

Redes para las Nuevas Formas del Clientelismo Político

Por Sofia Antón y Liliana Sandes

«Los hombres hacen su propia historia, pero no la hacen a su libre arbitrio, bajo circunstancias elegidas por ellos mismos, sino bajo aquellas circunstancias con que se encuentran directamente, que existen y transmiten el pasado»

KARL MARX

(El dieciocho Brumario de Luis Bonaparte, 1869)

Resumen

La descentralización de políticas sociales hacia los municipios es planteada como una alternativa de desarrollo a partir de las relaciones micro sociales.

Los municipios deben asumir una nueva responsabilidad y plantearse una nueva función: definir y ejecutar políticas sociales locales o regionales. Esta nueva relación del municipio con su población ha sido uno de los elementos, en un proceso que tiene múltiples explicaciones, que ha favorecido nuevas prácticas clientelares denominadas Clientelismo fino o institucional.

Este clientelismo favorece una situación de sometimiento y de asistencialismo, dificultando nuevas formas de relación que permitan el desarrollo humano y el ejercicio de derechos.

Abstract

The decentralization of social policies towards the local government, is considered as an alternative to development from the micro social relations. Local government now, must assume a new responsibility and consider a new function: define and execute local or regional social policies. This new relation of the local government with its population has been one of the elements in a process that has manifold explanations, that have favored new clientelistic practices called «subtle or institutional clientelism». This clientelism **encourages** a welfare dependency and a situation of powerlessness, making difficult new forms of relation that allow human development and the exercise of rights.

Introducción

La decisión política, en el año 1998, del Gobierno de la provincia de Mendoza de descentralizar las políticas sociales define nuevos roles de los municipios y como consecuencia, relaciones políticas microsociales que adquieren características particulares. Esta política es coherente con la descentralización producida desde el Gobierno Nacional hacia las provincias, respondiendo a la sugerencia del Fondo Monetario Internacional, ante el aumento de la pobreza en Argentina y otros países latinoamericanos. Se estima, en el marco de la reforma del estado, que de este modo se posibilitarán relaciones más cercanas con la población, promoviendo acciones de desarrollo local, tendientes a superar el problema de la pobreza con acciones autogestionarias.

Las políticas sociales descentralizadas se concretan a través de programas y proyectos sociales que son diseñados por el gobierno nacional o provincial. Es decir, que habiéndose descentralizado las políticas sociales, queda a nivel local, municipal, la ejecución de dichos programas focalizados, manejando los recursos económicos, seleccionando a los beneficiarios y haciendo entrega del bien o servicio que otorga cada programa.

Es en este contexto que los municipios deben asumir la responsabilidad de «lo local», de dar respuesta a la vida cotidiana y plantearse una nueva función, que es la de definir y ejecutar políticas sociales locales que denomina «de inserción». Castel¹ plantea que las políticas de inserción, obedecen a una lógica de discriminación positiva: se focalizan en poblaciones particulares y zonas singulares del espacio social despliegan estrategias específicas a partir de la constatación de una situación deficitaria. Llama políticas de integración a las que buscan promover el acceso de todos a los servicios sociales, a la reducción de las diferencias sociales. En este modelo de descentralización, corresponde también un fuerte protagonismo de las entidades civiles que reciben del Estado central el apoyo y a las que les es delegada la interacción con los gobiernos locales, denominada -gestión asociada - para ejecutar políticas sociales focalizadas.

La descentralización es planteada como un proceso complejo a largo plazo, en tanto se requiere la acción coordinada de diversas esferas estatales y civiles y especialmente, la presencia de un organismo de evaluación o control de gestión

1 Castel, Robert (1997) pag.422 *La metamorfosis de la cuestión social* Ed. Paidós- Bs.As. Barcelona, México.

que regule la marcha del proceso. Constituye una cuestión de fondo el que, en este proceso, se comience a percibir mutaciones en el comportamiento político de los funcionarios y mediadores locales, quienes en el discurso cotidiano y hasta en sus propuestas de trabajo incluyen conceptos como cogestión barrial, codecisión política, articulación social, autogestión, desarrollo local. Es en la acción concreta donde se descubre el verdadero contenido que atribuyen a estos términos, ya que al analizar los procesos surgen las contradicciones que permiten percibir que se trata de viejos mecanismos de dominación política, que demuestran los cambios operados en las formas de clientelismo político durante la década del 90, encubierto en aparentes nuevas formas de relaciones organizacionales. Esta nueva relación del municipio con su población ha sido uno de los elementos, en un proceso que tiene múltiples explicaciones, que ha favorecido nuevas prácticas clientelares denominadas clientelismo fino o institucional, sobre una base que permanece del clientelismo político tradicional o grueso. El clientelismo tradicional corresponde a las viejas formas de captar votos a cambio de «favores». El clientelismo fino es el que ha penetrado las instituciones estatales y promueve redes de relaciones de dependencia, a partir de la focalización de beneficiarios de políticas sociales.

La descentralización ha fortalecido el poder político y clientelar de los municipios, a partir de un concepto ideológico de focalización que responde a la propuesta neoliberal y que permite reproducir y legitimar la puesta en práctica de este modelo. Es así como desde los espacios microsociales, se manejan los recursos del Estado para las políticas sociales como una acción solidaria de quienes disponen de los recursos, para una población vulnerable y no como una obligación de la administración de un derecho de los ciudadanos. Las políticas sociales dejan de ser un derecho, el ciudadano pasa a ser un beneficiario que recibe lo que quienes manejan los recursos están dispuestos a otorgar y a quienes consideran merecedores porque cumplen con los requisitos exigidos para obtener el beneficio. Se promueve de este modo, una cultura clientelar, en la cual los actores involucrados ven el clientelismo como una relación natural, sin cuestionarse su compatibilidad con la democracia representativa.

La lógica del ajuste por los escasos recursos y las restricciones presupuestarias y como consecuencia la focalización favorecen que se construyan relaciones clientelares en función de la selección de los beneficiarios, a la vez que facilitan la producción y reproducción de estas prácticas sociales manteniendo la situación

de la población que no ve otras posibilidades de subsistencia o cambio de su situación. Estos procesos presentan particularidades que merecen una seria reflexión sobre la descentralización, la implementación de políticas sociales como medio de control social y de los recursos y de impacto electoral. La existencia de estas prácticas políticas que parecían superadas, bajo nuevas formas, son obstáculos para la generación de procesos democráticos reales y participativos.

