

## Nuevas necesidades sociales y clientelismo político: estudio de caso de la constitución de redes solidarias.(\*)

Inés Cortazzo / Patricia Schettini (\*\*)

\* Ponencia presentada en la III Reunión de Antropología del Mercosur, del 23 al 26 de noviembre de 1999 - Posadas, Argentina.

\*\* Las autoras son docentes-investigadoras del Programa de Investigación: Movimientos sociales y condiciones de vida. UNLP-La Plata, Argentina.

Tel/FAX: 0054-11-4253-9002 / 0054-11-4307-6798. E-mail: [schettin@cvtci.com.ar](mailto:schettin@cvtci.com.ar); [icortaz@ciudad.com.ar](mailto:icortaz@ciudad.com.ar). Agradecemos la colaboración de los auxiliares de investigación: Cristina Cortes, Mariel Martino, Graciano Braganza, Vanesa Martello, Valeria Machluk, Silvia Lorenzo, Ximena Ortega.

---

*"Estamos hechos de la materia de los sueños"*

*Shakespeare*

**"Todo está en todo y recíprocamente.**

*Lo que significa: '¡Desanímense, porque van a hundirse*

*en la confusión más completa!"*

*Morin, E.*

*Epistemología de la complejidad.*

fuerza que representan y que son constitutivas de su organización, dilemas y contradicciones. Y así indagar el rol asignado a un actor particular y primordial en el Plan cual es el de las "manzaneras": red de vecinas que implementan el plan en los barrios pobres de la Provincia. Presentaremos las estrategias que las tornan efectivas y cuya formulación institucional resignifica un tipo de democracia.

En la primera parte de este artículo exponemos algunas particularidades de esta política social, y en todo caso, las condiciones y cambios que imponen características propias en barrios pobres. En la segunda parte, intentaremos responder qué tipo de caso es el que nos ocupa, cuáles serían las claves interpretativas para indagar un fenómeno que si bien obtiene algunos resultados positivos a nivel de la cobertura social, refuerza la característica *mercantilista* de la vida política y se constituye en un terreno apto para la puesta en marcha de *prácticas clientelares* que presentan consecuencias importantes para el futuro de la democracia. Pero paradójicamente la creación de lazos o redes solidarias socavan las bases sociales de una ciudadanía autónoma.

### INTRODUCCIÓN

El *clientelismo político* ocupa un capítulo muy importante en la discusión académica actual, pero cuando hablamos de *relaciones clientelares* una multiplicidad de sentidos invade la conceptualización; en el caso argentino asume características propias particularmente conflictivas.

Presentamos en esta ponencia una discusión producto de investigaciones que realizamos en el *Programa Movimientos Sociales y Condiciones de Vida*, donde concluimos en la necesidad de complejizar el pensamiento sobre de la implementación de políticas sociales en barrios pobres la Provincia de Buenos Aires

En este sentido realizaremos una lectura posible acerca de la implementación del Plan Vida en la Provincia de Buenos Aires, como un desafío en el que trataremos de cristalizar todos los discursos, la multiplicidad de relaciones de

### PENSAMIENTO COMPLEJO

Cuando decimos que queremos complejizar el pensamiento sobre la implementación de políticas sociales, y en nuestro caso, en especial, en barrios pobres de la Provincia de Buenos Aires, estamos diciendo que aventurar una

explicación sobre los programas sociales que se dieron en la Provincia en los últimos años es *complejo*. Captar la complejidad de los fenómenos históricos y culturales en los que nos encontramos es una dificultad estructural que comienza en las formas en que hemos aprendido a pensar; separando los distintos campos del conocimiento, fragmentando el pensamiento, pensando de manera lineal, mecánica, es decir, apartamos un objeto de su entorno, aislamos un objeto con respecto al observador. En este sentido, nuestro pensamiento es *disyuntivo*, nos impone una visión mutilada y, además, reductor, por su capacidad de síntesis; y esto constituye un obstáculo profundo. "*Si tenemos grabadas en nosotros esas formas de pensamiento que nos llevan a reducir, a separar, a simplificar, a ocultar los grandes problemas, esto se debe a que reina en nosotros un paradigma profundo, oculto, que gobierna nuestras ideas sin que nos demos cuenta. Creemos ver la realidad; en realidad vemos lo que el paradigma nos pide ver y ocultamos lo que el paradigma nos impone no ver.*"<sup>1</sup>

