

# LA RELACION CLIENTELAR EN LA IMPLEMENTACION DE LA POLITICA SOCIAL. ANALISIS DE CASO, LA PLATA, ARGENTINA

Avance de investigación en curso

Andrea Peroni<sup>1</sup>

## Resumen

El presente artículo abordará el tema del clientelismo en la implementación de cuatro tipos de programas sociales en la localidad de Altos de San Lorenzo de la ciudad de La Plata, Argentina. Preguntas como ¿cuál es la racionalidad tras el acto clientelar?, o ¿qué roles cumplen los intermediarios y beneficiarios durante la implementación de los programas?, son algunas de las cuestiones que guían este estudio. Dentro de los hallazgos se encuentra una clara diferenciación de visiones según la naturaleza de la tarea que organiza a los programas sociales y su nivel de interacción con los usuarios, así como la existencia de diferentes tipos de capital social intermediado por distintos actores claves.

**Palabras claves:** clientelismo, programas sociales, Altos de San Lorenzo Argentina.

## Abstract

This article try the issue of clientelism in the implementation of four types of social programas in the locality of Altos de San Lorenzo located in La Plata, Argentina. What is the rationality logic behind the clientelist practice or what is the role that intermediaries and beneficiaries have during the program implementation are some of the questions that guide this case study. Among the key findings of this study is a clear difference of views depending on the nature of the task that organizes the social programs and their interaction level with the beneficiaries. Another finding is the existence of different types of social capital intermediated by different stakeholders.

**Key words:** clientelism, social programs, Altos de San Lorenzo, Argentina.

## Cuerpo de la ponencia

### Introducción

El clientelismo como relación de dominación entre el patrón y el cliente ha sido abordado de una manera clásica en Argentina, en contextos democráticos, generando efectos negativos para la transparencia y participación, ello ligado a prácticas tradicionales del partido peronista y radical. En ese sentido, esta práctica se ha adaptado a distintos contextos sociales y ha tomado nuevas formas que permiten comprender el porqué de la perdurabilidad de la misma, casi inherente a la participación política en determinados contextos de la administración nacional, y que incluso asume cierta legitimidad cotidiana.

---

<sup>1</sup>Andrea Peroni es profesora de historia y socióloga. Académica del Departamento de Sociología de la Universidad de Chile y Doctora © en Estudios Americanos, especialidad Estudios Sociales y Políticos de la Universidad de Santiago de Chile. El artículo corresponde a los primeros resultados del proyecto de investigación de la tesis de doctorado, financiado por el CONICYT.

El presente trabajo intenta abordar el tema del clientelismo desde la perspectiva de los beneficiarios de programas sociales en la ciudad de La Plata, Argentina, comparando sus visiones a partir de las experiencias que han tenido con el clientelismo. Para esto, se planteará una propuesta de análisis, acorde a la manera en que el clientelismo se está estudiando en el contexto democrático actual; la cual se cruzará con las categorías descriptivas y las condiciones de implementación de los programas sociales, de acuerdo a la tipología propuesta por Roberto Martínez Nogueira<sup>2</sup>, que clasifica los programas en estudio según la naturaleza de las tareas que se desarrolla en los programas y la interacción entre los actores que participan de la implementación. La metodología fue cualitativa y se elaboró con base al análisis de los discursos de las entrevistas semiestructuradas realizadas a beneficiarios (24) e intermediarios de la política social, local (10).

### **¿Cómo entender el clientelismo?: propuesta de análisis**

El análisis que permitirá comprender las relaciones clientelares en la implementación de los programas sociales a nivel local, en la provincia de Buenos Aires se abordará desde la perspectiva de Barozet<sup>3</sup>, quien enfatiza que el clientelismo se ha adaptado a los nuevos regímenes políticos y que es cuestionado porque afecta a la democracia. Asimismo, señala cinco temas fundamentales a la hora de entender el fenómeno en la actualidad: i) el papel del Estado respecto a la estructura en torno a la cual se articula el clientelismo; ii) el tipo de intermediación política existente (respecto al rol de los intermediarios y su participación en la estructura de poder); iii) el esquema de intermediación política, es decir, las redes existentes a nivel local; iv) la diferencia entre la política social y la política clientelar (ya que el clientelismo no necesariamente va dirigido a los sectores más vulnerables); v) el grado de institucionalización de los intermediarios y su vinculación con los partidos políticos (Barozet, 2006).

Tomando en cuenta lo anterior (Barozet), es posible, obtener una mirada explicativa considerando los siguientes elementos: 1) grado de desigualdad entre cliente y patrón; 2) grado de personalización o individuación del vínculo; 3) grado de legitimidad de los modos de vinculación con lo político; 4) grado de obligatoriedad de la retribución; 5) grado de integración de las agencias estatales; 5) grado de hegemonía sobre las redes sociales y el control por parte de la oposición.