El presupuesto determinado por la provincia o la nación es fijo, no es una respuesta a la demanda. En consecuencia, el municipio debe ajustar la cantidad de beneficiarios al presupuesto, haciendo más estrictos los criterios de selección.

Políticas económicas y políticas sociales

La situación de crisis que atraviesan los países latinoamericanos debe analizarse desde las profundas transformaciones mundiales. El proceso de mundialización (globalización) lleva, inevitablemente, a un despojo (en un proceso lento pero sistemático), de un espacio nacional y una creciente interdependencia. En el análisis contextual de la crisis surgen como temas centrales el ajuste, la desocupación, la exclusión y la pobreza.

Las políticas aplicadas por los gobiernos en la década de 90, en el marco de la reforma del estado, no han logrado disminuir las injusticias. Ha aumentado en forma considerable y alarmante el número de desocupados y subocupados. Estos datos nos enfrentan a una sociedad civil cada vez más fragmentada y empobrecida, en la que la brecha entre ricos y pobres es cada vez mayor.

Cabe aclarar que esta reforma implica una redefinición de papel del estado y de medidas en el campo de la economía: reducción del gasto social, apertura económica, desregulación económica y laboral y la privatización de los servicios públicos.

Para asegurar el desarrollo no basta, únicamente, con garantizar el progreso o crecimiento económico de los pueblos.

En no pocos países se vive actualmente la cruel paradoja de una simultánea aceleración del crecimiento económico y desaceleración del desarrollo, de un aumento de los índices macroeconómicos y simultáneamente un aumento de los índices de pobreza. No resulta posible concebir el desarrollo sino como un proceso de dimensiones cualitativas basado en un proceso cuantitativo, como es el

crecimiento económico. Es aquí donde se pone en duda la equivalencia conceptual entre desarrollo y crecimiento económico. Quirós y Medellín², expresan: «los resultados obtenidos en los procesos reales- incluso demostrados por las estadísticas en las que estos procesos se expresan- muestran que la sociedad no funciona así. Existen una serie de circunstancias que discriminan y desigualan en el acceso a los beneficios del crecimiento. De hecho cuando, en los años 80, las economías latinoamericanas dejaron de crecer, los efectos afectaron a determinados segmentos de esas sociedades, mientras otros se sostuvieron o, incluso, se beneficiaron de tal situación. Luego, cuando en los 90, algunas economías han vuelto a crecer, la desigualdad en la apropiación de los beneficios ha aumentado».

En medio del proceso de reestructuración de los Estados y de reducción del gasto social, nuestros países se enfrentan cada vez a más altos índices de desempleo, mayor inequidad y creciente pobreza con la consecuente exclusión del sistema.

El desempleo masivo, no sólo el llamado tecnológico, sino también el ligado a la destrucción de las pequeñas y medianas empresas que constituían la mayor fuente de empleo del mercado laboral local, profundizan y generan nuevas situaciones de pobreza.

El crecimiento económico de un territorio en el contexto de un sistema más y más globalizado tiende a ser más exógenamente determinado. Para que la globalización no sea sólo el objeto de una lectura amenazante para los territorios concretos, sino para que sea también objeto de una lectura que abra ventanas de oportunidades para éstos, hay que rescatar por lo menos una de las tantas dialécticas que caracterizan la globalización, es decir, la dialéctica global/local, la simultánea fragmentación y construcción territorial, la creación de un único espacio y de múltiples territorios que ha de ser objeto de un proceso de construcción social y política desde lo local como base del cambio.

Desde el inicio de la década del 90 se han aplicado medidas en relación a lo denominado reforma o reformas estructurales que intentan crear un orden económico social basado en el principio del interés individual, orientado por las leyes del mercado que amplía su espacio a la vez que reduce la capacidad de

² Quirós, Teresa y Medellín Fernando (1998) *Guía de Planificación y Formulación de Políticas Municipales de Promoción de la equidad entre los géneros*. Proyecto Mujer y Gobierno Local. Chile.

intervención del Estado. Las reformas en Argentina desde 1989 trasladan gran parte de la responsabilidad de la cobertura frente a las problemáticas sociales, que se profundizan con estas reformas, a los propios ciudadanos. Es así que el Estado diluye su responsabilidad social y la cobertura universal, prefiriendo una mayor selección y fragmentación de los programas, esto es programas diseñados en función de las especificidades de los grupos vulnerables o de alto riesgo (focalizados). En la reforma del Estado, que implica su achicamiento, las políticas sociales pasan a ser focalizadas, desentendiéndose cada vez más de ellas, e intentando privatizarlas al crear, fortalecer y delegar responsabilidades en las Organizaciones de la Sociedad Civil.

El proceso de Reforma del Estado en Argentina implica la transformación de los principios de organización social, en la que aparecen como ejes centrales la descentralización y el fortalecimiento de la sociedad civil, traspasando responsabilidades y funciones tanto a los Municipios como a las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs, definiéndolas como « Organizaciones conformadas por personas que se nuclean en grupos estructurados en base a normas, intereses, objetivos y fines particulares que tienden a dar respuestas a necesidades sociales grupales o colectivas») (Acotto L., 2003:35)³.

Según analiza Bustelo E., (2000:2)⁴: «en el contexto de estas reformas se ha impuesto la creencia de que, la ética individual-privada o grupal, es lo prioritario, diluyéndose así la moralidad de lo público. Las personas persiguen su bien e intereses individuales que son pre-sociales y ajenos a toda preocupación por el conjunto... La justicia, en cambio, invoca el conjunto compartido de valores y significa un 'salir fuera' de las distintas concepciones privadas del bien para aproximarse a una perspectiva moral común lo que requiere un proceso de descentramiento de lo individual». Este autor plantea que la política social surge con la idea de fortalecer la sociedad y de promover equilibrios y relaciones más simétricas entre los distintos sectores sociales que la componen, vale decir que esta política sustancialmente social, significa la posibilidad de construir justicia en una sociedad. Desde este posicionamiento la reflexión sobre una sociedad justa no está dada sobre instrumentos de política, sino esencialmente, sobre los

3 Acotto, Laura (2003) *Las organizaciones de la sociedad civil. Un camino hacia la construcción de ciudadanía*. Espacio-Bs.As.