Muchos años de estudio nos llevaron a querer enfrentar el desafío de la *complejidad*. Decimos, también siguiendo a Morin<sup>2</sup>, que hay complejidad allí donde hay una multiplicidad de acciones, de interacciones, donde no es posible captar la totalidad de los procesos en curso. En el caso de la implementación de políticas sociales, donde juegan un sin número de actores diferentes con intereses y necesidades diferentes, que se articulan construyendo un entramado complejo y contradictorio, nos enfrentamos al desafío de identificar los dos tipos de complejidades que señala el autor: una *complejidad empírica*<sup>3</sup> y la *complejidad lógica* que da cuenta de la incapacidad de un sistema de pen-

---

<sup>1</sup> Morin, Edgar (1994) "Epistemología de la complejidad": en Fried Schnitman, Dora (comp) Nuevos Paradigmas, cultura y subjetividad, Paidós, Buenos Aires, 1995, pag 425.

<sup>2</sup> Ibid... 422

<sup>3</sup> Morin, Edgar (1998) Introducción al Pensamiento Complejo", Barcelona, España, Editorial Gedisa.

samiento de las contradicciones que se tornan insuperables. Es lo que nos ocurre al tratar de explicar, por ejemplo: la fuerte tensión entre *sumisión y dominación* presente en las *relaciones clientelares*. Por un lado, *sumisión* en tanto aceptación (por necesidad) de trabajo voluntario, gratuito, disponer de tiempo para el trabajo solidario, construir una red y mantenerla, y responsabilizarse de la propia tarea en una estructura piramidal que llega hasta el agente del Estado. Por el otro, ejercicio de poder que le confiere la *participación* en la implementación de programas sociales transformándose los actores en "mediadores locales". En realidad estos dos actos, de sumisión y de mediación son la descripción misma de la relación de fuerza que define el ejercicio del poder. "*El poder se ejerce (...) el poder es esencialmente lo que reprime.*"<sup>4</sup>

Pero el pensamiento complejo no es omnisciente. Por el contrario, es el pensamiento que sabe que es siempre local, ubicado en un tiempo y en un momento. El pensamiento complejo no es un pensamiento completo; por el contrario sabe de antemano que siempre hay incertidumbre. Debemos establecer meta-puntos de vista aunque limitados y frágiles, es el requisito absoluto que diferencia el modo de *pensamiento simple*, que cree alcanzar lo verdadero, pensando que el conocimiento es mero reflejo. Debemos aprender a vivir con la incertidumbre y no, como nos han querido enseñar desde hace milenios, a hacer cualquier cosa para evitar la incertidumbre.

## **PARTICULARIDADES DE LA POLÍTICA SOCIAL: PLAN VIDA**

Los planes de ajuste estructural, estabilización y reforma del Estado dieron lugar a un nuevo régimen social de acumulación que dejaron sentir rápidamente sus efectos en la estructura social. El nuevo panorama social de la Argentina

---

<sup>4</sup> Foucault Michel (1980) Microfísica del Poder, Genealogía del Poder, Madrid.

se caracteriza por la forma en que se acrecienta la exclusión social de vastos sectores que ven obturadas sus posibilidades de acceso a bienes colectivos como el trabajo, la seguridad social, la salud y la educación. Esta realidad se combina con la implementación de *políticas sociales focalizadas*.

La *focalización* se presenta como el único camino para ayudar a resolver la crisis fiscal que se interpreta como efecto del gasto desproporcionado en políticas sociales, y otorgar así un contenido más equitativo al gasto<sup>5</sup>. Bajo este argumento se trata de descomprimir al Estado de la sobrecarga que lo paraliza y lo hace ineficiente.