Las categorías utilizadas para esta investigación serán: “personalización o individuación del vínculo” - donde temas como el afecto y el compromiso por parte de los clientes puede hacer más eficiente el desarrollo del clientelismo-; y la “obligatoriedad de la retribución”-que se relaciona con la dependencia de la relación y la afectividad que provoca ésta-; tales categorías serán vistas a partir del relato de las entrevistas realizadas. No serán analizadas en función de grados debido a que la modalidad de producir la información fue cualitativa, por lo que la mayor presencia o ausencia de estas características del clientelismo serán observadas como énfasis distintos y no grados diferenciados de manera cuantitativa.

### **Tipología de los programas sociales analizados**

Las características distintivas de los programas seleccionados se enmarcan en la tipología elaborada por Martínez Nogueira quien plantea que la implementación de la política social posee dos dimensiones:

<sup>2</sup>Roberto Martínez Nogueira, argentino, graduado de la Universidad de Buenos Aires como Contador Público y Licenciado en Administración. Master of Arts y Ph.D. en Administración y Gobierno (Cornell University), con cursos de Posgrado en las Universidades de Harvard, Madrid, Michigan y Colorado, especialista en análisis de políticas públicas y en diseño, gestión y evaluación institucional.

<sup>3</sup>Si bien hay otras perspectivas sobre cómo entender el fenómeno del clientelismo: Szwarcberg (2010) desde una mirada política, plantea que el clientelismo en vez de desaparecer se ha consolidado en democracia; o desde un punto de vista antropológico Auyero (2002) explora una de las dimensiones menos conocidas del clientelismo político: los puntos de vista de quienes reciben favores, los “clientes”, se ha optado por la perspectiva que aporta Barozet porque viabiliza el análisis de las relaciones que se establecen en los espacios de la implementación de la política social.

una simbólica, de quienes toman las decisiones, planificadores y productores de conocimiento; y una dimensión social, en la cual aparecen las realidades sociales, las necesidades que impulsan la generación de las políticas, así como también los conflictos, resistencias y valores de los actores sociales. La primera dimensión refiere a la naturaleza de las tareas de la implementación, mientras que la segunda hace alusión a la interacción con los usuarios en el desarrollo de la misma. Ambas dimensiones están directamente interrelacionadas, “cuanto mayor es la amplitud de los comportamientos individuales, grupales o comunitarios a impactar, de las actitudes a modificar, de los valores a establecer o de las condiciones de vida a transformar, mayor es la interacción necesaria entre la población objetivo y los operadores. De igual manera, cuanto mayor es la interacción requerida para el suministro del servicio o la entrega de la prestación, mayor es la necesidad de generar mecanismos para la participación de la población, con adaptaciones en las metodologías de programación, seguimiento y evaluación” (Peroni, 2006). Según esto, de la naturaleza de la tarea se desprenden dos situaciones: la homogeneidad y la heterogeneidad; mientras que en la interacción con los usuarios es posible encontrar una interacción nula o baja y una interacción media o alta (Tabla 1).

Tabla 1: Clasificación de programas sociales según Martínez Nogueira

	Homogeneidad de la tarea	Heterogeneidad de la tarea
Interacción nula o baja	Transferencia de recursos, y bienes.	Prestaciones asistenciales y de emergencia
Interacción media o alta	Servicios sociales profesionales.	Servicios “humanos”, desarrollo de capacidades y de inserción social.

Fuente: Martínez Nogueira, 2007

La transferencia de bienes y recursos se refiere a aquellas prestaciones de baja complejidad en cuanto a su diseño e implementación. Son programas dirigidos a individuos o comunidades en los cuales se entrega un bien tangible (dinero, alimentos, agua potable) que no implica una alta participación o involucramiento de los beneficiarios, sino que opera desde la oferta. La eficiencia de estos programas suele ser alta y dentro de las desviaciones que es posible encontrar se encuentran las ambigüedades en los focos de distribución, prácticas clientelares entre otras.

Cuando existe homogeneidad en las tareas de implementación y a la vez una interacción media o alta con los beneficiarios, se encuentran los servicios sociales profesionales. Estos programas se caracterizan por “limitarse a atender necesidades o problemas ordinarios, con tratamientos e intervenciones respaldados por conocimientos codificados, prácticas acuerdos y consensos profesionales, rutinas organizacionales o manuales de operaciones” (Peroni, 2006). Ejemplos de este segundo tipo son las atenciones en salud y educación en sus distintos niveles.

