

## Acerca del clientelismo y la política social: reflexiones en torno al caso argentino\*

Guillermo V. Alonso

Cualquier acercamiento al estudio de la implementación de políticas sociales en el ámbito subnacional argentino, especialmente en el conurbano bonaerense (el conjunto de municipios que rodean la capital argentina), no puede evitar enfrentarse a la cuestión del clientelismo. Tanto a nivel de la información periodística como de la ciencia social, diversas certezas y percepciones generalizadas dan por supuesto que la implementación de los programas sociales no puede escapar a esta forma de *politización* de la gestión pública. La cuestión del clientelismo atañe directamente a la calidad de la institucionalidad pública y del sistema político, pero no menos importante resulta preguntarnos por el impacto específico que tiene sobre la gestión de las políticas sociales. Precisamente, la supuesta o real omnipresencia del clientelismo parece inducir al riesgo de un uso tan indeterminado como poco útil del concepto. En tal sentido, un primer paso necesario para estudiar la presencia del fenómeno del clientelismo en la gestión de las políticas sociales exige un análisis crítico del uso y aplicación del concepto en mucha de la literatura referida al tema<sup>1</sup>. Como parte de una investigación mayor acerca de la implementación de programas sociales en el ámbito del conurbano bonaerense, este artículo es un primer avance en el análisis de distintas visiones acerca del vínculo entre clientelismo y políticas sociales.

Un primer problema lo encontramos en el uso demasiado laxo y amplio del concepto de clientelismo. Como advierte Fox (1994) en un influyente trabajo sobre el clientelismo y la política mexicana, a veces el uso del concepto de clientelismo se expande indebidamente hasta abarcar las más diversas formas del intercambio político. En efecto, para algunas interpretaciones la política latinoamericana no puede escapar de una suerte de patología fundacional caracterizada por un clientelismo tan abarcador que se ha manifestado a lo largo del tiempo en versiones tradicionales y modernas. Aun antes del recurso generalizado a la estrategia de focalización de las políticas sociales en los años ochenta y noventa, América Latina habría estado caracterizada por sistemas de políticas sociales que se funcionalizaban como la base material de sistemas políticos fundados en la cooptación clientelística.

Según Paramio (2005: 8), en América Latina: “El desarrollo y el bienestar de la posguerra eran fenómenos segmentados y socialmente insuficientes, y la única forma de beneficiarse con ellos era incluirse en una red, que para la inmensa mayoría de la población sólo podía ser de tipo clientelar”. Sin dejar de reconocer el carácter racional de la acción de “autoinclusión” en una red, y de ahí la benevolente denominación de clientelismo moderno para la era de los populismos y desarrollismos, esta visión supone mediante una generalización indebida que la segmentación de los sistemas de políticas sociales latinoamericanos fue producto de una estrategia de acumulación política que redistribuía en forma particularista debido a la escasez de los recursos públicos. Pero debería aclararse que en los esquemas de *seguro social bismarckiano*, que dan cobertura a los trabajadores formales frente a los distintos riesgos sociales, y que fueron el modelo predominante de seguridad social en el continente, es la pertenencia al mercado de trabajo lo que habilitaba y habilita el acceso a las distintas prestaciones sociales. Quienes pertenecen a determinada categoría socioocupacional acceden automáticamente a determinada prestación social, en tanto derecho colectivo. Esta forma de acceder a la cobertura de seguridad social da lugar, en todo caso, a una forma de articulación corporativista, cuya dinámica expansiva segmentó de acuerdo al poder relativo de los distintos grupos ocupacionales para obtener la cobertura de los seguros sociales, pero no como intercambio particularista y personalizado.

---

Recibido: 21-08-2006. Aceptado: 08-01-2007.

\* Versión revisada del documento presentado en el XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, del 7 al 10 de noviembre de 2006.

Título original: “Visiones acerca del clientelismo y la política social en el ámbito subnacional argentino”

Además, una vez obtenidos los beneficios no dependían de la discrecionalidad sino que fundaban derechos. Por supuesto que la expansión de la seguridad social latinoamericana, entre otras cosas, recompensó con un amplio apoyo político a los movimientos populistas. Pero concluir que la satisfacción de demandas sociales para conquistar apoyo popular es puro clientelismo “estiraría” este concepto hasta abarcar a casi toda motivación política en la democracia electoral.

