronismo. Filosofía política de una obstinación argentina*. Página/12 ediciones.
- GALVEZ Manuel (1973): *Vida de Hipólito Yrigoyen*. Ed. Eudeba.

- GAMBINI Hugo (1983): *La primera presidencia de Perón*. Centro Editor de América Latina.
- GERCHUNOFF Pablo y LLACH Lucas (2003): *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas*. Ed. Ariel
- GUNES-AYATA (1994): *Clientelismo premoderno, moderno y posmoderno*. En Javier Auyero (comp.): *¿Favores por votos? Estudios sobre el clientelismo contemporáneo*. Ed. Losada (1997).
- GUTIERREZ Alicia (1996): *Pierre Bourdieu. Las Prácticas Sociales*. Ed. Universitaria UNM
- LAZARO Lucas (2003): *De clientes a ciudadanos. La transición de modos clientelares a modos programáticos de movilización política. Estudio de un caso en la provincia de Córdoba*. Escrito inédito Trabajo final de Licenciatura en Sociología, UE Siglo21, Cba.
- LEVITSKY, Steven (2003): *La transformación del justicialismo. Del partido sindical al partido clientelista, 1983-1999*. Ed. Siglo XXI.
- LINDBLOM, Charles (1991): *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Ed. Ministerio para las administraciones públicas,
- LIVSZYC, Pablo (2005): Los múltiples rostros del clientelismo. En revista de la Facultad de Cs. Sociales Nro 61 UBA
- LITVINOFF Edgardo (2005): *En el nombre del pobre*. Ediciones del Boulevard.
- LOPEZ ALONSO Gerardo (1982): *Cincuenta años de historia argentina*. Ed. De Belgrano.
- LOPEZ ECHAGUE (1996): *El otro. Una biografía política de Eduardo Duhalde*. Ed. Planeta
- LUNA Félix (1974): *Alvear*. (2da edición) Schapire Editor.
- _____ (1984): *Perón y su tiempo. La argentina era una fiesta*. Ed. Sudamericana
- MASSUN Ignacio (2006): *Clientelismo político*. Ed. Métodos.
- MERKLEN Denis (2005): *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)* Ed. Gorla.
- O' DONNELL María (2005): *El aparato*. Ed. Amaral.
- OTERO Daniel (1997): *El entorno. La trama íntima del aparato duhaldista y sus punteros*. Grupo Editorial Latinoamericano/Galerna.
- OPPENHEIMER Andrés (2005): *Cuentos Chinos: el engaño de Washington, la mentira populista y la esperanza de América Latina*. Ed. Sudamericana
- PERALTA María Inés (2006): *Las estrategias del clientelismo "social"*. Ed. Espacio.
- PERSELLO Ana Virginia (2004): *El partido radical: gobierno y oposición, 1916 – 1943*. Ed Siglo XXI.
- QUIRÓS Julieta (2006): *Cruzando la Sarmiento. Una etnografía sobre piqueteros en la trama social del sur del Gran Buenos Aires*. Ed. Antropofagia
- RATIER Hugo (1985): *Villeros y villas miseria*. Centro Editor de América Latina.
- RAPOPORT Mario Daniel (2007): *Historia de la economía argentina del siglo XX*. Página/12 ediciones.
- SOPRANO Germán (2005): *La producción de actores e identidades políticas en el peronismo durante un proceso electoral*. En Frederic Sabina y Soprano Germán (comp.), *Cultura y política en etnografías sobre la Argentina*. Ed. Univ. Nac. de Quilmes.
- TORRES Pablo (2000): *Votos, chapas y fideos. Clientelismo político y ayuda social*, Ed. De la Campana.
- TROTTA Miguel (2003): *Las metamorfosis del clientelismo político. Contribución para el análisis institucional*, Ed. Espacio.

URQUIZA Yolanda (2005): *Las eternas internas: política y faccionalismo en un municipio radical, 1983-1999* En Samuel Amaral y Susan Stokes (comp.), *Democracia local. Clientelismo, capital social e innovación política en Argentina*. Ed. Eduntref.

Notas relacionadas con la temática de los diarios “Clarín”, “La Nación”, “Página/12” y “La voz del Interior”