

Clientelismo político y políticas sociales

Gabriela F. Rodríguez

Socióloga, egresada de la Universidad de Buenos Aires en 1993.

Docente e investigadora de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Becaria de Maestría en la misma Universidad.

Resumen

En este trabajo analizaremos una de las formas de cómo operan los mecanismos clientelares en la actualidad a través de las políticas sociales, con la perspectiva de ilustrar a partir de un análisis de caso, cuáles son las transformaciones fundamentales que pueden registrarse en las relaciones de patronazgo tradicional respecto del clientelismo político moderno. La perspectiva sociohistórica adoptada, nos obliga también a hacer una breve recorrida por las transformaciones en las relaciones clientelares desde las formas de patronazgo tradicional típicas de la hacienda y la estancia latinoamericana en el S XIX - que entran en crisis hacia principios del S XX - hasta el clientelismo político moderno que acompaña los procesos de racionalización, burocratización y modernización capitalista. Intentamos presentar una clave explicativa para entender la supervivencia del clientelismo a partir de concebirlo como una forma de hacer política en contextos de reproducción de las situaciones de exclusión y escasez, que debe entenderse en el marco de las tradiciones de la cultura política de las sociedades.

Palabras clave: Intercambio, redes, práctica política, cultura política, clientelismo, patronazgo.

Political Clientelism and Social Policy

Abstract

This paper analyzes one of the manners in which clientelism mechanisms operate currently in social policy, and with the intention of illustrating through a case study, the fundamental transformations that are registered in the traditional patronizing relationship in reference to modern clientelism mechanisms. The sociohistorical perspective adopted in this study obliges us to give a brief review of the transformations in clientelism relations that have occurred including the traditional patronizing relationships of rural Latin American haciendas in the XIX Century (which entered into crisis in the XX Century up to the present modern political clientelism relationship which accompanies capitalist rationalization,

modernization and bureaucracy. We attempt to explain the survival of diéntele relations by conceiving them as a form of political activity in the context of reproducing situations of exclusión and scarcity that should be understood within the framework of the political and cultural traditions of society.

Key words: Exchange, networks, political practice, political culture, diéntele, patronization.

Recibido: 29-04-02 . Aceptarte 06-06-02

Introducción

En este trabajo intentaremos analizar los mecanismos clientelares a través de las políticas sociales, con la perspectiva de ilustrar a partir de un análisis de caso, cuáles son las transformaciones fundamentales que pueden registrarse en las relaciones de patronazgo tradicional respecto del clientelismo político moderno. La perspectiva sociohistórica adoptada, nos obliga también a hacer una breve recorrida por las transformaciones en las relaciones clientelares desde las formas de patronazgo tradicional típicas de la hacienda y la estancia latinoamericana en el S XIX -que entran en crisis hacia principios del S XX- hasta el clientelismo político moderno que acompaña los procesos de racionalización, burocratización y modernización capitalista.

Patronazgo y clientelismo

Las prácticas clientelares no califican a un gobierno o a un partido político en particular sino más bien caracterizan la cultura política, y deben entenderse como patrones ordenadores de los comportamientos sociales altamente informalizados y personalistas. Como sostiene Javier Auyero (1996), el clientelismo vive una "doble vida analítica". A nivel estructural, conforma un sistema de intercambio de bienes y servicios a cambio de apoyo político, lealtades, eventualmente votos pero también existe en el nivel subjetivo, en tanto formas de apreciación, percepción y acción de los sujetos involucrados en estos vínculos.

Nos interesa presentar al vínculo clientelar como un tipo de práctica social que nos remite a la cuestión de la importancia que en ciertos agrupamientos sociales adquieren las reglas y procedimientos informales como ordenadores de las conductas cotidianas y que a la vez suponen una forma particular de hacer y entender la política.

Partiendo de la tradicional definición de Eric Wolf (1996) concebir las relaciones patrón

cliente como una relación de intercambio y reciprocidad entre dos actores ubicados en posiciones estructurales desiguales (intercambio diádico desigual) apuntamos algunos elementos que completan la definición.