4 Bustelo, Eduardo (2000) *Pobreza Moral*. Texto de la Maestría en Políticas Sociales y Gestión Local. Universidad Arcis. Chile.

valores y fines que sustentan la posibilidad de construirla en democracia. Desde su dimensión, el problema no es sólo de pobres, es de pobreza y riqueza, por lo tanto el planteo de la agenda política no es la pobreza, sino la justicia.

Aquí surgen las discusiones en las contradicciones que presenta el enfoque de política económico social neo-conservador, que quiere legitimar su discurso de lucha contra la pobreza desde la idea del mercado como automecanismo regulatorio y con estabilizadores automáticos, para disipar así las posibilidades de darle sentido a políticas activas para perseguir la justicia. Bustelo llama a estas dimensiones «la pobreza moral» del enfoque económico-social hoy dominante.

Para legitimar el modelo, en el año 1994, se reforma la Constitución Nacional, hecho que había sido señalado como necesario para consolidar la democracia en Argentina. Esta reforma se fundamentó en un amplio reconocimiento de los Derechos Sociales, ya que incorpora Declaraciones internacionales de derechos en la Constitución, que poco tienen que ver con las políticas efectivamente implementadas. Justamente, la mutación del Estado afecta directamente los Derechos Sociales. El gobierno tiene como argumento que contar con una Constitución avanzada y moderna para garantizar que estos derechos están en vías de ser cumplidos, quedando la promesa de que se está preparando el camino para el ejercicio de derechos.

Concluimos que las medidas llevadas a cabo en la Argentina desde 1989 no se orientan en el sentido de aumentar la cobertura de las redes de seguridad social, respetando al ciudadano como sujeto de derecho, sino que traslada a los propios ciudadanos la responsabilidad de las prestaciones. Como resultado, se descarta la cobertura universal, prefiriendo una mayor selección y fragmentación de los programas estatales, diseñados en función a las especificidades de los grupos vulnerables de alto riesgo.

Las políticas sociales continúan siendo una cuestión coyuntural, una actividad puntual de control social. Estas políticas son, entonces, un derivado de lo económico. La reducción de la pobreza y de las desigualdades sociales son entendidas como un subproducto, que con el tiempo y con el libre funcionamiento de la economía de mercado engendrarían de forma natural una mayor justicia social.

Las políticas sociales que implementa el Estado, con un mínimo de recursos, son superadas por las demandas de salud, vivienda, educación, empleo y son, o

intentan ser canalizadas a los sectores privados, produciéndose, de esta manera, un lento y progresivo abandono de la responsabilidad del Estado en la gestión que debe generar y garantizar ciudadanía.

No es novedoso manifestar que, de la forma que se implementan hoy las políticas sociales, no sólo no sirven para evitar la exclusión, sino que cada vez más sectores de la sociedad se encuentran excluidos. Entonces se deberá gestar un nuevo modelo de instrumentación, planificación e implementación de las políticas sociales. Y en esta nueva concepción no se puede dejar de mencionar el importante rol que deben asumir los Municipios, desde la reforma que plantea la política de descentralización hacia lo local.

Concepto de descentralización

Según Boiser S. (1994:24)⁵, en el escenario macrosocial, la globalización es la fuerza que empuja la apertura externa de los países, una apertura de dimensiones esencialmente económicas, mientras que la apertura interna se materializa en la descentralización, a nivel microsocioal.

En América Latina existe la tendencia histórica eminentemente centralizadora, de allí la gran importancia que ha adquirido el tema de la descentralización. Ésta se plantea a través de la necesidad de fortalecer a nivel territorial la acción pública a fin de favorecer la eficacia de los programas sociales. Se supone que de este modo se generaría eficacia en la participación e identificación cultural de aquellos que participan en estos programas, lo que implica también mayor compromiso y por ende mayor equidad territorial. La descentralización favorecería y ampliaría los espacios de participación democrática y respondería más eficientemente a las necesidades locales brindando servicios más equitativos.

La descentralización consiste en transferir atribuciones de organismos centrales a unidades periféricas o locales, lo que significa la distribución de las competencias públicas entre distintas entidades administrativas, estatales o no estatales, independientes del poder central. Nos ocuparemos en este estudio solamente de la descentralización del gobierno de la provincia de Mendoza a los municipios.

Una descentralización, que cumpla los objetivos de involucrar a la población en la satisfacción de sus carencias, no puede ser vista a corto plazo ya que es

5 Boiser, Sergio (1997) *El vuelo de una cometa, una metáfora para una teoría del desarrollo territorial*. Doc. Del ILPES. CHILE

necesario que vaya acompañada de una política de capacitación, tener un personal competente que difunda en forma permanente los beneficios que otorga, asistencia técnica a nivel local tanto en términos de gestión como administración pública.

La descentralización que expande la competencia de las instancias locales, desde la tradicional prestación de servicios públicos (agua, cloacas, higiene), hacia la política social (salud, educación, asistencia social), inclusive el desarrollo económico, aparece fuertemente condicionada por procesos y actores sociales con intereses individuales y rutinas de gestión que pueden dificultar y problematizar las acciones. Es decir, que la dinámica política local condiciona las decisiones, proyectos y políticas de los gobiernos locales.

Todo proceso de descentralización debe acompañarse de un sistema de seguimiento y evaluación permanentes, que permita corregir o fortalecer las estrategias de acuerdo con sus repercusiones en las condiciones de vida.

La evaluación es la guía para la toma de decisiones y las modificaciones sobre lo ya transitado. Significa emitir juicios sobre lo que se planificó y lo que se hizo y cómo se hizo. Necesita de un insumo clave: un sistema de información apropiado para medir y cuantificar la eficiencia y la eficacia de la acciones de un proyecto.

Con respecto a la evaluación, lo importante es generar algunos indicadores clave que ayuden a probar de manera simple la descentralización, su desenvolvimiento y efectos, enfatizando en aquellos que puedan ser fácilmente manejados a nivel local. Subrayemos algo que es fundamental: hay que intentar que el manejo de los indicadores y el análisis de la información sean compartidos por los niveles local y central. A su vez, esa información debe ser puesta a consideración de la comunidad, de manera que la misma, también evalúe y controle los procesos, asegurando una participación sin prejuicios y sin opiniones parciales.