Una idea demasiado general sobre cualquier forma de distribución de bienes o “favores” como síntoma indudable de clientelismo abarcaría a toda articulación política. Como bien señalan Brusco, Nazareno y Stokes (2005), los partidos suelen distribuir bienes, promesas o beneficios para ganar votos. Por ello, es necesario una clara distinción entre lo que llaman la distribución *programática* y la distribución *clientelar*. La diferencia clave entre ambas formas de distribución no radica en que los partidos predominantemente programáticos no den bienes o beneficios para obtener votos; antes bien, los partidos pueden hacer campaña prometiendo incrementos en las jubilaciones o en los salarios, por ejemplo, e incluso cumplir con las promesas una vez en el gobierno. La diferencia fundamental radica en que los beneficios otorgados o a otorgar por la distribución programática están dirigidos a categorías abstractas y colectivas. La distribución programática interpela a “los jubilados”, a “los desempleados”, etc. La distribución clientelar, en cambio, no interpela a categorías abstractas y generales, sino que sólo busca la cooptación de aquellos votantes que probablemente responderán con apoyo político al otorgamiento personalizado de favores o bienes.

Esta distinción es de gran utilidad para precisar, por un lado, qué entendemos específicamente por clientelismo. Por otro, para establecer los límites de magnitud del universo potencial para la “administración” clientelística del sistema de políticas sociales en Argentina. Con respecto al primer aspecto, por clientelismo se entiende una relación de intercambio entre individuos -no entre grupos sociales organizados- en el contexto, aunque no excluyentemente, de redes político-partidarias. Estos intercambios vinculan a un *patrón* y a un *cliente*, articulados a través de una mediación (*mediador*) política personalizada, y establecen un circuito de reciprocidad probable entre “favores” y apoyo político (votos, asistencia a actos, etc.). Además de fundarse en asimetrías de poder y en la desigualdad de recursos, las relaciones clientelares son particularistas porque no se establecen sobre bases universales sino en vínculos personales, y son informales porque ninguna instancia investida de poder formal aparece como garante del cumplimiento de los arreglos entre los participantes de las redes (Auyero, 1997, 2001; Torres, 2002).

Con respecto a la delimitación de la intersección entre clientelismo y políticas sociales, cabe señalar que el sistema de políticas sociales en Argentina, al igual que en gran parte de América Latina, se divide en tres subsistemas. Uno, corresponde a los llamados servicios sociales. Esto es, los sistemas de educación y salud públicas. Todo ciudadano, por su sola condición de tal, tiene derecho a acceder a esta cobertura. El carácter universalista de la cobertura de los servicios sociales los sustrae por definición del intercambio particularista propio de la cooptación clientelista.

El otro gran subsistema de las políticas sociales es la seguridad social o de seguros sociales, compuesto principalmente por el sistema de jubilaciones y pensiones y los esquemas de seguro social de salud (*obras sociales*). Aquí, los beneficiarios de las prestaciones -el trabajador formal (activo o pasivo) y su núcleo familiar directo- se identifican con categorías abstractas, tal como las definidas previamente. Tampoco este subsistema permite su instrumentación para la distribución clientelar. Finalmente, encontramos el subsistema de las políticas asistenciales conformado por diversos programas focalizados en la población pobre y excluida del mercado de trabajo formal. El diseño e implementación de políticas no universales, con sus criterios de elegibilidad como requisito fundamental de acceso, define tensiones con las probables debilidades de capacidad de gestión habitualmente supuestas en el medio local y en otras instancias del Estado argentino, sobre todo en el área social. Estas características, en el contexto de una grave crisis socioeconómica -que erosiona las bases del mercado de trabajo formal y concomitantemente la cobertura de seguridad social y de intermediaciones tradicionales entre Estado y sociedad, tales como los sindicatos-, configurarían las

precondiciones para el predominio de lógicas clientelísticas de acumulación política. Los programas focalizados, que proveen beneficios sobre la base de la discrecionalidad antes que del derecho, delimitarían el universo potencial de la “administración” clientelista de políticas sociales.

Cabe ahora mirar al sistema de políticas sociales argentino desde el punto de vista de la estructura del gasto social y del distinto peso relativo que le corresponde a cada uno de los subsistemas. Si se considera el promedio de los años 1995-1997 para observar la estructura característica de los años noventa, el gasto en los servicios y seguros sociales representó un 84,5% del gasto público social consolidado (Secretaría de Programación Económica y Regional, 1999). Más recientemente, desde el pico de la crisis 2001-2002, el gasto focalizado se ha incrementado, habiendo llegado al 29% respecto al gasto social total en 2003. Este cambio puntual de peso relativo se debió a que en el año 2002 el gasto social universal y en seguros cayó en 2,5 puntos del PIB, mientras que simultáneamente se dio un aumento leve del gasto focalizado (Vargas de Flood, 2006: 62). El salto más importante en este tipo de gasto se debió a la implementación desde abril de 2002 del programa asistencial Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. No obstante, y más allá de este pico, el gasto focalizado se ha colocado en promedio en el 20 a 25% del gasto público social (Vargas de Flood, 2006: 62). En términos del presupuesto nacional, los programas focalizados equivalen a un 15% (Isuani, 2005). Estos datos confirman que el grueso del gasto social en la Argentina mantiene un fuerte peso en servicios universales y seguridad social.