Esta reducción de toda política social al impacto del gasto social es un claro indicio de la preocupación sobre los efectos y no de las causas de la pobreza. Además de interpretar dicha realidad con "criterios estáticos" que no toman en consideración los problemas de la dinámica del fenómeno, de la distribución de la riqueza, de los ingresos y de la propia situación de pobreza<sup>6</sup>.

A partir del advenimiento de la democracia desde el Estado se piensa, con el objetivo de mejorar la calidad de vida del pueblo, en la integración de las áreas dirigidas a la atención de problemas sanitarios, educativos, culturales y

---

<sup>5</sup> Lo Vuolo y Barbeito, 1993, La nueva oscuridad de la política social. Del Estado Populista al Neoconservador. Buenos Aires, CIEPP, Niño y Dávila editores.

<sup>6</sup> Idem anterior.

<sup>7</sup> "En esta etapa comenzó a tener funcionamiento el denominado "gabinete social", integrado por las distintas áreas de Gobierno con competencia en planes y programas focalizados en la población de riesgo social, presidido por la Presidente Honoraria del Consejo Provincial de la Mujer y esposa del Gobernador bonaerense, Hilda González de Duhalde. El Gabinete Social está compuesto, entre otros, por los titulares del Ministerio de Salud, del Ministerio de la Familia y Desarrollo Humano, Dirección General de Escuelas y Cultura, Ente de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense y la Secretaría Ejecutiva del Consejo Provincial de la Mujer". Cortazzo, Cuenca y Natansohn (1996) "Informe de investigación Análisis de la relación entre la Atención Primaria de la Salud (APS) y la Salud de los Trabajadores. Un estudio de las Políticas Públicas en Salud. UNLP.

sociales en una visión global orientando estrategias de acciones de salud y desarrollo comunitario. En tal sentido, debe garantizar la equidad que permita dar derechos mínimos a los habitantes, destinados a satisfacer sus necesidades básicas, integrando y conduciendo programas y servicios sociales concertados con los grupos solidarios para generar una política social consensuada. Además, debe dar respuesta a las nuevas exigencias del crecimiento económico, armonizar la productividad y la eficiencia.

Desde el discurso de los gobiernos peronistas en la provincia de Buenos Aires se vuelve a reivindicar el concepto de justicia social en tanto vector de la gestión de gobierno de forma tal que el eje dirigido a superar la fragmentación social, las desigualdades de oportunidad y las diferencias entre los sectores lo constituye "el principio solidario activo" ello es el espíritu solidario de los habitantes y su *participación* activa en las acciones comunitarias.

El caso que nos ocupa en este trabajo es el Plan Vida (iniciado desde 1992), programa provincial ejecutado en los Municipios de la Provincia de Buenos Aires, inicialmente coordinado por el Consejo Provincial de la Mujer; con su creación se "*disuelve la Subsecretaría de Organización Comunitaria y el Ministerio de Salud y Acción Social queda reducido a cartera sanitaria como Ministerio de Salud. (...) El Consejo de la Mujer adquiere protagonismo en las decisiones de política social, al centralizar la administración de recursos y la dirección política de todos los programas bonaerenses*". El Plan Vida es uno de los componentes básicos del *gabinete social* del gobierno bonaerense. En él se promueve la *participación* de la comunidad mediante el programa de "trabajadoras vecinales" o "manzaneras"<sup>8</sup>, que realizan su labor en forma

---

<sup>8</sup> "La denominación "manzaneras" fue apropiada de un programa municipal del distrito de Florencio Varela que había generado una estructura organizativa de mujeres por manzana, que también fue recuperada por el Plan Vida cuando se lanzó el mismo en este municipio. Luego se generalizó esta denominación para todas las mujeres encargadas del Plan a nivel barrial. Se utiliza a su vez otra

voluntaria. Se otorga aporte alimentario para familias en situación de riesgo -con NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas) - y se articula a la comunidad con los efectores de salud.