El tercer tipo de programa se refiere a los servicios humanos de desarrollo de capacidades y de inserción social, los cuales en la arena de la implementación se caracterizan por una interacción media o alta con los usuarios y por una heterogeneidad en las tareas de gestión. El objetivo de este tipo de programas es transformar al receptor de estos en cuanto a su desarrollo personal, social o en materias de gestión comunitaria. La participación de los beneficiarios en esta tarea es fundamental para el logro de este tipo de programas.

Un cuarto tipo de programas son las prestaciones asistenciales y de emergencia, las que poseen heterogeneidad en la tarea en tanto “no se rigen por un diseño ni metas claras en su implementación, sino que se desarrollan en situaciones de crisis política, económica, desastres naturales, así como emergencias individuales que presente la población”. Generalmente estos programas se manejan con

escasa precisión respecto a sus beneficiarios, no tienen criterios de focalización definidos, y hay una alta discrecionalidad política en su gestión para controlar la propensión al clientelismo y la arbitrariedad (Peroni, 2006).

A continuación se presenta el análisis de los programas sociales seleccionados, según la naturaleza de la tarea y la interacción con los usuarios:

Tabla 2: Programas sociales de Altos de San Lorenzo según tipología de Nogueira

	Homogeneidad de la tarea	Heterogeneidad de la tarea
Interacción nula o baja	-Asignación Universal por Hijo. -Plan Más Vida.	-Emergencia Alimentaria -Emergencia Habitacional
Interacción media o alta	-Programa Jóvenes por Más y Mejor Trabajo. -Programa MaBeS (Mamas y Bebé Sanos).	- Presupuesto Participativo. -Cooperativas.

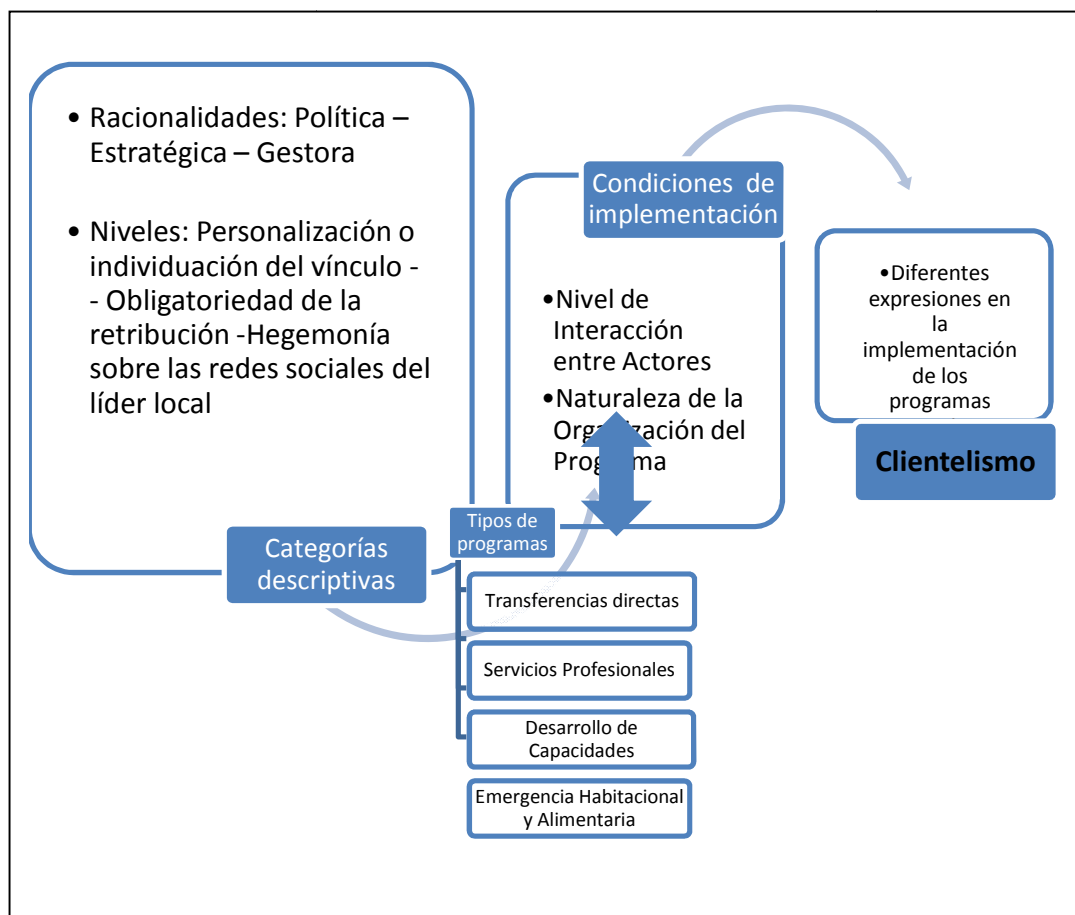
Fuente: Elaboración Propia

La elección de estos programas se ha realizado en base a una clasificación teórica de los programas existentes en Altos de San Lorenzo, según las variables planteadas por Martínez Nogueira.