En síntesis, la evaluación será válida si es realizada con la intervención del nivel central, el municipal y la población involucrada, utilizando los mismos indicadores.

Nuevos roles de los municipios a partir de la descentralización de las políticas sociales

El movimiento hacia lo local ha provocado cambios estructurales en los municipios que debieron redefinir su misión desde las funciones atribuidas a partir de las políticas de descentralización. En este sentido, se ha asignado nuevos roles a los municipios, básicamente por la delegación de funciones por parte de los estados nacional y provincial. De su gestión de administradores, dedicados a la atención de los servicios urbanos y rurales (alumbrado público, barrido, limpieza y residuos, conservación de caminos) pasaron a ocuparse de problemas sociales que afectan directamente a su población y que antes eran asumidos por el gobierno provincial y estaban fuera de su área de responsabilidad.

Las demandas hacia el municipio que se centraban en los servicios públicos, se sumaron cuestiones vinculadas a las políticas sociales: generación de trabajo, prestación de servicios de salud, asistencia alimentaria, solución del déficit habitacional, cuestiones relacionadas con el saneamiento ambiental y a la ecología, entre otras.

La cercanía del municipio con la vida cotidiana de la gente lo hace mucho más permeable, penetrado y accesible para la sociedad y por lo mismo, aparece como centro de la protesta, de las crisis, de la falta de recursos y respuestas.

Para otorgar esa nueva función social al municipio es necesario, previamente, haberlo provisto de los requisitos necesarios para tal fin, los que podemos sintetizar en:

- 1) Transferencia de recursos.
- 2) Capacidad de gestión, que implica la capacitación de sus agentes para los nuevos roles y la incorporación de agentes especialistas en el área social.
- 3) Cambios en la legislación sobre las nuevas competencias municipales.

Podemos señalar rasgos comunes de los municipios, en mayor o menor grado según los procesos internos que han transitado, con referencia a su nueva función social, como: deficiente capacidad de gestión, escasa experiencia de planificación y gestión de políticas sociales, subordinación a niveles centrales del Estado y discrecionalidad en la distribución de los recursos con predominio de las relaciones

clientelares. Como consecuencia de estas características el estado municipal tiene una autonomía relativa y subordinada, ausencia de mecanismos de participación ciudadana y un escenario político con sesgo burocrático - administrativo.

La descentralización en Mendoza fue planteada como un proceso paulatino que debía respetar los cambios internos institucionales imprescindibles para las funciones sociales que se le atribuyeron. Sin embargo, la delegación de funciones se torna central para los municipios que no cumplen con los requisitos enunciados para responder adecuadamente a los nuevos requerimientos. El problema se profundiza ya que no solamente le falta capacidad de gestión para las políticas sociales, sino que debe ampliar su ámbito sin que exista el correspondiente aumento de los recursos con que cuenta.

En el Decreto 2120/97 de descentralización la Subsecretaría de Desarrollo Social contempla los tres requisitos enunciados y crea organismos para tal fin. La dinámica de los fenómenos sociales y la demanda de satisfacer urgentes necesidades vitales en la población, no les da tiempo a las comunas de implementar acciones según la gradualidad que le permite su capacidad de gestión, surgiendo dificultades que hacen necesario pensar cuál va a ser el rol del estado provincial en la descentralización. El proceso de descentralización implica, en la actualidad, una transformación contundente del escenario en el cual se desarrollan las políticas y los programas sociales, entre muchas otras realidades que están estrechamente vinculadas a la realidad nacional. Aparecen en este escenario actores antes inexistentes y complejas realidades de negociación, construcción de consensos, apropiación de espacios de poder de sectores antes excluidos de este juego de poder, o mejor aún, relegados a una forma de intervención en las políticas sociales desde lugares de muy poco poder.

Hay sectores como las organizaciones de la sociedad civil (OSC: Uniones Vecinales, Cooperativas, Mutuales, Asociaciones sin fines de lucro), las distintas iglesias y los partidos políticos, que constituyen y adquieren una cuota de poder a partir de la definición, ejecución y distribución de recursos públicos y de los Consejos Sociales, que son creados en simultaneidad con la implementación de la descentralización como entidades de participación de sectores de la población y como entidad de control de gestión.

En los convenios de descentralización que firmó el gobierno provincial con los municipios en 1996, éstos se comprometen a la creación de los Consejos

Sociales Departamentales con representación de autoridades municipales, concejales y miembros de la sociedad civil, con la clara función de mejorar la planificación social, contribuir a la mayor participación social, asegurar la mejor distribución de los fondos y hacer transparente el gasto social.

Podemos observar a través del análisis histórico de la implementación de la descentralización que han sido cuidadosamente estudiados todos los requisitos y evaluado anualmente el proceso, perfeccionando y haciendo propuestas a través de nuevas reglamentaciones. Inclusive se refuerza la creación y el fortalecimiento de los Consejos Sociales, que es la entidad más participativa en este proceso, ya que integra a representantes del gobierno municipal y OSCs representativas.

Clientelismo político

Planteamos el clientelismo político como un mecanismo de dominación y sujeción política llevado a cabo por individuos que ocupan un lugar superior en la relación (patrones) a cambio de recursos que brindan a otros individuos (clientes) en forma de intercambio por favores, fidelidad y principalmente lealtad a la hora de requerir sus servicios. Emerge y persiste en contextos sociales en los que proporciona a determinados sectores de la población una alternativa de cobertura de necesidades y demandas a las que las estructuras e instituciones del Estado no dan respuestas.

El clientelismo político es una relación social pero, para que exista en la práctica, es necesario que se de en un espacio, generalmente una estructura institucional o partidaria, entre aquellos que detentan el poder y otro u otros que requieren de un servicio, un bien o favor especial. Como se puede ver, en esta relación asimétrica,, aquellos que reciben el «favor», adquieren las características de «clientes», perdiendo o desconociendo el derecho que verdaderamente tienen del favor que reciben.

La noción de clientelismo designa una forma especial de intercambio dual que:

- se da entre actores de poder y status desigual;
- es eminentemente utilitario y basado en la reciprocidad;
- es paternalista, particularista y privado;

- son relaciones que tienen una flexibilidad difusa, es decir en las que no se encuentran claramente definidos los términos de la relación.