Se trata también de relaciones informales -particularistas y difusas, donde se combinan una serie de intercambios de diferente orden: afectivo, económico, político, voluntarias en cuanto al ingreso y salida de la relación, selectivas dado que no todos los sujetos que comparten un mismo lugar social están insertos en redes clientelares, desiguales ya que se establecen entre un sujeto que monopoliza recursos que al otro le resultan vitales (distancia social), incondicionales: a veces comprometidas con intercambios a largo plazo que definen un sistema de créditos y obligaciones donde no siempre existe un intercambio inmediato y definido (el manejo del tiempo es un elemento fundamental en la consolidación y duración de la relación). Antes que el bien o servicio inmediatamente obtenido es la expectativa de reciprocidad lo que consolida el vínculo.

Esta definición fue concebida para sociedades simples. Respecto de la realidad latinoamericana, da cuenta de relaciones situadas en el ámbito de la hacienda latinoamericana entre el patrón (o, eventualmente, el mayordomo) y el campesino. "Se trata de una dominación celular asentada una compleja red de relaciones sociales delineada por la hacienda latinoamericana. En el interior de la hacienda como unidad productiva (si se nos permite aislar esta dimensión analíticamente) se estructura la relación de dominación económica que define al patrón y al cliente. El cliente, en principio es el campesino que trabaja las tierras del patrón mediando diversas formas de contrato (en general no explícitos) que lo ligan a esta obligación. Sin embargo, la hacienda no es sólo es una unidad productiva sino también una unidad de control social y político, cuyo mecanismo característico es el clientelismo y las relaciones al interior de esta no son sólo económicas ni mucho menos exclusivamente de explotación.

El patrón no es sólo dueño de tierras sino también comerciante o funcionario, así, en sus huestes incorpora a diversos actores con quienes establece unas relaciones diferenciales específicas, aunque siempre basadas en la desigualdad." Un ejemplo interesante en este sentido resulta el coronelismo brasileño que se distingue de otras formas de patronazgo en América Latina (caciquismo, gamonalismo, inquilinaje) por la heterogeneidad y diversidad de la clientela.

Esquemáticamente, se pueden distinguir en la experiencia coronelista tres grupos de clientes, con diferentes relaciones respecto de la propiedad del patrón: a) los moradores o agregados: son los trabajadores agrícolas pobres, libres, en general mulatos o negros a

quien el propietario le concede el derecho a usufructuar alguna parcela de tierra para garantizarse la subsistencia. A cambio, el agregado le debe apoyo militar en las luchas con otros propietarios y lealtad electoral. Por ese usufructo, el morador no pagaba ningún tributo, no estaba obligado con servicios personales, ni debía introducir mejoras en los campos. Nótese que no se trata del clásico arrendatario. Aquí no existe vínculo contractual alguno respecto del usufructo de la tierra; b) los sitiantes: son los pequeños propietarios independientes que viven a la sombra de los grandes cuya fortuna económica depende de la protección del "jefe" pero a los que no los liga una relación laboral ni contractual con la gran propiedad y c) comerciantes del pueblo, terratenientes menores que también establecían vínculos clientelares con los coroneles de las haciendas, sin mediar tampoco una relación de explotación.

Desde la corriente del desarrollo político, varios autores han sostenido -erróneamente- que las relaciones patrón cliente estaban destinadas a desaparecer con la modernización de las sociedades cuando en realidad estas demostraron una efectiva capacidad de mutación y adaptación a las nuevas estructuras. Así, para el estudio de las relaciones patrón cliente en sociedades urbanas contemporáneas (que en este trabajo preferimos llamar relaciones clientelares) es necesario complementar esta definición con otros tres elementos que den cuenta de las formas en que se presentan los vínculos clientelas en sociedades "modernas" (con todo lo complejo y contradictorio que la modernidad supone en América Latina: la misma permanencia del fenómeno clientelar da cuenta de ello). En primer lugar, cambia el origen de los recursos: ahora se tratará del uso de recursos públicos comprometidos en esta relación, lo que implica un cambio en el objeto del intercambio por parte del patrón (puestos de trabajo, bienes y servicios provenientes de programas sociales cuando no correspondiere¹). En segunda instancia, sigue siendo una relación entre individuos o redes de individuos, no entre corporaciones (ya que, si bien en términos de una red clientelar existe un grupo de individuos como clientes, esto no implica que la motivación de la participación en el vínculo sea la persecución de un interés común sino la satisfacción de una necesidad individual). Y, en último lugar y no por eso menos importante se sigue tratando de un vínculo cara a cara. Y este elemento amerita una aclaración: la continuidad de prácticas clientelares en contextos regidos por la lógica burocrática y universalista implica la redefinición de las prácticas de patronazgo en el sentido de la aparición de mediaciones institucionales. La diada de Wolf se complejiza y comienzan a aparecer redes y mediadores (separación entre el agente "propietario" de los bienes a otorgar y el "gestor" de los mismos). Sin embargo, esto no quiere decir que desaparezca la relación interpersonal, en todo caso, ahora el intercambio clientelar se objetiva en otra diada -cliente / mediador-. Más allá de estas transformaciones, este elemento, el de la cercanía personal (ahora con el mediador) estructura la relación. De allí