### **El clientelismo según los tipos de programas sociales: desde lo invisible hasta lo evidente**

En esta sección se presentaran los hallazgos vinculados al análisis del clientelismo según las categorías descriptivas y las condiciones de implementación de los programas sociales, basados en la tipología antes descrita: transferencias; servicios profesionales; desarrollo de capacidades; y emergencias.

Gráfica 1: Categorías Analíticas. Estudio del clientelismo en la implementación de programas sociales. Altos de San Lorenzo, Argentina.



Fuente: Elaboración Propia

- **Transferencia de bienes y recursos<sup>4</sup>: Una racionalidad gestora**

Los grupos que se benefician de las transferencias otorgadas por el Estado podrían estar propensos a prácticas clientelares, como condicionamiento para recibir un determinado bien tangible, resolviendo una necesidad básica. Sin embargo, el clientelismo en esta categoría de programas se encuentra invisibilizado, es decir, se habla sobre las prácticas clientelares pero se omite el término. Esto, puede deberse a las connotaciones negativas que posee el concepto o a la no necesidad de los entrevistados por asumir una postura clara al respecto.

<sup>4</sup>Los programas analizados fueron: Programa Más Vida y Asignación Universal por Hijo. El primero es de carácter provincial, se orienta a mejorar las condiciones nutricionales de madres y niños en situación de vulnerabilidad socioeconómica en la Provincia de Buenos Aires. La Asignación Universal por Hijo es un subsidio entregado por el Ministerio de Desarrollo Social Nacional, consiste en un monto fijo de dinero que se entrega a las familias (sin empleo formal) por cada hijo/a menor de 18 años. Está focalizado en las familias más pobres y nace como repuesta a la necesidad de disminuir la pobreza por ingreso.

A pesar de la invisibilización del término “clientelismo”, es posible encontrar elementos en el discurso que dan cuenta de las prácticas, por ejemplo la información que manejan los beneficiarios y la necesidad de organización y participación para conseguir los beneficios: “me había enterado que acá no había [ropa para recién nacidos], se manejan de una manera que, viste... Por ahí se organizan [...], y no entra nada, como te digo han dado ropa ajuar para chicos ya nacidos. Yo tengo una amiga que se anotó y tenía mellizas y le dieron por uno no más [...] por eso te digo que [...], puede ser por el cambio político” (Beneficiaria Asignación Universal por Hijo, refiriéndose a la entrega de ajuar del Plan Mas Vida). Si bien la entrevistada da cuenta de la entrega de beneficios, ella no ha accedido a ellos, lo presencia de forma pasiva. La racionalidad que prima es gestora<sup>5</sup>, con intermediación, donde se busca un beneficio concreto, más allá del municipio o gobierno, ya que la acción de una comadre que le ayuda, reemplazaría la labor de la institucionalidad.

La personalización o individuación del vínculo entre cliente y patrón no se observa en este grupo, quizás se pueda entender como parte de este ocultamiento de la práctica o porque simplemente no se generan afectos o compromisos en los beneficiarios con el poder político. Respecto a la legitimidad del clientelismo, si bien no hay una postura explícita en los entrevistados es posible visualizar un interés de participar de la relación. Este interés sería en función de la obtención del beneficio directo (entrega de mercadería, materiales etc.) y no por generar un compromiso político con el proveedor de los recursos. En cuanto a los niveles de manifestación de la relación clientelar, es posible señalar que la personalización o individuación del vínculo es nulo en el caso de la AUH, transferencia de recursos, ya que no requiere mediación el acceso al programa, su gestión se ha tecnologizado. Y en el Plan Mas Vida, la entrega de bienes es personalizada pero es baja la relación con la intermedia institucionalizada, ya que la entrega del ajuar depende más bien de la disponibilidad de los mismos en los stock estatales, y el orden en los registros municipales de distribución, aspecto absolutamente contrario al orden en los registros de la Administradora Nacional de Seguridad Social (ANSES) , por ende refieren a un grado bajo de dependencia en la relación tanto con el Estado como con los posibles intermediarios, y con nula o baja relación de afectividad.

- **Servicios Profesionales<sup>6</sup>:** Una visión crítica hacia la política y racionalidad social ¿paradoja del clientelismo en democracia?