Constituye una forma autorregulada de intercambio interpersonal, vertical entre «patrón y «cliente» contingente en la retribución que ambas partes esperan obtener a través de la prestación de bienes y servicios a la otra y que cesa en el momento en que el beneficio esperado no se materializa.

La reciprocidad que se observa en el clientelismo es la «reciprocidad de la dominación», entre superior y subordinado. Se torna en un mecanismo mediante el cual la dependencia se crea y la dominación se refuerza. El poder que el patrón adquiere tiene relación con la estructura social que la engendra y sustenta.

Con relación al intercambio diádico el cliente recibe recursos tangibles, bienes y servicios y el patrón recibe, a cambio, bienes «menos tangibles» que van desde servicios personales, incluyendo el voto, a manifestaciones de estima, deferencia y lealtad que refuerzan su status social.

El cumplimiento del «contrato» se sustenta y está limitado por la relación cara a cara entre patrón- cliente, cliente- intermediario o intermediario- patrón. Aunque no toda relación clientelar reviste necesariamente implicaciones políticas, el fin es generar y consolidar una base de apoyo político. El enfoque de la relación se desplaza del intercambio dual al de relaciones de conjuntos patrón-cliente, estructura compuesta por muchos clientes vinculados a un mismo patrón y pirámides clientelares, que se dan toda vez que actores localizados en la relación patrón-cliente establecen a su vez nexos clientelares con actores localizados en niveles más altos de la jerarquía política.

Los políticos pueden ejercer el rol de «patrón» dado el acceso directo y control que poseen sobre determinados recursos; no obstante esto se refiere a uno de los roles que se observan en los políticos en su condición de reclutadores. El otro rol y función es la «intermediación» que utiliza recursos de segundo orden a los que pueden acceder los contenedores políticos a través de contactos estratégicos con quienes poseen el control directo sobre los recursos. Esto define la intermediación como mecanismo de captación, expansión y consolidación del apoyo político.

El mediador: eje clave en la relación clientelar

Hasta aquí hemos descrito la relación clientelar que se crea entre patrón-cliente en procesos políticos vinculados a su vez a procesos democráticos; pero para analizar el fenómeno más profundamente es necesario abordar el papel que desempeña el mediador en esta relación asimétrica y diádica.

El rol central de los mediadores es vincular a personas de comunidades locales carentes de recursos económicos y de conexiones político-partidarias con sujetos ubicados en las esferas del poder estatal cuya fuerza a su vez depende del tamaño en número y de la fortaleza en términos de lealtad del conjunto de sus seguidores personales.

Según nuestra observación entre patrón-cliente pueden encontrarse los punteros que ejercen intermediación entre los servicios, bienes o favores que otorga el sujeto que domina la relación (patrón) y la fidelidad, servicios personales, apoyo político o electoral del sujeto con menor poder (cliente). Pero, en realidad, la función del mediador en esta triada relacional no está demasiado especificada y si bien no se puede garantizar específicamente el rol que cumplirá en cada instancia, creemos de hecho que la relación clientelar no podría darse sin esta figura mediadora, en el llamado clientelismo fino.

Podemos definir dos elementos en el rol del intermediario:

- la función del intermediario es invariablemente central, ya que hace a la estructuración básica de los dos sistemas que conecta;
- el intermediario ejerce un virtual monopolio en la vinculación de los dos sistemas, por lo que cualquier tipo de relación debe darse a través de su gestión.

El rol del intermediario político se constituye en «negociador», por lo cual se compromete a extraer favores para el cliente actual o potencial, de una tercera persona. La responsabilidad final por el resultado de la acción no recae en el negociador, sino en la tercera persona, el político, a quien él tiene acceso.

Los mediadores políticos pueden clasificarse en:

- movilizadores de base (líderes barriales) capaces de activar a la gente para cualquier acción de apoyo;

- vendedores de influencia, especialistas en localizar patrones políticos potenciales que requieren agentes para la prestación de servicios políticos;

- intercambio puro, que es capaz de reunir a los dos anteriores y a los políticos en un «mercado político» en la que se concretarían las transacciones específicas.

Las motivaciones del intercambio político son de índole diversa, e independientemente de ellas, la función de control social está implícita en la naturaleza misma de su rol. Ello está vinculado a la existencia de población que no accede a recursos básicos para su supervivencia y el clientelismo representa el mecanismo de acceso, convirtiéndose el intermediario en el nexo entre polos opuestos del espectro social y político, operando como freno potencial al conflicto de clases.

El líder barrial, en su condición de intermediario, es frecuente que trate de restar importancia a las demandas de la base con la intención de evitar la sobrecarga del sistema en su posibilidad de generar respuestas. Esto también implica una función de control en un intento por dar respuesta inmediata, cuando en realidad la problemática central o los problemas que afectan a los sectores barriales no son atendidos.

En nuestro medio se ha legitimado la función del mediador denominándolo referente social o promotor social. Este término es también utilizado por los documentos oficiales, haciendo mención a quienes realizan tareas como auxiliares del área social que tienen responsabilidades concretas en la implementación de los programas. Es decir que aludimos al referente o promotor social como la persona que media entre la institución estatal y el beneficiario y es reconocido por ambos. Cuando se convierte en referente partidario y pasa a ser mediador, en el lenguaje popular se le llama «puntero político» y es reconocido por la población con esa función.

El promotor social no siempre forma parte de la comunidad a la cual el patrón quiere o necesita «cautivar» con fines políticos y/o electorales. En algunos casos, este sujeto forma parte del entorno directo del político o patrón y su intencionalidad puede estar basada en mantener su cuota de poder, prestigio, su seguridad laboral, ascensos en el trabajo y, en otros casos, aquellos punteros que mayor cantidad de favores (votos) acaparan, pueden conseguir ascenso en la pirámide clientelar para ocupar un cargo directamente ligado a la decisión política, bien sea a nivel ejecutivo o legislativo.