la centralidad que adquieren los conceptos de "puntero", "cabo electoral", "gate-keeper" para los diferentes contextos en que se abordan las relaciones de clientela.

Con esta dimensión intentamos sugerir que el vínculo clientelar se establece y consolida en el tiempo y está asociado a prácticas recurrentes y rutinizadas que lo recrean. No casi mente hablamos de vínculo clientelar. Si bien es común escuchar que la entrega de diversos bienes (chapas, zapatillas, colchones, etc.) por parte de los candidatos en momentos preelectorales representan una forma de clientelismo, es apresurado asumir sin más que la expectativa de voto favorable que lleva al candidato a desplegar esa estrategia, se concrete ese acto no se acompaña de otros que permita crear ese vínculo. Cuando hablamos de cercanía personal aludimos a las estrategias de construcción de ese tipo de vínculo.

Un poco de historia

Desde una perspectiva histórica, es importante recordar la impronta que en nuestro país tienen las prácticas clientelares, para ilustrar las huellas de un tipo de comportamiento profundamente arraigado en nuestras sociedades².

Algunos estudios plantean para América Latina un primer antecedente en el orden patrimonial colonial, donde el Rey delegaba su confianza en la administración de su patrimonio particular en quienes se comprometían personalmente con él y por lo cual eran beneficiados con recompensas particulares. Esta relación constituyó una premisa en la consolidación de la élite burocrática colonial.

Según señala Julio Cotler (1984: 128), a partir de la desarticulación del orden patrimonial, se produce "una feudalización política con la emergencia de jefes locales seguidos de cambiantes clientelas que buscaban apoderarse del gobierno para asegurar y expandir su dominio personal, reproduciendo la figura patrimonial". El efecto de esta feudalización política es la temprana confusión del espacio público y del espacio privado. Pasado el período de luchas entre "jefes locales" se logra reconstruir la cabeza patrimonial en el estado oligárquico. La lógica de privatización de la esfera pública y de favores y recompensas típico de etapas anteriores sigue funcionando, ahora con base en la hacienda o la plantación latinoamericana. Los vínculos de patronazgo definieron los rasgos de la hacienda latinoamericana entendida como unidad total (económica, social y política) a partir de la cual se ordenaba la vida de los sectores subalternos en el contexto de la consolidación de los Estados oligárquicos. Los tempranos procesos de ampliación de la ciudadanía política en algunos de los países de la región descansan en la tranquilidad ofrecida por estos micromecanismos de control social desplegados en el interior de la

hacienda entre el hacendado y sus protegidos.

Con la crisis del Estado oligárquico, las relaciones clientelares no desaparecen, por el contrario, se manifiestan en los ámbitos urbanos y, para el caso de Argentina toman la forma de la "máquina política" radical con ciertas especificidades pero con un elemento que hace a la permanencia de intercambios particularistas como patrón de comportamiento y control de voluntades, ahora, de sectores urbanos de clases medias. Si bien esta particular práctica política de reciprocidad tiene una vida claramente limitada, será otra forma de relación clientelar la que siga dando cuenta de la permanencia de esta forma de satisfacer las demandas (desde un polo) y de generar consenso (desde el otro): la asociada a las políticas sociales populistas en su dimensión simbólica como una forma de ofrecer bienes y servicios y una particular manera de "gestionar" las políticas sociales impregnadas de particularismo, cercanía ideológica y cultural y emotividad³. En este caso, el intercambio político se presenta difuso frente al desarrollo de solidaridades políticas (y político partidarias) fuertes y definidas como las que caracterizan a las experiencias nacional populares. No obstante esto, también debe considerarse que la máquina política extrae su efectividad de la lógica instrumental de conseguir votos.