En la segunda tipología es posible encontrar, -a diferencia de la anterior - un relato explícito sobre el clientelismo por parte de las entrevistadas. Si bien, hay una aceptación de esta forma de intercambiar los bienes, también existe una crítica hacia los políticos y el gobierno por no hacerse cargo de las necesidades de la población. En este contexto, existe una identidad de tipo relacional hacia el

<sup>5</sup>Los tipos de racionalidad se tomaron de Schuttenberg (2007):

- La racionalidad gestora (técnica), se enfoca en las teorías y metodologías que fundamentan los encuadres de trabajos. Constituyen el basamento “científico”, que demanda el mayor tiempo posible para la elaboración de diagnósticos y el diseño de propuestas.
- La racionalidad política, cuya lógica es la acumulación del poder, con sus códigos, valores de la realidad y mecanismos de control. El decisor político requiere de resultados, y que estos sean “visibles” en el momento político adecuado (costo de oportunidad).
- La racionalidad burocrática, con sus tiempos administrativos, rutinas y estilos ligados a las normas. Según (Offe, 1988) responde a la caracterización del tipo burocrático ideal de Weber que se rige por la imposición de reglas abstractas y la división del trabajo, con el objeto de preservar su previsibilidad y transparencia.
- La racionalidad hacia el destinatario, enfocada en atender los intereses y necesidades de los beneficiarios o destinatarios de los programas sociales.

<sup>6</sup>Los programas analizados fueron: 1) Programa Jóvenes por Más y Mejor Trabajo: se orienta a generar oportunidades de inclusión social a través de facilitar y fomentar el acceso a capacitación y empleo de calidad; 2) Programa Mamá y Bebe Sanos: focalizado en embarazadas, puérperas y lactantes e integra la oferta nacional, provincial y municipal de salud y nutrición para este grupo objetivo, distribuye la oferta y monitorea el efectivo acceso a esta.

clientelismo, que sin embargo contrasta con la visión crítica hacia los políticos, es decir, la aceptación del beneficio es una estrategia de parte de los beneficiarios para suplir sus necesidades, pero no hay elementos identitarios que los pudiesen relacionar con la dominación. Una de las características del clientelismo en esta tipología sería entonces las exigencias del cliente, quien condiciona su apoyo político a la retribución otorgada:

“La gente ahora, recién ahora se está avivando. Porque la gente era como muy criatura. La gente le decía: ‘no, mirá me va a dar esto, sí voy a votarlo’, pero, después cuando llegaban las elecciones, cuando ganaban las elecciones, a la gente que le hacían promesas, nunca llegaban... Entonces, la gente ahora se está avivando, vos primero dame las cosas que me vas a dar, yo te voy a votar” (Beneficiaria, Mamá y Bebé Sanos)

El grado de personalización o individuación del vínculo por parte de los beneficiarios asume características particulares: existe un alto apoyo al candidato y participación, pero están limitados a la obtención del recurso. Cabe preguntarse por la motivación a la hora de participar, ¿es sólo por la obtención del beneficio?, ¿por qué se niega ser político pero a la vez se apoya a uno?, ¿dónde está la malversación?

La alta participación que se presenta hace más eficiente al clientelismo, porque el involucramiento y compromiso es mayor. No obstante, la negación de lo político sigue presente, persistiendo una connotación negativa hacia el clientelismo:

“Yo no soy ninguna política ni nada, pero yo hablo con ellos: ‘¿quieren tener beneficio?, colabora’ [...] yo si les tengo que cubrir el día lo voy a hacer cubrir. Hablo como una política más, no lo soy, pero sí les tengo que cubrir el día a un compañero para que nos acompañe a un acto” (Beneficiaria, Jóvenes por Más y Mejor Trabajo).

Por otro lado, a quién buscan los políticos para llevar a cabo prácticas clientelares ¿buscan a los más necesitados?, ¿qué sucede una vez que llegan al poder? En este sentido el discurso es claro “los políticos se olvidan de la gente”, lo que demuestra que las prácticas clientelares no son permanentes y, una vez conseguidos los votos, es posible dejar de llevarlas a cabo, al estar “arriba” en el escalafón de la política. Lo efímero de esta práctica puede dar cuenta que en algunos casos no se logre generar mayor identidad política o compromiso político en los beneficiarios, y que su mayor o menor participación dependa de los beneficios que pueda recibir:

“Ellos [los políticos] ven al alcance de sus ojos, porque hay gente que en verdad no lo necesita, y hay gente que sí lo necesita, [...] nadie ve eso!! [...] mirá, tu pueblo te dio esto, y tú te olvidaste de tu pueblo. Porque verdaderamente los políticos se olvidan de la gente, que es cuando suben arriba” (Beneficiaria Mamá y Bebé Sano). La racionalidad que prima es estratégica y antipolítica, donde se reconoce la obligatoriedad de la retribución desde el cliente al intermediario, pero también desde el intermediario al cliente, ello significa que la personalización del vínculo se enmarca en el derecho a la retribución, más que a la constitución identitaria, afectiva (como puede ser en la tipología I).