En los municipios se puede observar que hay referentes, un significativo número, que han pasado a formar parte del plantel permanente o temporario de empleados. Esta situación se crea a través de la relación clientelar que origina compromisos por parte del patrón que debe dar respuesta a los favores que fueron otorgados por parte del puntero o referente político. Vale decir que el mediador también recibe favores del patrón por su tarea. Esta situación favorece y fortalece la triada clientelar. El patrón refuerza su grado de poder y seguridad en la lealtad debida por el mediador, garantizando su dependencia a través de la relación laboral y el mediador obtiene su retribución y aumenta su cuota de poder, demostrándolo a los sectores de población a su cargo. El cliente supone que tiene representación directa en la comuna a través del referente de su zona, quien lo conoce y al que va a recurrir con ciertos privilegios.

Por lo tanto creemos que no debe restársele importancia a la función que cumple este actor que media entre la confianza y el prestigio del patrón y el desconocimiento o la necesidad interesada del cliente. Considerando que el patrón no conoce a la mayoría de sus clientes, la relación cara a cara, el convenio final de adhesión es pactado finalmente con y por el puntero político.

El intermediario teje una red especial en este tipo de relación triangular donde se entremezclan cuestiones personales, afectivas y políticas que permiten que la relación clientelar generalmente se extienda en el tiempo. Por eso, podemos aseverar que los mediadores son la figura central que posibilita la existencia de redes clientelares. «Los mediadores no son sólo intermediarios sino figuras cardinales en la producción y reproducción de una manera especial de distribuir favores, bienes y servicios» (Trotta, M., 2003:36,37)⁶.

El clientelismo político es una relación conocida y utilizada frecuentemente en las democracias de los países subdesarrollados, donde es considerado una institución que se presenta como una relación de intercambio entre personas pero que en realidad es una relación de dominación. El clientelismo tradicional también llamado denso o grueso supone el intercambio explícito de votos por favores. El clientelismo institucional o fino es una negociación pluralista sobre los derechos ciudadanos se corresponde con las nuevas formas de clientelismo, se reproduce al interior de las instituciones que implementan las políticas sociales,

⁶ Trotta, Miguel (2003) *Las metamorfosis del clientelismo político. Contribución para el análisis institucional*. Espacio. Bs.As.

constituyendo redes de relaciones que intercambian favores y favorecen la dependencia política. Estas formas incorporan elementos para la producción y reproducción de la estructura de dominación política, de acuerdo con el momento histórico, que se caracteriza por el discurso del mediador y las nuevas formas de emergencia de las relaciones clientelares. En esta modalidad de clientelismo el mediador es la persona de confianza de los actores que conforman los dos extremos de la relación, por lo cual adquiere mucho poder, controla el flujo de recursos ya sea materiales o decisorios de instancias mayores (dirigente político o estructura municipal o dirigentes políticos en la estructura municipal) hacia los clientes (base social, vecinos) y la búsqueda de apoyo político y lealtad.

Las prácticas políticas de asistencia estatal municipal se generan a partir de recursos que provee el mismo Estado y cuyos encargados de distribuir son los integrantes de la esfera decisional a nivel ejecutivo o legislativo. Es así como el municipio, a través de su cercanía física con los miembros de la comunidad, distribuye recursos que debieran asignarse con criterios de integración por los mismos grupos que gobiernan. Por ello es que una vez que este criterio de asignación se incorpora culturalmente dependiendo de la decisión del funcionario (patrón) la relación clientelar se convierte en la forma más eficaz para captar a los sectores excluidos que de esta forma obtienen recursos o favores que de otra manera no conseguirían.

Los beneficiarios reciben en mayor parte bienes para la supervivencia que hacen al derecho a la vida. Las redes clientelares pretenden dar respuesta a las necesidades más elementales para la vida de un modo individualista. El Estado, que no asiste ni promueve a las poblaciones, fortalece los «punteros políticos». Estos sectores sociales adhieren a estas redes y las legitiman, profundizando la fragmentación social que favorece las soluciones individuales. La creencia, por parte de los subordinados, que naturaliza estas prácticas y pasan a ser parte de un juego político, se explica porque además de obtener el beneficio económico y material, va a ser reconocido y va a adquirir status social por pertenecer a esta red de poder.

Conclusiones

La aplicación de estrategias de descentralización ha provocado el surgimiento de múltiples situaciones inéditas a nivel de redes sociales y comunidades locales que, rápidamente se han transformado en problemas complejos y desafiantes.

El concepto de descentralización ha generado discusiones ya que encierra distintas interpretaciones con matices en el proceso que son más de tipo político que técnico. La propuesta desde los organismos internacionales, incorporada a la reforma del estado, interpreta la descentralización con el fin de achicarlo y transferir a la sociedad civil la responsabilidad de las políticas sociales. La otra perspectiva política de la descentralización parte del pensamiento de desarrollo social y la participación colectiva, que toma decisiones respecto a políticas sociales y económicas microsociales. Se descentralizan políticas sociales y también los recursos de los cuales dispone el municipio seleccionando a los beneficiarios. Se suma al municipio más poder político y económico.

Estarían dadas todas las condiciones para, a partir de políticas de asistencia, se puedan elaborar programas de desarrollo, más aún por la autonomía que tienen los municipios. Las prestaciones se inician como una forma de asistencia transitoria, una ayuda limitada en el tiempo que pudiera mejorar superficialmente las condiciones de vida de los beneficiarios. El éxito de estos programas de inserción consistiría en su autodisolución, en un proceso de interacción de estas poblaciones sujeto de intervención.

¿Qué sucede, entonces, que en lugar de avanzar, se retrocede de políticas de asistencia hacia el asistencialismo y a generar más dependencia de los beneficiarios de planes de asistencia y de quienes tienen el poder de disponer de los recursos y definir políticas?

El predominio de intereses políticos partidarios a corto plazo cambia los fines de los programas y no cumple con los propósitos democratizadores de la descentralización. En esta transformación se modifican las modalidades que tenía el municipio de seleccionar a los beneficiarios, aparecen nuevas formas de intervención social a través de personas que se consideran promotores sociales, cuyo interés debería ser la promoción de las comunidades de las cuales forman parte, pero en realidad, es la brecha que el sistema ha encontrado para mantener o aumentar el poder.

Es así como a nivel municipal/local se desvirtúan los fundamentos mayoritariamente consensuados por los estudiosos de las ciencias sociales y se transforma en un instrumento de concentración de poder político. Estos promotores pasan a ser referentes sociales, que cuando son identificados, la gente los denomina punteros políticos, a los que la institución les delega poder

político y de decisión sobre los beneficiarios, sabiendo que pueden contar con ellos para la especial atención de sus recomendados.