Tal como señala Thomas Guterbock (1980) en sus conclusiones sobre el análisis de la máquina política demócrata en un barrio de Chicago, la máquina no es efectiva (en cuanto a generar votos favorables) por los favores que concreta sino porque acerca el partido a la comunidad, porque mantiene, por la vía de los favores, la presencia partidaria en el espacio local. Es decir, el "otorgamiento del don" está siempre acompañado de una serie de actividades y actos (simbólicos) que crean y recrean la presencia partidaria.

Una nueva perspectiva en la interpretación de la permanencia de los vínculos clientelares se abre a partir de las profundas mutaciones que imprimen las políticas neoliberales en todos los ámbitos de la vida social. El agravamiento de la crisis económica y particularmente, el constante deterioro en la calidad de vida de los sectores medios y populares, el cambio en la forma del Estado y en la matriz estadocéntrica de relación entre Estado y sociedad, el agotamiento de las tradiciones políticas movimentistas, la crisis de identidad (incluidas las identidades partidarias), la profundización de la cultura individualista competitiva, la crisis de representación, la despolitización y privatización de la vida social, la personalización de la política y los nuevos liderazgos, entre otros procesos reactualizan la discusión acerca de la "supervivencia" del clientelismo.

El clientelismo a través de programas sociales

Es desde este marco interpretativo que nos proponemos estudiar las prácticas

clientelares en la actualidad a partir de una política social particular: el Programa de Pensiones Contributivas (PPNC) en Argentina. Este programa tiene una serie de particularidades que lo hacen especialmente interesante como objeto de análisis frente a otras políticas sociales. En primer lugar, se trata de un régimen que funciona desde los años 70, lo cual, desde una estrategia de investigación de largo plazo nos permitiría analizar si el despliegue de mecanismos clientelares en la implementación del programa puede observarse desde los orígenes del sistema, o si se vincula a determinada coyuntura histórica. En segundo lugar, por sus mecanismos de implementación, tiene la particularidad de que, siendo un política social, no es estrictamente una política de gobierno, es decir, no sólo compromete al oficialismo sino a la oposición. Lo cual nos convoca a repensar la asociación (a veces mecánica) entre prácticas clientelares plegadas a partir de políticas sociales con estrategias del partido de gobierno. Por otra parte, nos anima a reflexionar acerca de unos canales abiertos desde el Estado, altamente institucionalizados, por los que se habilita el intercambio clientelar.

Desde una perspectiva general también es importante señalar que el PPNC es el segundo en magnitud en cuanto al presupuesto de la Secretaría de Desarrollo Social (SDS) para 1999, después de los gastos en infraestructura. Esta participación de casi el 40% evidencia un leve crecimiento sostenido desde el año 1997 (37%). Sin embargo el dato más relevante resulta de comparar el Presupuesto 1999 con el 2000, en el cual se da un recorte de casi un 50% en un contexto de incorporación de competencias, dado que a fines de 1999, la Secretaría de Desarrollo Social, junto con la de Deportes y Recreación y la de Recursos Naturales, pasan a conformar el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente. Incluso en ese contexto de fuerte recorte presupuestario del ahora Ministerio, se mantiene la partida destinada al PPNC, lo que le otorga una participación de un 72% en un presupuesto que cuenta ahora con 18 programas frente a los 11 del Presupuesto de la Secretaría. Si lo comparamos con el Presupuesto 2001, donde las partidas ascienden a 20, y los recursos totales del Ministerio se mantienen constantes, si bien en números reales el presupuesto del Programa que nos ocupa aumenta muy levemente, la participación de los gastos destinados al PPNC también aumenta -si bien muy tibiamente- en función de la incorporación de nuevos programas (Ver Cuadro 1).