Por lo tanto, si miramos en forma sistémica a las políticas sociales, los alcances del manejo clientelista sólo pueden resultar acotados. Sin embargo, podría sostenerse que, en tanto los programas asistencialistas focalizan en la población pobre, parecería confirmarse una visión del clientelismo que lo reduce a ser un fenómeno propio de la articulación política de los sectores populares, socialmente más vulnerables y desplazados del mercado de trabajo formal, y para la cual los recursos públicos de los programas sociales representan la base material de las relaciones clientelares que median un lejano vínculo con el Estado. En efecto, es a estos sectores a los que están dirigidos fundamentalmente los programas asistenciales, así como los seguros sociales implican un gasto social cuyo impacto distributivo favorece a trabajadores formales en general (deciles medios de la distribución del ingreso). Sin embargo, cuando se considera el impacto distributivo del gasto en educación básica y salud públicas puede observarse que los deciles más pobres son quienes más se benefician de éste (Lo Vuolo y Barbeito, 1998; CEPAL, 2001; Vargas de Flood, 2006).

Los datos arriba presentados podrían servir para precisar, por un lado, el alcance y magnitud posible de la funcionalidad de las políticas sociales para la conformación de un sistema político caracterizado globalmente por la articulación clientelística. Por otro lado, para relativizar la imagen que considera de modo reduccionista y unilateral la relación de los sectores socialmente más vulnerables con el Estado. Al menos desde el campo de las políticas sociales no todo queda atrapado por la convergencia entre asistencialismo y clientelismo. Cuando se considera el ámbito de los servicios sociales se diversifican, aunque con las limitaciones emergentes de la crisis socioeconómica -que socavan la igualdad de acceso en términos de calidad-, los espacios de vinculación pobres-Estado, y no todo en este sentido se reduciría a una situación en que “la mano del Estado sólo llega acompañada por patrones y mediadores” (Torres, 2002: 65).

No obstante, cabe reconocer la fuerte expansión en las dos últimas décadas de los programas sociales focalizados en términos absolutos, tanto en el número de ellos como en el volumen de recursos que captan. Durante los años del primer gobierno de la transición democrática en la década del ochenta, el gobierno nacional tenía alrededor de 15 programas sociales. En 2002, en un contexto de agravamiento de la crisis socioeconómica, el número de programas asistenciales de nivel nacional alcanzó el número de 41, a los que habría que sumar unos 90 programas alimentarios provinciales. El gasto público destinado a programas focalizados pasó de 4.600 millones de pesos en 1994 a 10.800 millones de pesos en 2004. Dentro de este gasto creciente se destaca el peso del Plan Jefes y Jefas de Hogar que llegó a representar 3.500 millones de pesos (Dinatale, 2005: 35-37). El volumen

incrementado de los programas asistenciales, esto es, del espacio privilegiado para el registro de prácticas clientelares, justifica el análisis del punto de encuentro entre éstas y las políticas sociales. Más aun cuando consideramos a las políticas sociales también por sus impactos en términos de construcción de ciudadanía.

### **El clientelismo como pura manipulación**

Es desde la perspectiva atenta al impacto de los programas sociales en la calidad de la ciudadanía en que puede analizarse gran parte de lo sostenido acerca del clientelismo político. Sobre esto, la versión más convencional recogida cotidianamente por la información periodística, y a veces asumida de modo más sofisticado por la producción académica, ofrece un veredicto categórico: el cruce entre asistencialismo y clientelismo tiene efectos claramente descuidadizantes y desinstitucionalizantes. La relación clientelar como forma de dominación política remite necesariamente a clientes como actores pasivos, carentes de autonomía y capacidad de acción estratégica. En clave de la teoría democrática clásica, el clientelismo es un emergente de la gran desigualdad social, la cual obliga a entrar en una relación de dependencia con un *patrón* político. Este es un factor que hace desaparecer una de las precondiciones básicas para la igualdad política y la vida republicana: ciudadanos dotados de autonomía, que elaboran libremente su consentimiento político (Nun, 1997).

Sin duda, hay mucho de verdad en cuanto a considerar las condiciones socioeconómicas de desigualdad y pobreza para calibrar la notoria debilidad con que el llamado cliente se incorpora a la relación clientelar: como es obvio, las personas no disponen de muchas alternativas entre la nada y un módico plan social (monetario o en especie). (A fin de cuentas, también es módica la contraprestación política que se reclama: el voto o la asistencia a un acto). En este punto se ilumina la convergencia del clientelismo con el asistencialismo, en tanto ninguno de ambos genera derechos de ciudadanía. Pero el fuerte énfasis que esta mirada coloca en la pérdida de autonomía configura una percepción del cliente casi *pavloviana*, en la que el estímulo del “favor” será respondido con un apoyo político ciego y automático.