Aparece una nueva práctica del clientelismo llamado fino o institucional. Estos referentes ocupan cargos como empleados en el municipio o como parte del Consejo Social y tienen una fuerte inserción en las poblaciones en las que cumplen su tarea de mediadores, cuyo poder es reconocido por las mismas. En la población se observa el conocimiento de la discrecionalidad en la selección de los beneficiarios, pero también la resignación a esta situación y la búsqueda de estrategias para incorporarse en esta red, que es la única posibilidad de hoy para obtener algún beneficio.

El mediador «focaliza» su propia población beneficiaria, profundiza los mecanismos de estigmatización, asistencialismo, dependencia y dominación en la situación de asimetría que presenta el clientelismo. El mediador se constituye en la persona clave en esta relación ya que ejerce su poder de modo vertical (patrón) y horizontal (vecinos). Controla el flujo de recursos del patrón a sus clientes y de lealtad compartida con sus seguidores. El mediador construye su discurso que da sentido y legitima estas prácticas, desde la racionalidad que imprime a sus actos: «es el único modo que esta gente tenga alguna ayuda». Se apoya en una vocación por lo pobres y de este modo se legitima en la comunidad y es reconocido por el político y por la comunidad misma.

Como lógica conclusión, estas redes de dominación fortalecen la situación de sometimiento de los sectores más pobres de la sociedad, encubierto en una aparente participación a través del referente que va a defender los derechos de sus iguales. En este marco mantener la pobreza es un medio que posibilita continuar con las situaciones de sometimiento, aunque la promesa sea superar la pobreza.

Esta práctica política, como el clientelismo político, que parecía poder superarse con la descentralización y el desarrollo social, surge presentando nuevas formas que son obstáculos para la generación de procesos democráticos reales y participativos.

Visto el clientelismo desde sus mutaciones, es importante el análisis que se puede realizar de las posibles explicaciones de la perpetuación del clientelismo político, adquiriendo nuevas formas históricas, que lo legitiman, instituyen y

naturalizan. Esto es sólo posible cuando las políticas sociales son meramente asistencialistas y abordan exclusivamente la posibilidad de subsistencia de la población desestimando los derechos sociales. El impacto de estas relaciones microsociales se traduce en la reproducción y legitimación de las prácticas del Estado. Como consecuencia, los sujetos beneficiarios recurren a las relaciones clientelares, no solamente en el programa objeto de nuestro estudio, sino en toda instancia que le brinde la posibilidad de obtener algún recurso para la subsistencia. Estos sectores parecen «cautivos» desde una propuesta política- partidaria que permite analizar y a la vez comprender el comportamiento de voto de sectores de población cuya exclusión es radicalizada y profundizada por las políticas de Estado de gobiernos democráticos.

El fortalecimiento de las políticas de exclusión, con la promesa de un paso necesario para el crecimiento social que revertirá esta situación, van conformando estos «conjuntos de clientela» que únicamente tienen respuesta a sus necesidades y demandas por parte de las estructuras creadas por las políticas estatales partidarias, a través de los denominados «operadores sociales», «promotores» o «referentes sociales» que en realidad son «punteros políticos», que manejan los recursos destinados a la asistencia, que se transforma en asistencialismo ya que institucionaliza el clientelismo y por lo tanto, el sometimiento de los sectores excluidos.

El clientelismo emerge y persiste en contextos sociales en los que proporciona a determinados sectores de la población una alternativa de cobertura de necesidades y demandas a las que las estructuras e instituciones estatales no dan respuestas satisfactorias. Generalmente, se considera voluntaria a la relación clientelar, planteo que no responde a una realidad, en la que la coerción estructural impide que el cliente pueda desafiar al sistema que engendra su necesidad de recurrir a una libre elección. La naturaleza misma de la relación clientelar es coactiva.

Las políticas sociales focalizadas y residuales a la política económica cuya principal característica es el mercantilismo, en el cual los derechos sociales se convierten en bienes de consumo, fortalecen en los sectores excluidos la idea de que el mecanismo del clientelismo es el único medio de acceso a bienes y servicios que de otro modo serán inaccesibles.

El clientelismo político no permite políticas sociales universales y desfavorece la participación ciudadana, produce fragmentación social, individualismos, enfrentamientos horizontales para lograr beneficios personalizados. El centro de estas relaciones es el interés individual. Por parte del político y el mediador: interés de apoyo político, de mantener la situación de poder y desde el cliente: el interés está dado en obtener bienes materiales, como estrategia de supervivencia y reconocimiento social.

Las reflexiones de este trabajo nos permitieron avanzar sobre una comprensión más amplia de lo que significa el ejercicio del poder personal y colectivo. Desde el análisis de las relaciones interpersonales nos surgen nuevos interrogantes y propuestas que se nos presentan como temas de interés para futuros trabajos de investigación.

¿El eje de las relaciones clientelares y su reproducción es el tema del poder y la perpetuación en éste por parte de quienes la asumen como práctica política?

¿Qué posibilidades tienen los actores sociales de no incorporarse y romper la red de sometimiento?

¿Qué responsabilidad le cabe a los técnicos, trabajadores sociales en la producción y reproducción de las prácticas clientelares?

¿Los técnicos están atrapados en la red? Estas redes sociales, que ya existen, ¿podrían tener la sinergia para transformarse de redes para la dominación en redes para la libertad?

Es nuestra propuesta que los ciudadanos, incluidos los políticos, podamos reflexionar sobre la «inmoralidad» de esta práctica que consiste en utilizar recursos de la sociedad destinados a satisfacer una necesidad tan elemental y un derecho tan básico como es el derecho a la alimentación, derecho a la vida, para sustentar prestigios personales y posiciones de poder.

Un cambio en la ética política partidaria, sumada a la conciencia de derechos sociales por parte de la población haría posible la construcción de una ciudadanía o ejercicio del poder ciudadano como alternativa de democratización de la sociedad y desarrollo social.