Cuadro 1

Evolución del presupuesto de la Secretaría

de Desarrollo Social según programa*

PROGRAMA	PRES 1999 de la Secretaría de Desarrollo Social	PRES 2000 del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente	PRES 2001 del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente
TOTAL	2.117.041.225	1.209.160.241	1.225.619.047
Actividades Centrales	15.800.114	25.374.169	14.755.665
Actividades Comunes a Prog. 16,17,18,22,24,25,31,32 y 33	-----	-----	8.245.799
Fomento del Deporte y la Recreación	-----	4.759.207	3.998.965
Desarrollo del Deporte de Alto Rendimiento	-----	7.779.290	7.605.207
Prevención y Control Antidoping	-----	1.002.834	777.000
Programa Nacional de Desarrollo Deportivo	-----	1.473.284	-----
Acciones Compensatorias	15.509.661	16.266.792	40.996.612
Desarrollo de Capital Social	59.067.500	56.445.491	-----
Tercera Edad y Acción Social	-----	-----	18.370.267
Programa Alimentario Nutricional	59.293.875	58.589.788	56.406.454
Pensiones No Contributivas	834.619.769	877.261.862	888.747.997
Desarrollo Local	3.712.133	4.939.522	6.807.879
Infraestructura	949.531.715	29.750.000	-----
Recursos Sociales Básicos	-----	-----	15.006.118
Legalizaciones y Otorgamiento de Tierras	-----	1.093.216	2.553.230
Lucha contra la exclusión	-----	-----	68.077.415
Fortalecimiento de las Relaciones con la Comunidad	-----	2.018.238	-----
Atención y Desarrollo de las Poblaciones Indígenas	-----	-----	3.453.621
Rehab. De Asentamientos Irregulares (Rosario)	-----	-----	2.000.000
Desarrollo Sustentable de los Recursos Naturales	-----	12.935.967	14.379.302
Ordenamiento Ambiental	-----	11.239.800	5.630.116
Personas Discapacitadas	27.514.485	-----	-----
Provisión de Agua Potable y Saneamiento Básico	-----	-----	18.065.400
Inundaciones	24.200.000	17.038.274	5.947.000
Contribuciones al Tesoro	45.837.000	6.746.000	-----
Contribuciones a Org. Descentr. Secr Gral de la Presidencia y transf. Varias	81.954.973	74.446.485	73.815.000

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Presupuesto Nacional 1999, 2000 y 2001. Subsecretaría de Presupuesto. Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

*Nota metodológica: En Diciembre de 1999, por Ley N° 25.233 se creó el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente como producto de la fusión de tres secretarías de Estado: la de Deportes, la de Desarrollo Social y la de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable, todas dependientes de la Presidencia de la Nación. Por lo tanto, para 1999 se analizó el Presupuesto de la Secretaría de Desarrollo Social en tanto que para 2000 y 2001 se ha consultado el presupuesto del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente. Dicho cambio en la estructura administrativa del Poder Ejecutivo implicó cambios en la estructura del presupuesto, lo que se ve reflejado en el cuadro. A los fines de poder establecer una comparación entre los tres presupuestos, se ha decidido consignar **todas las partidas** de cada presupuesto y las asignaciones presupuestarias correspondientes. En el caso de que no tuvieran partida asignada (porque no existía como programa en el presupuesto o porque hubiera desaparecido la partida específica) se presenta la celda vacía. Cabe agregar que además, entre 2000 y 2001 se han efectuado bajas de programas y altas de proyectos nuevos. Así, entre 1999 y 2000 se observarán nuevos programas producto de que se trata del pasaje del presupuesto de una Secretaría al de un Ministerio con tres grandes áreas en su jurisdicción, lo que implica nuevos programas y algunos de la ex Secretaría que han

desaparecido. Entre 2000 y 2001 se evidencian algunos cambios menores en términos de baja y alta de algunos programas. Lo que resulta de interés a los fines de el presente trabajo es dar cuenta de la importante y sostenida participación del Programa de Pensiones No Contributivas más allá de los profundos cambios operados.

Si analizamos ahora el presupuesto del Programa de Pensiones No Contributivas en particular se observa que las Pensiones Graciables otorgadas por los Legisladores en particular tienen, para el período analizado, la mayor participación en el total de las pensiones otorgadas por la SDS, superior aún que las pensiones por vejez e invalidez, que son las más significativas por la población objeto. La participación de las Pensiones Graciables otorgadas por Legisladores muestra un nivel sostenido del 47 ó 46% en el total del Programa de Pensiones Graciables o No Contributivas para el período bajo estudio (Ver Cuadro 2).