Este énfasis acierta en iluminar la lógica de la estrategia de acumulación político-electoral clientelista: jefes políticos que, en la disputa por cargos y espacios de poder, utilizan recursos públicos para “comprar” apoyos mediante la distribución personalizada de bienes, y constituir, así, un séquito estable de seguidores. Pero al acertar en este punto, y estableciendo una suerte de paralelo con las primeras lecturas del populismo, esta mirada reduce el fenómeno a una técnica de manipulación política, en cuya configuración interpretativa la racionalidad residiría exclusivamente en el supuesto o real manipulador, esto es, el patrón o mediador de la relación clientelar.

En sus versiones menos refinadas esta mirada no puede escapar a una mixtura de elitismo y crítica moralizante (Auyero, 2004), ni evitar las lecturas exageradamente impresionistas sobre el impacto del clientelismo en el sistema político global. Según un periodista que ha investigado la relación entre la proliferación de programas asistenciales y el clientelismo en la Argentina, se observa en este vínculo el potencial para transformar -de modo perverso- el sistema político-institucional y el aparato estatal, lastrándolos de corrupción: “Las formas denigrantes de usufructo de la pobreza llegan por otros medios, se sostienen por andamiajes mucho más poderosos que el de un puntero político o un dirigente de barrio. El manejo oscuro y ladino de la política social está montado en un aparato estatal mayor que se ha moldeado en los últimos treinta años, deliberada y siniestramente. Las formas más variadas de la trampa, la estructura de poderes provinciales y nacionales, la ausencia de mecanismos de control eficaces y prácticos, el oscuro manejo de la información y la atroz maquinaria de la burocracia resultan ser armas mucho más poderosas para extender y mantener los niveles de pobreza, para perpetuar lo que denominamos el “festival de la pobreza” (Dinatale, 2005: 14).

Planteadas en estos términos las consecuencias de la asociación entre pobreza y clientelismo, la conclusión lógica parece ser la de una inversión de la relación causal. El aparato clientelista se levanta autónomo sobre las condiciones estructurales que lo originaron y gravita decisivamente en su

reproducción. Contenidas en la *jaula de hierro* del aparato clientelista, y sus múltiples ramificaciones y anclajes, difícilmente las “clientelas” populares puedan ser percibidas como agentes estratégicos. La cooptación clientelística se configura en una relación unilateral y excluyente de articulación política, que tiende a constituir de forma unidimensional a los sectores socialmente más vulnerables en su vínculo con el Estado y la política.

### **En busca de la racionalidad (estratégica y simbólica) de los *manipulados***

Sin dejar de entender al clientelismo como una forma de dominación política, así como de reconocer la baja calidad de ciudadanía que genera, se ha desarrollado una línea de análisis que enfatiza la racionalidad de los llamados clientes. Este distinto énfasis no rescata solamente la racionalidad instrumental por la cual el cliente se incorpora en la red, más aún, también considera los elementos de construcción simbólica contenidos en la relación social clientelista. A través de ambas dimensiones -el cálculo racional y la representación simbólica- se rescata un componente de capacidad de acción estratégica por parte del cliente, lo cual permitiría renegociar dentro de cierto margen las condiciones de la relación clientelar al mismo tiempo que se construye recíprocamente su significado. En esta línea se destacan especialmente los trabajos de Javier Auyero que, respaldados en un importante trabajo empírico en el conurbano bonaerense, buscan dar una interpretación más compleja del clientelismo. En la misma línea también el trabajo de Pablo Torres (2002), que toma como referente empírico el interior de la provincia de Buenos Aires, implica un esfuerzo analítico dirigido a mostrar una versión más compleja del clientelismo.

En el contexto de una profunda crisis socioeconómica, los problemas del desempleo, la informalidad laboral y el decrecimiento o pérdida del ingreso monetario plantean el desafío cotidiano de desarrollar estrategias de supervivencia a los sectores sociales más vulnerables. Este es el punto de partida de itinerarios sociales que llevan a la convergencia y superposición creciente entre las redes político-partidarias y las redes informales de ayuda recíproca afectadas por el progresivo vaciamiento de recursos propios a raíz de la crisis. Desde esta perspectiva, lo que se entiende habitualmente como clientelismo es el desarrollo de *redes de resolución de problemas* a través de la mediación política personalizada, construidas en el ámbito local (Auyero, 2001). Este es el factor que enraíza a las redes en el marco de determinadas culturas políticas, constituyendo un modo específico de resolución de problemas a través de la representación simbólica que las configura.