Bibliografía

- Acotto, Laura *Las organizaciones de la sociedad civil. Un camino para la construcción de ciudadanía.* Bs.As. Espacio-2003
- Alayón, Norberto *Asistencia y Asistencialismo ¿pobres controlados erradicación de la pobreza? –* Bs.As. Ed. Humanitas -1992
- Argumedo, Alcira *Relación Estado-Sociedad –* Encuentro Académico Nacional de F.A.U.A.T.S. — Bs.As. 1996- Ed. Espacio.
- Boltvnik, Julio.) *La medición de la pobreza en América latina –* México. pp.423-428. 1991
- Boisier, Sergio) *El vuelo de una cometa, una metáfora para una teoría del desarrollo territorial –* Doc. del ILPES. Chile. 1997
- Bustelo, Eduardo *Pobreza Moral. En Políticas Sociales y Construcción de Ciudadanía.* Texto de la Maestría en Políticas Sociales y Gestión Local. Universidad Arcis. Chile. 2000
- Bustelo, Eduardo *La mano visible. En Políticas Sociales y Construcción de Ciudadanía.* Texto de la Maestría en Políticas Sociales y Gestión Local. Universidad Arcis. Chile. 2000
- Bustelo, Eduardo *Expansión de la Ciudadanía y Construcción Democrática. En Políticas Sociales y Construcción de Ciudadanía.* Texto de la Maestría en Políticas Sociales y Gestión Local. Universidad Arcis. Chile.2000
- Bustelo, Eduardo *El Abraço. En Políticas Sociales y Construcción de Ciudadanía.* Texto de la Maestría en Políticas Sociales y Gestión Local. Universidad Arcis. Chile. 2000
- Castel, Robert *Las metamorfosis de la cuestión social – Una crónica del salariado –* Bs.As.- Barcelona- México. Ed. Paidós .1997
- Diaz De Landa, Martha y Pamigiani, M.Consuelo *Redes de influencia Política: Poder y Desarrollo Local en* García, Delgado (comp.) *Hacia un nuevo modelo de Gestión local.* FLACSO- Bs.As. 1997
- Fitoussi, Jean Paul y Rosanvallon, Pierre) *La nueva era de las desigualdades-* Bs.As- Ed. Manantial- 1997
- Fóscolo, Norma *Trabajo social y derechos humanos frente a la nueva cuestión social.* Ponencia presentada en las Jornadas de Derechos Humanos. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales – U.N.C.-1996
- Franco, Rolando *Autoridad económica y autoridad social: eficiencia, eficacia, equidad e impacto.-* Bs. As. 1997
- Golbert, Laura , LUMI, Susana , Tenti Fanfani, Emilio *La mano izquierda del estado – La asistencia social según los beneficiarios –* Bs.As.Ed. Miño y Dávila . 1992
- Mallimaci, Fortunato. *Estado y políticas sociales en argentina al fin del milenio – incertidumbres y esperanzas- La especificidad del Trabajo Social y la formación profesional –*
- Matts, Carlos *Nuevas teorías del Crecimiento económico: lectura desde la perspectiva de los Territorios de la Periferia. Maestría en Políticas Sociales y Gestión Social.* Universidad ARCIS- Chile.(1999
- Menendez Carrion, Amparo *Articulación del proyecto electoral – redes clientelares informales y máquinas políticas.* Chile-1997
- Orsi, Raúl y Rique, Juan *Pobreza, Gerencia Social y Política..* Bs.As. 1996 Espacio
- Pautassi, Laura *Estabilización, ajuste estructural y derechos Sociales.* Doc. del CIEPP. Bs. As. Maestría en Políticas Sociales y Gestión Local- Universidad ARCIS. 2000.
- Pautassi, Laura. *Descentralización y Desarrollo Local.* Doc. del CIEPP. Bs. As. Maestría en Políticas Sociales y Gestión Local- Universidad ARCIS. 2000
- Quiroz, Teresa y Medellín, Fernando. *Guía de Planificación y Formulación de Políticas Municipales de Promoción de la Equidad entre los Géneros.* Proyecto Mujer y Gobierno Local. Chile. 1998
- Rosanvallon, Pierre *La nueva cuestión social: repensar el estado providencia-* Capítulo VII - Bs.As. 1995 - Ed. Manantial
- Tommaso, Antonio y otros *Clientelismo Político e Impacto en el Trabajo Social.* Ponencia en la XXI Jornadas Nacionales de Trabajo Social. La Pampa- Argentina. 2003
- Torres, Pablo José *Votos, Chapas y Fideos. Clientelismo Político y Ayuda Social..* Bs.As. Colección Universo -2002
- Trotta, Miguel *Las Metamorfosis del clientelismo Político. Contribución para el análisis institucional..* Bs.As. Espacio -2003

Documentos:

- Informe Argentino sobre Desarrollo humano 1995.* Programa Argentino de Desarrollo Humano. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Argentina 1995.
- Convenio de descentralización de la atención de servicios sociales a los municipios)* Gobierno de Mendoza – Municipalidad de Guaymallén —1998

- Plan de Acción 98 – Políticas, programas descentralización financiamiento – (1998) FIDES – Subsecretaria de Desarrollo Social – Ministerio de Desarrollo Social y Salud – Gobierno de Mendoza.*
- Sistema de información, monitoreo y evaluación de políticas y programas sociales – Gobierno de Mendoza – Ministerio de Desarrollo Social y Salud Subsecretaria de Desarrollo Social. 1998.*
- Sistema de alta a Programas Sociales) Gobierno de Mendoza - Ministerio de Desarrollo Social y Salud – Subsecretaria de Desarrollo Social. 1998.*
- Acuerdo N° 2496 (1995) Resolución del Tribunal de Cuentas de la Provincia.*
- Descentralización de la atención de servicios sociales a los municipios – Plan de Acción 1999 - Gobierno de Mendoza - Ministerio de Desarrollo Social y Salud - Subsecretaria de Desarrollo Social.*
- Congreso Municipal 1998: Reforma Constitucional – El Municipio en la Provincia – Reformas al Regimen Legal – Malargüe 14,15 y 16 de Mayo de 1998 Mendoza – Argentina.*
- Encuentro Académico Nacional de F.A.U.A.T.S.-(1996).Ed Espacio –Bs.As.*
- Descentralización: Conferencia Regional de seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social – San Paulo, 1997*
- SIEMPRO. Sistema de información, monitoreo y evaluación de programas sociales. Guía de Programas Sociales Nacionales 2002. Presidencia de la Nación.*