Cuadro 2
Evolución de los beneficios del Programa de Pensiones
no Contributivas (en vigor) según tipo de pensión

Tipo de Pensión	Beneficios				
	1997	1998	1999	2000	2001
TOTAL	310.311	315.298	327.651	334.300	344.200
Pensiones por vejez e invalidez	118.357	116.300	120.004	114.500	120.000
Pensiones ex combatientes	11.152	11.150	11.283	13.800	12.500
Pensiones a madres de 7 o más hijos	39.626	39.000	41.702	50.000	52.000
Pensiones por legisladores	138.440	146.128	152.065	154.600	157.500
Pensiones a familiares de desaparecidos	1.772	1.750	1.700	1.400	1400
Pensiones por Leyes Especiales	964	970	897	S/d	800

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Presupuesto Nacional 1999, 2000, 2001. Subsecretaría de Presupuesto. Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

En principio, estos datos nos permiten dimensionar la importancia estratégica del Programa de Pensiones No Contributivas en general y del Subprograma de Pensiones Graciables otorgadas por Legisladores en particular. Lo que nos interesa ahora es analizar en qué medida el PPNC, particularmente las Pensiones Graciables son objeto de distribución y asignación clientelar. Para analizar esta dimensión es necesario avanzar sobre el proceso de implementación de la política.

El programa de Pensiones No Contributivas (PPNC) es administrado por la Secretaría de Desarrollo Social a través de la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales. El programa tiene como objetivo "brindar asistencia económica, médica y social, según lo establece el art. 21 del Decreto N° 197/97, otorgando pensiones"⁴:

- Por edad avanzada (vejez)

- Por invalidez
- A familiares de desaparecidos
- A ex combatientes de Malvinas
- A madres de más de 7 hijos
- Vitalicias por leyes especiales (premios Nóbel, sacerdotes, etc.).
- Pensiones graciabes otorgadas por el Congreso Nacional.

De todos estos subprogramas nos interesa analizar las pensiones graciabes por su particular forma de implementación. Los primeros cinco subprogramas se implementan a partir de la solicitud del beneficio por parte del interesado ante el Organismo de Aplicación quien evalúa si se cumplen los requisitos formales prescriptos por la ley y define su otorgamiento o denegación. Las pensiones vitalicias suponen la elaboración de un proyecto de Ley, su discusión y aprobación por el Congreso.

En tanto que las pensiones graciabes se otorgan mediante otro mecanismo. El sistema funciona a partir de la facultad que tienen los legisladores nacionales de "recibir" del Poder Ejecutivo un cupo de pensiones graciabes (en pesos) por año que pueden fraccionar (no menos de \$100 y no más de \$600 por pensión) a su criterio. El sistema fue concebido para asistir a personas que se presentan en los despachos de los legisladores, con alguna emergencia o necesidad. El único requisito que deben reunir los potenciales beneficiarios es no estar percibiendo una pensión por vejez o invalidez. Así, el Congreso, o mejor dicho, cada legislador en particular es quien decide sobre el otorgamiento de las pensiones mientras que la Secretaría de Desarrollo Social ejerce el control y administración del sistema.

El aspecto central que nos interesa destacar es que esas pensiones no siempre son entregadas a personas que se presentan en los despachos de los legisladores solicitando alguna solución o ayuda para una situación límite que estuvieren atravesando. Parte de esas pensiones (dependiendo del legislador) se derivan hacia los locales partidarios, siendo delegadas las facultades de elección del beneficiario en el "puntero" barrial, y no ya en el legislador. En estos casos las pensiones antes que solicitadas, son virtualmente ofrecidas por el puntero. El puntero ofrece pensiones a conocidos, familiares o a gente que se acerca al comité pero con quien pueda desarrollar un vínculo permanente (garantía del intercambio) sellando con ellos un compromiso de reciprocidad que se traduce en