La mediación política conecta con algún patronazgo con acceso a los recursos públicos, en la forma de programas asistenciales. A través de la distribución política personalizada se articula la red de resolución de problemas. Este proceso tiene un doble impacto político: por un lado, fortalece la implantación social de la organización partidaria como vehículo de distribución de la asistencia financiada por el Estado; por otro, lleva a la redefinición de la tradición populista, mediante la recuperación de aquellas interpelaciones más funcionales a la lógica de un Estado asistencialista.

Para el funcionamiento y reproducción de las redes de resolución de problemas es fundamental el rol de intermediación política ejercida por un mediador ubicado entre un jefe político y/o funcionario estatal y los clientes. En el contexto de la red los mediadores son los encargados de mantener abierto el canal de distribución de recursos desde el patrón hacia los clientes, en la expectativa de que éstos retribuirán votos y apoyo político. Esta función mediadora les da un poder posicional. Si bien la intervención de los mediadores se intensifica en época de elecciones, la función es ejercida durante todo el año, lo cual termina institucionalizando informalmente un sistema de distribución de ayuda social. Al tratarse de redes políticas, los centros de distribución habituales son los locales partidarios: las unidades básicas en el caso del peronismo, el partido que más capacidad ha demostrado para extender y controlar estas redes<sup>2</sup>. El poder posicional habilita a los mediadores para un juego político en el que deben maximizar simultáneamente el acceso a los recursos provenientes del Estado -los programas asistenciales-, con lo cual resuelven los problemas de los clientes, y, como consecuencia de ello, consolidar y ampliar la base de apoyo. El poder posicional de los mediadores no sólo los habilita

para el control de recursos materiales a ser distribuidos, sino también les permite disponer de información. A través de los locales partidarios (unidades básicas, en el lenguaje peronista) no sólo se distribuyen los bienes materiales provistos por el gobierno municipal, también circula la información de cuándo serán repartidos los recursos desde la Municipalidad (Auyero, 2001). El control de este factor de incertidumbre, sea creado o no intencionalmente, les permite a los mediadores derivar poder con respecto a los clientes.

Los mediadores comparten una misma extracción social con los clientes. Aquello que les permite diferenciarse de ellos en la red y posicionarse como mediadores es el monto y amplitud de sus conexiones interpersonales y políticas, lo cual les permite acceder a los recursos que son la base de la distribución a los votantes probables. En su tarea distributiva los mediadores están acompañados por un círculo cercano de colaboradores, que constituyen el núcleo duro de la red. Por fuera de este núcleo, los vínculos entre los clientes y el mediador son menos intensos y resultan más esporádicos. En el círculo estrecho de seguidores es donde se recluta el apoyo político más incondicional, y donde realmente se efectivizaría la cooptación clientelista.

La hipótesis de una obediencia electoral masiva que supera los límites estrechos del círculo inmediato, supuestamente garantizada por el control político desplegado a través de las relaciones clientelares, remite a una situación empíricamente improbable: simplemente no es posible corroborar, y más aún en el contexto de sectores sociales con una larga tradición peronista, si la motivación electoral obedece a la retribución de los favores recibidos en el marco de la relación clientelar o a una identificación política previa respecto a un partido, o bien a un juicio sobre una oferta programática más general. En un trabajo destinado a analizar los efectos del clientelismo sobre el sistema democrático en la Argentina se concluye que se “debería tener cuidado en no sobreestimar la extensión del clientelismo en la democracia argentina contemporánea. La mayoría de las personas en la Argentina, aun las más pobres y que viven en la regiones políticamente más tradicionales, no experimentan las elecciones como una lluvia de pequeñas dádivas que viene desde los partidos políticos” (Brusco y otros, 2005: 271)<sup>3</sup>. En general se acepta que la influencia política más eficaz de las redes clientelares operaría en el marco de las elecciones internas de los partidos, mientras que su efectividad en las elecciones generales, y todavía más si son nacionales, es limitada, salvo resultados electorales muy disputados (Torres, 2002).

El poder de los mediadores depende de su posición estructural y es ejercido a través de su capacidad para “resolver problemas” de los clientes. La dominación política se despliega no como forma directa de control sobre las acciones de los clientes, sino por el establecimiento de límites a las opciones de éstos ante la posibilidad de los mediadores de alcanzar una posición de cuasimonopolio en el acceso a los recursos que permiten cumplir el rol de “resolvidor de problemas”. Sobre estas condiciones se monta un sistema de representaciones que resignifica la identidad populista, abstrayendo como su componente casi único las interpelaciones en términos de “ayuda social reparadora” y desplazan hacia lo residual los componentes históricos más conflictivos y contestatarios del peronismo. Es en el interior de este sistema de representaciones que los clientes vivencian la experiencia de los lazos clientelares (Auyero, 2001).