- **Desarrollo de capacidades**<sup>7</sup>: Legitimación y estrategia ¿todos nos beneficiamos del clientelismo?

<sup>7</sup>Los programas de formación de capacidades analizados fueron: 1) Argentina Trabaja: orientado a generar empleo, a través de la organización en Cooperativas de trabajo que funcionan como proveedoras de servicios públicos, en las cuales los beneficiarios tiene acceso a tres tipos de prestaciones: empleo, ingreso y capacitación; 2) Cooperativas de Trabajo: orientado a generar empleo, mediante la organización de los trabajadores desocupados en cooperativas de trabajo, las que proveen de mano de obra tanto al Municipio como al sector privado; 3) Presupuesto Participativo: permite a la comunidad involucrarse activamente en la formulación de proyectos de desarrollo local, tanto de infraestructura como de acción social y la asignación presupuestaria para su financiamiento, a partir de mecanismos de participación directa implementados en el Municipio.

En este estudio, el conocimiento de las estrategias clientelares es claramente sabida por los entrevistados y es posible, a partir de eso encontrar dos visiones: por un lado la que practica, legitima y “naturaliza” las prácticas, y por otro lado quien conoce las prácticas pero no tiene la necesidad de llevarlas a cabo porque al conocer la estrategia no necesita del clientelismo para conseguir el beneficio. Desde dichos caminos, se presenta entonces una racionalidad política y una racionalidad gestora en relación a las prácticas clientelares, en el desarrollo de capacidades.

En el primer caso, quienes legitiman las prácticas conocen cómo se realiza el proceso “desde arriba”, es decir, como baja el beneficio para que llegue a la población en búsqueda de votantes y apoyo político. En ese sentido aparece la figura del puntero político, quien para el caso argentino cumple el rol de referente político. “En cada candidatura a ellos le dan determinada plata para que hagan su publicidad, entonces ponen carteles por todos lados, en épocas electorales... [...]... también lo bajan, y ellos se lo reparten a los punteros políticos”. (Beneficiario Presupuesto Participativo)

Asimismo aparece un grado de obligatoriedad de la retribución. En la medida que se participe de las movilizaciones serán entregados los recursos. La responsabilidad recae directamente al beneficiario, ya que debe asegurar su compromiso en la dinámica; “Y el que no vaya no está, bueno, pasa podes faltar tres, cuatro, cinco veces pues ya, si no vas te dan de baja” (Beneficiario Cooperativa La Plata).

La última característica respecto al clientelismo en los programas que desarrollan capacidades es el carácter estratégico que asume la práctica, “Depende del candidato lo que le va ofreciendo, y con quien se alía. Entonces, eso depende del mejor postor, digamos. Y muchos van cambiando constantemente” (Beneficiario Presupuesto Participativo). La posibilidad de rotación entre los candidatos depende del ofrecimiento que se realice a la población, lo cual abre la competencia entre los políticos por captar participación política, haciendo de la práctica clientelar una dinámica más atractiva para los clientes, aumentando sus ganancias a cambio de apoyo político con la posibilidad de cambiarse en la medida en que aparezcan nuevos y mejores oferentes. La legitimidad que asume el clientelismo en este caso es alta.

La segunda visión que aparece en la tipología es la que, al conocer el modo de funcionamiento del clientelismo, no necesita ejercerlo para conseguir un beneficio, sino que adapta la estrategia para conseguir el beneficio sin necesidad de pasar por el político. Esto se dio en el caso del presupuesto participativo en Altos de San Lorenzo, en La Plata, ya que, luego de postular por cinco años al beneficio y de ser rechazado en todas las ocasiones, el entrevistado decide impulsar la estrategia de captación de apoyo entre sus mismos vecinos:

“Entonces yo fui a cada vecino, le digo: ‘cada uno de ustedes tiene que juntarme diez personas, si juntamos diez personas somos cuarenta casitas que estamos pidiendo gas, somos cuatrocientas, si logramos que cuatrocientas personas vayan a votar, ganamos el presupuesto participativo [...]’” (Beneficiario Presupuesto Participativo)

Esta jugada si bien demoró años en poder ser realizable, demuestra que el conocimiento y empoderamiento por parte de los beneficiarios puede jugarle en contra al clientelismo, ya que se puede acceder al beneficio sin la necesidad de pasar por la cooptación política. En este caso la diferencia con el delegado municipal se encontraba en la detección de la necesidad de la villa, ya que para el beneficiario era el tema del gas, pero para el político era algo más (el gas es subterráneo). La proyección política se encuentra en identificar lo que más necesita la gente “te digo, ‘yo te estoy trayendo un proyecto, es para el futuro!, es, es una proyección política pero infernal, porque si vos ponés el gas, la proyección política que vos podés llegar a tener en el barrio es infernal.” (Beneficiario Presupuesto Participativo).