concurrancia a los actos organizados por él en su comité o a actos de la línea interna para la que trabaja, se los convoca a participar en las internas partidarias, eventualmente se los afilia, y finalmente se los invita a votar por el candidato del partido en las presidenciales. Cabe señalar que estas pensiones se otorgan por el término de diez años y pueden ser renovadas automáticamente, lo cual las convierte prácticamente en vitalicias. Por otra parte otorgan el derecho a recibir asistencia médica a través del Programa Federal de Salud (PRO-FE). Es interesante dimensionar la magnitud del favor otorgado: renta vitalicia + servicio de salud. Si bien se trata en general de pensiones que no superan los \$150 pesos promedio y el servicio de salud se sustenta en el sistema de hospitales públicos, esto se da en un contexto de escasez y extrema necesidad de recursos por parte de vastos sectores de la población. El otorgamiento de pensiones a través de este procedimiento no se trata de un acto aislado como el reparto de chapas, entregado más o menos masivamente, sino de un servicio que compromete al cliente a reciprocitar permanentemente. El beneficiario de la pensión es puesto en conocimiento de que su pensión fue gestionada por determinado legislador, esto lo compromete frente a la eventualidad de que el mismo participe en una compulsa electoral de cualquier rango, bien se lo suele invita a tener una atención con el diputado o senador, si bien esto puede considerarse "un dato de color", da cuenta de la reciprocidad implicada en la relación y de la situación de compromiso de quien obtiene la pensión. Sin duda está bastante alejado de aquel sujeto en quien el legislador al elaborar la normativa

Conclusiones

Desde la perspectiva de las políticas públicas y, más precisamente de las políticas sociales; en estos contextos resultan fácilmente "confundidas la lógica burocrática y la lógica clientelar; alterándose el sentido y los objetivos de las mismas, y haciéndolas pasibles de mediaciones, resultando virtualmente privatizadas. Entendiendo por privatizada, en este caso la alteración del sentido universal con el cual han sido concebidas hacia fines personalistas y privados (interés privado, electoral de un partido o línea interna) y sujetas a algún tipo de intercambio. Sin embargo, esta interpretación debe complementarse con el análisis que hacen los actores de la relación, y en este sentido, se observa que ambas partes de la diada, y para decirlo en términos sintéticos, se trata de una forma de resolución de problemas/satisfacción de necesidades de un lado y de una (de las tantas) formas de entender la política partidaria y la política local.

Al incursionar en la relación clientelismo/políticas sociales es necesario remitirse al trabajo de Carl Landé(1983), en el cual, a partir de elaborar un estado de la cuestión en cuanto a los estudios sobre clientelismo concluye en concebirlo con una entidad particular,

como un concepto addenda, producto "premoderno" que adquiere funcionalidad en contextos modernos como una forma supletoria de articulación entre estado y sociedad en la medida en que acerca a las partes supliendo las limitaciones de los procedimientos modernos de atención y resolución de las demandas de la sociedad. Este carácter supletorio de la lógica clientelar respecto de la lógica burocrática parecería ser el reverso de la supletoriedad, o como prefiere la tecnocracia neoliberal, la subsidiariedad del Estado respecto del mercado. La persistencia de los vínculos clientelares como un tipo de integración particularista en un contexto de estados prescindentes afirman el peso de las líneas de continuidad por sobre las de ruptura. Si bien, como intentamos mostrar al inicio hay elementos diferenciales entre el patronazgo y el clientelismo político moderno, su importancia como forma particularista de integración social en sociedades excluyentes no parecen alterarse.

Varios autores⁵ sostienen que la desaparición del clientelismo debe asociarse a la pérdida de control por parte de los patrones de los recursos que dominan (crisis fiscales, achicamiento del estado, control del gasto público, Estados socialmente desertores) o a la falta de cumplimiento de su compromiso, o bien al descenso de la demanda. Sin embargo, en muchas de estas situaciones, especialmente las relacionadas con dificultades en la posición del patrón se sigue una serie de cambios en los modos de operación y funcionamiento de la estructura clientelar, de muy largo plazo quizás, pero que muy difícilmente termine con la desaparición de los vínculos clientelares. Aquí es donde, frente a las variables macroeconómicas (como sostiene Roniger, 1994) como una variable asociada a la dinámica del clientelismo, deberíamos pensar en microeconomías, en las formas en la que los sujetos, desde cierto espacio de relaciones sociales, culturales y simbólicas desarrollan estrategias en virtud de cierta estructura de relaciones económicas. Y allí, las relaciones clientelares como formas de resolución de conflictos (desde el Estado) y satisfacción de necesidades para los sectores menos favorecidos de la sociedad evidencian su capacidad explicativa. El acercamiento a algún mediador es internalizado como una práctica cotidiana y "natural" (en el sentido de no autocuestionarla) del cliente tanto como comprometer la voluntad política por parte del "patrón". Tan internalizada y "natural" como resulta para el "patrón" o el "intermediario". Por eso, no puede darse acabada cuenta del fenómeno clientelar en su complejidad sin apelar a una dimensión subjetiva y comprensiva del vínculo. Los acercamientos objetivista, que correlacionan variables no logran interpretar que de lo que se trata es una forma de concebir y practicar la política y de una estrategia cotidiana de satisfacción de necesidades.