### **¿Del clientelismo como problema al clientelismo como solución?**

En el recorrido de lecturas sobre el clientelismo se ha relativizado la imagen que da por descontado los efectos globalmente distorsivos sobre el sistema político, en tanto el recurso al clientelismo no aseguraría un electorado cautivo, aun cuando no se niegue que constituye un problema para la calidad de las instituciones y la ciudadanía. Una vez reconocida la dudosa eficacia del clientelismo para lograr una manipulación electoral a gran escala, como fuera demostrado en más de una elección en los años recientes, cabe concluir que su principal daño en términos de calidad político-institucional residiría en la ostensible ineficiencia -dado el volumen de recursos que moviliza- con que contribuye a resolver un

desafío inherente al accionar del político profesional: la necesidad organizacional y estratégica de contar con un séquito de leales y dispuestos seguidores para disputar el poder<sup>4</sup>.

Sin embargo, sigue en pie el interrogante sobre cuánta distorsión implicaría el impacto del clientelismo sobre la gestión de las políticas sociales. En las perspectivas analizadas, las políticas/programas sociales aparecen como objeto en la relación con el fenómeno clientelista, ya que se las ve como la base material de la estrategia de acumulación política. Cabe analizar ahora el papel de las políticas sociales como sujeto en la relación con el clientelismo. El pasaje se opera a través de un tipo de análisis que considera el clientelismo como una forma racional de gestión de las políticas sociales en el contexto de ciertas restricciones. Este encuentro entre clientelismo y racionalidad reproduce simétricamente por el lado del Estado el reconocimiento de la racionalidad social del fenómeno.

En un contexto de severa crisis socioeconómica, con altos índices de desempleo e informalidad del mercado de trabajo, necesariamente la población potencialmente objetivo de programas sociales alcanza una magnitud que plantea una brecha creciente entre los recursos públicos disponibles y los beneficiarios elegibles. A este factor se suma la ausencia o fragilidad de las capacidades estatales necesarias para implementar rigurosamente las condiciones de elegibilidad de los programas focalizados. Si ya de por sí el Estado argentino ha mostrado frecuentes restricciones políticas y burocráticas para contar con padrones confiables en la implementación de programas sociales, también es evidente que los problemas para seleccionar los beneficiarios de los programas deriva de dificultades técnicas. Los instrumentos estadísticos habituales (censos, encuestas) pueden servir para establecer cuántos son los pobres pero no quiénes son. Establecer con exactitud qué individuos están por encima o por debajo de la línea de pobreza resulta extremadamente complejo y termina convirtiéndose en un ejercicio arbitrario (Isuani, 2005). Igualmente ocurre, por ejemplo, con los planes asistenciales dirigidos a dar cobertura a los desocupados, como el plan Jefes y Jefas de Hogar, que, no habiendo podido ser universalizado por escasez de recursos, tampoco se ha podido garantizar el requisito de contraprestación de todos los beneficiarios, lo cual permitiría distinguir claramente entre desocupados y subocupados, entre trabajadores informales y formales (Isuani, 2005). Ante tales restricciones, difícilmente pueden operar de manera autónoma y eficaz los criterios técnicamente objetivos de selección de beneficiarios.

Por otra parte, los procesos de descentralización han transferido funciones y competencias al ámbito de gestión local, un espacio donde sobresalen serios déficit de capacidades administrativas. Ello ha agregado otro factor para derivar hacia una solución *por defecto* de inevitable *politización* de la gestión de los programas sociales. Levitsky (2005: 263), observando el caso de la implantación del partido peronista en el conurbano bonaerense en los años noventa, plantea que: “A menudo se considera que esta politización constituye una deformación ineficiente y corrupta de las funciones del Estado pero, en muchas zonas de clase baja, la burocracia oficial era tan débil que las redes partidarias eran un medio más eficaz, sin duda, de llegar a la población”.

Para Coward (2005), independientemente de la intervención del municipio o una organización sociopolítica, la brecha creciente entre recursos públicos y beneficiarios potenciales debe ser gestionada por algún mecanismo distributivo. Dadas las restricciones para que operen los requerimientos de elegibilidad establecidos, ese mecanismo es el clientelismo. De tal modo, este enfoque enfatizará la forma en que el clientelismo es usado como equivalente funcional de capacidades estatales inexistentes o precarias. Es decir como “un medio de racionalidad” (Coward, 2005) que permite administrar la brecha entre recursos públicos escasos y los sectores socialmente más vulnerables, constituyendo un tipo específico de gestión de la política social.