En el desarrollo de capacidades, la legitimidad de la práctica clientelar aparece mucho más que en las tipologías anteriores. En un primer caso, reconoce la personalización o individuación del vínculo, donde temas como el afecto y el compromiso por parte de los clientes pueden hacer más eficiente el desarrollo del clientelismo, y la obligatoriedad de la retribución, siendo una expresión de la



racionalidad política. Por su parte la personalización del vínculo se da de manera más independiente en los beneficiarios, ya que conocen mejor la estrategia y pueden aprovecharse de ella. En el segundo caso, se desvinculan de manera consciente de la personalización o individualización del vínculo, y de la obligatoriedad de la retribución, presentándose a través de un tipo de racionalidad gestora. Estas dos miradas, establecen el reconocimiento del clientelismo, pero a su vez por el objetivo de estos programas sociales, se establece una condición de empoderamiento que permite reconocer, y elegir moverse dentro o no de las prácticas clientelares.

- **Emergencias**<sup>8</sup>: El dilema entre participar o no en prácticas clientelares.

Por las características que toman las ayudas sociales de esta tipología se podría pensar que hay una mayor tendencia hacia el clientelismo. La entrega puntual de un bien o servicio podría conllevar la necesidad de generar lazos más estables con los referentes o punteros políticos, para así asegurar la pronta solución a problemas básicos, vinculados a alimentación y vivienda. Además, como las ayudas de emergencia se otorgan en casos puntuales, hay menos conocimiento de parte de los beneficiarios de cómo se implementa un programa social, y por ende la necesidad de buscar un apoyo extra a la política social se puede volver casi indispensable. El grado de personalización del vínculo -al igual que la transferencia de recursos y bienes -no aparece en esta tipología, mientras que la legitimidad de los modos de vinculación con lo político aparecen en la medida que se pueda acceder al beneficio. De esta forma la obligatoriedad de la retribución es parte de la urgencia que conlleva el trato.

“Hay que ir a movilización, que si no vas, ellos te sacan, es todo por interés. Entonces como yo tenía a mis nenes, y a veces me tenía que ir a una movilización a las doce de mediodía, allá en Buenos Aires, hasta la noche, yo no podía dejar a mis hijos” (Beneficiaria, Emergencia Habitacional)

La racionalidad que se mueve en esta tipología se vincula a la estratégica, en tanto la búsqueda de la solución inmediata requiere contactos eficaces y también un vínculo afectivo que permita recurrir de manera presta. No se desconoce la racionalidad clientelar política, no se pelea contra ella, como en la tipología 3, ni se asienta en la racionalidad gestora de manera directa, porque los beneficiarios están en una posición de vulnerabilidad extrema. La personalización del vínculo es la tabla de salvación para resolver la emergencia.

## Conclusiones

El estudiar un tema tan tratado por la literatura, de una forma diferente, tiene la ventaja de proyectar el estudio del clientelismo en otro tipo de relaciones, como las que se dan durante la implementación de los programas sociales, observando las dinámicas que se dan en el proceso y las consecuencias que tiene en los beneficiarios. De este modo, según las categorías analizadas: la personalización o individuación del vínculo, donde temas como el afecto y el compromiso por parte de los clientes puede hacer más eficiente el desarrollo del clientelismo; la obligatoriedad de la retribución; el posicionamiento en las redes y el tipo de capital social asociado, así como la racionalidad imperante en el beneficiario (política, estrategia o gestora) no indican que la presencia del clientelismo asume características diferentes según sean las condiciones de implementación, correspondiendo a la naturaleza –organización- de la tarea y al nivel de interacción entre los actores. A saber,

---

<sup>8</sup>Los programas analizados para el caso de emergencia fueron: programa de comedores y de vivienda. Ambos no son programas propiamente tales, sino ayudas sociales que se activan en situaciones puntuales de emergencia.

i) Programas de entrega de bienes y recursos directos, donde la tarea es homogénea, estandarizada y la interacción con los usuarios es baja, el clientelismo se invisibiliza, por la baja necesidad de intermediación, como en el caso de la Asignación Universal por Hijo. En programas con un nivel de organización de la tarea, si bien homogéneo pero no riguroso, el clientelismo asume el rostro del “gestor”, “como líder comunitario que tiene conocimientos de la burocracia y de los partidos políticos, que gestiona trámites y proyectos para sus seguidores” (Durstón, 2008) siendo el caso de las beneficiarias del Plan Mas Vida.