1 Queremos distinguir el clientelismo del asistencialismo, éste último entendido como un conjunto de políticas públicas compensatorias (políticas sociales) frente a situaciones de privación o necesidad social. Toda política pública supone un objetivo, un programa con metas a cumplir, un mecanismo burocrático de implementación y control, una población objeto, etc. Sin duda existe una relación entre ambos, pero ésta no es de sinonimia. En todo caso, es en la implementación de las políticas sociales donde podría evidenciarse la manipulación clientelar que operaría violando los requisitos formales establecidos en la legislación para ser beneficiario de la misma, y desviando así estos recursos públicos con fines político partidarios.

2 En este apartado se han retomado gran parte de los argumentos de un trabajo anterior: "El clientelismo, las reglas informales y la cultura política" publicado en el Boletín de la Red Intercátedras de Historia de América Latina. N° 2. Año 1997. Cinap. Buenos Aires.

3 Para un análisis de la "forma de dar" como garante de la reproducción de los vínculos clientelares en la actualidad de un barrio del Gran Buenos Aires desde una perspectiva simbólica, ver Auyero, J.: "Evita como performance. Mediación y resolución de problemas entre los pobres urbanos del Gran Buenos Aires". 1996. Texto manuscrito no publicado.

4 Presupuesto Nacional 1999. Subsecretaría de Presupuesto. Ministerio de Economía. y Obras y Servicios Públicos de la Nación. Pág. 364.

5 De esta perspectiva participa Luis Roniger (1994). El autor también agrega como factores limitantes del desarrollo del clientelismo al desarrollo de los mercados, las regulaciones fuertes y centralizadas, la mundialización de la economía y las restricciones en el gasto de los estados y sus agencias.

Bibliografía

1. AUYERO, Javier. ¿Favores por Votos? Estudios sobre clientelismo político contemporáneo. Losada. Buenos Aires. 1997.

2. AUYERO, Javier: "La doble vida del clientelismo político". En: Sociedad. Revista de la Facultad de Ciencias Sociales de la U.B.A. N° 8. Buenos Aires. 1996.

3. COTLER, Julio. "La construcción nacional en los países andinos". En: Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política, N96, Madrid, julio-diciembre 1984, p. 119-133.

4. GUTERBOCK, Thomas. "Machine Politics in Transition" The University of Chicago Press. Chicago. 1980.

5. LANDÉ, Cari. "Political clientelism in Political studies: retrospect and prospeets". En:

International Political Science Review. Vol. 4, No. 4. 1983.

6. MINISTERIO DE ECONOMÍA OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS DE LA NACIÓN. "Presupuesto 1999". Buenos Aires. 1999.

7. PANIZZA, Francisco. "El clientelismo en la teoría política contemporánea". En: Cuadernos del CLAEH, Año 12, N°-44, Montevideo, Abril de 1988, p. 63-70.

8. ROBLES EGEA, Antonio (Comp.): "Política en penumbra. Patronazgo y clientelismo políticos en la España contemporánea". Siglo Veintiuno Editores. Madrid. 1996.

9. RODRÍGUEZ, Gabriela. "El clientelismo, las reglas informales y la cultura política". En: Boletín de la Red Intercátedras de Historia de América Latina. N° 2. Cinap. Buenos Aires. 1997.

10. RONIGER, Luis. "Civil Society, Patronage and Democracy". In: International Journal of Comparative Sociology. Septiembre-Diciembre. 1994.

11. RONIGER, Luis. "The comparative study of clientelism and the changing nature of civil society in the contemporary world" en Roniger, L. y Gu-nes-Ayata, A. (eds.) Democracy, Clientelism and Civil Society. Lynne Rienner Publishers. Colorado. 1994, p. 1-18.

12. WOLF, Eric. "Kinship, friendship and patron-client relations in complex societies". In: The social anthropology of complex societies. M. Bantom, eds. Tavistock Publications. London. 1996.

13. WOLF, Eric. "Los campesinos" Labor. Madrid. 1971.