## **Conclusiones**

Sin pretensiones de exhaustividad hemos presentado algunas visiones paradigmáticas de cómo entender la relación entre políticas/programas sociales y clientelismo, las cuales toman como su referente

empírico, por lo general, al conurbano bonaerense. El rápido itinerario nos ha mostrado a grandes rasgos tres tipos de lecturas del fenómeno de clientelismo, diferenciadas por énfasis más que por visiones globales excluyentes. Para una, el énfasis recae en el carácter de relación unilateralmente manipuladora. Para la segunda, el clientelismo es un universo más complejo de relaciones sociales, en cuyo contexto también se construyen identidades. Finalmente, una última versión percibe al clientelismo como una suerte de técnica de gestión *sui generis* que permite subsanar *por defecto* los déficit de capacidades técnicas del Estado para gestionar programas sociales focalizados en un contexto de escasez de recursos.

Las dos primeras visiones nos hablan del impacto que tiene la confluencia entre clientelismo y políticas sociales en términos de calidad de la ciudadanía. En este sentido, parecen conformar una réplica -en clave microsociológica- de lo que fuera el itinerario de la sociología histórica del populismo peronista. De igual modo, la primera lectura convencional del populismo se construyó sobre la idea de manipulación *desde arriba* y del modo en que las élites, en función de su propio juego político, compraban módicamente el apoyo pasivo de las masas. El énfasis recaía en la idea de heteronomía de las masas.

La segunda lectura de clientelismo rechaza cualquier automatismo de subordinación por parte de clientes pasivos, enfatizando la racionalidad del fenómeno clientelista y al mismo tiempo el entramado simbólico de construcción de identidades. Sin embargo, no queda claro hasta qué punto esta lectura permite descartar claramente una idea de heteronomía de los clientes. Pues, aunque decodificado en clave de un universo simbólico compartido, los pobres parecen ser “las víctimas de un sistema clientelar implementado por el peronismo” (Merklen, 2005: 41). Más aun cuando la identidad peronista, nos dice la visión analizada, ha sido expurgada de sus elementos más contestatarios. Puede ser que esclarecer este punto nos remita a dilucidar cuál sería la visión más general del peronismo que la lectura propone, y cuánta ruptura se ha producido con la tradición populista en la época de consolidación del fenómeno clientelista analizado. Pero ello excede el marco de este trabajo.

Finalmente, la tercera visión analizada corre el riesgo de ser una mera racionalización que convierte la necesidad en virtud. Ajustar los objetivos de una política a las capacidades disponibles no es la única estrategia posible, y la exigencia de cerrar esta brecha también puede darse a través de la potenciación de las capacidades técnicas. Sin embargo, a la última visión analizada podría adjudicársele el mérito de percibir en el clientelismo una solución de compromiso que permite gestionar la brecha entre objetivos y capacidades hasta tanto se potencien estas últimas. Además, al entender el clientelismo como un fenómeno endógeno a un modelo de políticas sociales permitiría discutir en qué medida opera un desplazamiento de los objetivos de los programas sociales, como habitualmente se da por descontado.

Por ejemplo, consideremos el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados implementado desde abril de 2002, y a cuya implementación se le ha imputado en reiteradas oportunidades diversos problemas de clientelismo. Según un análisis efectuado por el Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO, 2004), al comparar beneficiarios potenciales (de acuerdo con los criterios de focalización teórica del programa) y beneficiarios efectivos se observaba una considerable correspondencia en términos de la posición de ingresos de los hogares entre ambas categorías. Cuando se toman los tres deciles más pobres de la distribución del ingreso, que representan el 83% de los beneficiarios potenciales, los beneficiarios reales alcanzan el 79%. Si se incorpora el cuarto decil la correspondencia es todavía mayor, pues alcanza el 90% en ambos casos. Por el contrario, si consideramos la mitad superior de la distribución sólo aparecen como beneficiarios potenciales y reales alrededor del 6%.

La conclusión más evidente de los datos presentados es que al menos en el Plan Jefes y Jefas, cuya cobertura llegó a ser de 2 millones de beneficiarios, o el clientelismo fue escaso o el riesgo potencial de éste para desplazar objetivos de los programas, desviando planes por fuera del área de los beneficiarios teóricamente elegibles, es poco relevante. Aun más, considerando que entre los deciles

más pobres de la distribución el peronismo está fuertemente sobre representado, ni siquiera parece que tenga mucho impacto una posible discriminación clientelar por identidad partidaria.

Dada la brecha entre beneficiarios potenciales y reales, debido evidentemente a la escasez de planes suficientes para toda la población necesitada de cobertura, postular que en un contexto de crisis como el que implicó el lanzamiento del plan, donde crecieron en forma dramática los índices de desempleo, pobreza e indigencia a lo largo y ancho del país, una gestión técnico-estatal inmune a manejos clientelares hubiera alcanzado una eficacia decisivamente superior parece un artículo de fe.