ii) Programas de entrega de servicios profesionales, como son los del área clásica de la política social no asistencial, aquellos de salud y educación. Se caracterizan por una organización de la tarea homogénea, donde la interacción con los usuarios es media. En dicha tipología, al clientelismo se lo reconoce como un tipo de relación evidente. El intercambio que se genera en la práctica clientelar es de tipo político, y la racionalidad que lo sostiene es la estratégica.

iii) Programas cuyo objetivo es el desarrollo de capacidades, se caracterizan por tener un estilo de organización de la tarea, heterogéneo y un alto nivel de interacción con los usuarios. Considerando que dichos programas tienen por objetivo el empoderamiento, participación, la autogestión, requiere un tipo de beneficiario con motivación o capacidades en esa línea, por consiguiente no es de extrañar que se presente aquí un tipo de relación clientelar de reconocimiento, aceptación y superación, generando estrategias propias.

iv) Programas de emergencia, tanto habitacional como de alimentos, se caracterizan por un tipo de organización heterogénea, según la necesidad, y por baja interacción con sus usuarios. Las relaciones clientelares están presentes, ya que son el recurso humano que intermedia en la resolución de la precariedad. En este caso el tipo clientelar, se asemeja a varios rostros de interdependencia, subtipos de bróker, desde el puntero; el gestor, hasta el altruista.

De este modo, cuando la interacción es baja o nula, los beneficiarios tienden a invisibilizar el clientelismo o a verlo como una forma efectiva para suplir sus necesidades. Sin embargo, las relaciones que se establecen entre el cliente/patrón van a depender de la retribución que se otorgue, no generando lazos identitarios ni mayores compromisos políticos entre quienes desean participar en la práctica.

Cuando la interacción es media o alta, es posible observar mayores características clientelares en los beneficiarios, se visibiliza la práctica, se la denosta, se la valora, se la supera. Aparece un mayor conocimiento sobre las estrategias utilizadas en la captación de votos, y recursos, y es posible encontrar redefiniciones de las prácticas en los mismos beneficiarios al ser capaces de generar iniciativas propias para la obtención de los recursos.

Finalmente, el presente estudio, abre la mirada a las múltiples posibilidades de desarrollar y reconocer las prácticas clientelares, en este caso alejadas de la concepción solamente política, y más bien observadas desde la arena de la implementación de los programas sociales. Volvemos a reiterar que el vínculo clientelar es variopinto y traspasa la mirada clásica del mismo, es un vínculo complejo ya que refiere a “un conjunto de intercambios, tanto políticos como sociales o afectivos y, muchas veces invisibles a los ojos de la teoría política”(Barozet, 2006).

## **Bibliografía**

Auyero, Javier. “Clientelismo político en Argentina: doble vida y negación colectiva”. En *Perfiles Latinoamericanos* 20, 2002, P.33-52.

Barozet, Emmanuelle. “Relecturas de la noción de clientelismo: una forma diversificada de intermediación política y social”. En: Ecuador Debate. N°69, Quito, Ecuador, 2006. P.77-101.

Bertranou, Fabio. Argentina. “Encrucijadas en la seguridad social argentina: Reformas, Cobertura y Desafíos para el sistema de pensiones”. Buenos Aires 2011.

Durston, John. “Concertación Social y Clientelismo Rural en el Norte Chico de Chile (Los campesinos del PRODECOP y del CDL)”. En Espacios Públicos de la Concertación Rural en América Latina, 2005, p.20.

Martínez Nogueira, Roberto. “Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales”. En J. C. Cortázar, & J. C. Cortázar (Ed.), Entre el Diseño y la Evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales Washington DC: BID, 2007, P. 63 - 116.

Peroni, Andrea. “Gestión de Programas Sociales”: Material Docente. Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Ciencia Política, Magister en Ciencia Política. Santiago, 2006.

Szwarcberg, Mariela. “El clientelismo en democracia: lecciones del caso argentino”. En *Nueva Sociedad* N°225, 2010.

Unicef-CEPAL. “Efectos de la crisis en Argentina. Las políticas de Estado y sus consecuencias para la infancia”. Buenos Aires 2006. Consulta:

[http://www.unicef.org/argentina/spanish/Efectos\\_Crisis\\_en\\_Argentina\\_\\_Documento\\_de\\_Difusion.pdf](http://www.unicef.org/argentina/spanish/Efectos_Crisis_en_Argentina__Documento_de_Difusion.pdf)