La conclusión más general que puede plantearse es que aun cuando desapareciera *el problema* del clientelismo en la gestión de los programas asistenciales perdurarían ciertas características que hacen a la calidad de este tipo de política social, y más aun en el contexto de cierto subdesarrollo de capacidades estatales. La discrecionalidad, discontinuidad, problemas de monitoreo del gasto, particularismo y ciudadanía dependiente no son contaminaciones inoculadas por una supuesta o real desviación clientelista. Son los rasgos que explican una afinidad electiva entre clientelismo y políticas no universales.

### Notas

<sup>1</sup> Esta observación también es compartida por Tenti Fanfani (2002).

<sup>2</sup> Según Levitsky (2005: 261), durante la década de los noventa: “La enorme infraestructura de unidades básicas, comedores populares, clubes y redes personales informales ligaba a los peronistas de base con el partido y el Estado de muy diversas maneras. Por ejemplo, en los barrios pobres, los militantes peronistas cumplieron un importante papel en la promoción de la asistencia social. El 96% del total de unidades básicas encuestadas para este estudio en 1997 practicaban algún tipo de asistencia social”.

<sup>3</sup> En el mismo trabajo se presentan los resultados de una encuesta que tiene solo un 7% de la muestra como personas que reconocían haber recibido bienes en la campaña electoral previa. Aun si se triplicara el porcentaje estimado, a efectos de contrarrestar la posible subestimación, el resultado seguiría igualmente implicando a una minoría de la población argentina sobre la que tendría *potencial* efecto la cooptación clientelística.

<sup>4</sup> La referencia clásica para comprender este rasgo inherente a la política moderna sigue siendo la obra de Max Weber. Entre otros aportes de tan vasta obra puede consultarse el apartado sobre “Sociología del Estado”, en *Economía y Sociedad*.

### Bibliografía

- Amaral, Samuel y Stokes, Susan C. (eds.) (2005), *Democracia local*, Buenos Aires, Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Auyero, Javier (ed.) (1997), *¿Favores por votos?*, Buenos Aires, Losada.
- \_\_\_\_\_ (2001), *La política de los pobres*, Buenos Aires, Manantial.
- \_\_\_\_\_ (2004), *Clientelismo político*, Buenos Aires, Capital Editorial.
- Brusco, Valeria; Nazareno, Marcelo; y Stokes, Susan C. (2005), “Ingreso, región y la calidad de la democracia en la Argentina”, en *Democracia local*, Samuel Amaral y Susan C. Stokes (eds.), Buenos Aires, Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- CEPAL (2001), *Equidad, desarrollo y ciudadanía II: agenda social*, Bogotá, Alfaomega.
- Coward, Laura (2005), *Particularistic Social Policy Provision and Clientelism: a Comparative Study from the Conurbano Bonaerense*, mimeo.
- Dinatale, Martín (2005), *El festival de la pobreza*, Buenos Aires, La Crujía.
- Fox, Jonathan (1994), “The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico”, en *World Politics*, Vol. 46 N° 2, Baltimore.
- Isuani, Aldo (2005), “Política social y clientelismo”, en *Diario Clarín*, Buenos Aires, 15 de septiembre.

- Levitsky, Steven (2005), *La transformación del justicialismo: del partido sindical al partido clientelista 1983-1999*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Lo Vuolo, Rubén y Barbeito, Alberto (1998), *La nueva oscuridad de la política social*, Buenos Aires, Miño y Dávila Editores, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas.
- Merklen, Denis (2005), *Pobres ciudadanos*, Buenos Aires, Editorial Gorla.
- Nun, José (1997), “Prefacio”, en *¿Favores por votos?*, Javier Auyero (ed.), Buenos Aires, Losada.
- Paramio, Ludolfo (2005), “América Latina y su mudable amor por la democracia”, en *Todavía*, N° 12, Buenos Aires.
- Secretaría de Programación Económica y Regional (1999), *Caracterización y evolución del gasto público social*, Buenos Aires, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.
- SIEMPRO y Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (2004), *¿A quiénes llega el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados?*, Buenos Aires, Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales, mimeo.
- Tenti Fanfani, Emilio (2002), “Entender el clientelismo y fortalecer la democracia”, en *Votos, chapas y fideos: clientelismo político y ayuda social*, Pablo Torres (ed.), La Plata, Editorial de la Campana.
- Torres, Pablo (ed.) (2002), *Votos, chapas y fideos: clientelismo político y ayuda social*, La Plata, Editorial de la Campana.
- Vargas de Flood, María Cristina (2006), *Política del gasto social: la experiencia argentina*, Buenos Aires, Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera, Editorial La Colmena.
- Weber, Max (1977), *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.