Al igual que otros programas es de ejecución comunitaria y utiliza los recursos locales, es decir, integrantes - mujeres - de organizaciones barriales, cuya tarea es implementar el Plan repartiendo leche, huevos, cereales (avena, maíz, almidón). Este repartir elementos de primera necesidad hace que estas mujeres sientan su tarea como prestigiosa, se sientan valorizadas; se sientan como las nuevas "benefactoras sociales" y así como en las épocas de la beneficencia estos lugares le estaban asignados a las "mujeres de la sociedad" o a las "hermanas de caridad" hoy ese papel les es asignado a mujeres que tienen las mismas carencias asistenciales que las mismas beneficiarias del Programa. ¿Pero qué iguala a estas trabajadoras vecinales o manzaneras con quienes tenían a su cargo la caridad?. Creemos, que lo que las iguala es el género. Fueron y son elegidas por su condición de mujer y, por tanto, sean o no madres (son preferidas) por los atributos asociados a la maternidad: paciencia, contención, comprensión, predisposición a ayuda, bondad, espíritu de sacrificio, espíritu cristiano y solidario. Ejemplo de ello es el poema de una "manzanera"<sup>9</sup> que dice:

*Estamos todos juntos  
Vengo desde muy lejos  
Aquí a la Argentina  
Y me encuentro con manzaneras  
Que ayudan a sus vecinas*

*Se reparten el plan VIDA*

---

(Viene de la Pág. anterior)

denominación, "trabajadoras vecinales", perteneciente a un programa anterior del Consejo, centrado en la capacitación y organización comunitaria." Ceirano Virginia (1999) "Caracterización de los grupos estudiados" separata del informe de investigación "Representaciones acerca de la pobreza". UNLP.

<sup>9</sup>VIDA, Periódico mensual de distribución gratuita para difusión del Programa Materno Infantil "Plan Vida", año II, N° 17, junio de 1999.

*A los chicos más pequeños  
A las madres embarazadas  
Que traen niños con esmero*

*Le reparten huevos, leches,  
Arroz y buena polenta.  
Y como si fuera poco les dan  
Almidón y avena*

*Con todo este cereal  
Los chicos crecen grande y fuertes  
Por eso las enfermedades  
No llegan a las gentes*

Es por esta condición de género que los talleres de capacitación para las "manzaneras", a cargo de profesionales, tienen como objetivo formar a las participantes en los temas más importantes de la salud materno infantil y fortalecer, en todos los barrios donde se implementan los Programas Vida y Comadres, los grupos de apoyo a la lactancia materna<sup>10</sup>. Los mismos se desarrollan en centros de salud y organizaciones comunitarios (capillas, sociedades de fomento, clubes de barrio, escuelas). Es de resaltar, también, que las trabajadoras vecinales colaboran en distintas campañas de "prevención" de salud, como por ejemplo, prevención del mal de Chagas.

El Programa fue creciendo en forma acelerada, la extensión del mismo se manifiesta en algunas cifras, en dos años de atención a las embarazadas beneficiadas (primer semestre del 97 al primer semestre del 99) creció aproximadamente 30 veces - pasó de 1183 a 32.559 - y se duplicó el número de distritos atendidos - de 13 distritos pasó a 28 -. En cuanto al número de beneficiarios (entre diciembre del '94 y diciembre del '98) creció aproximadamente 35 veces - de 31.778 a 1.240.082 <sup>11</sup> - para el mismo pe-

---

<sup>10</sup> "Comadres" son mujeres a las que se las capacita para acompañar el embarazo y puerperio. VIDA, Periódico mensual de distribución gratuita para difusión del Programa Materno Infantil "Plan Vida", año II, N° 17, junio de 1999: 3

<sup>11</sup> El período ya citado.

río el número de trabajadoras vecinales creció - de 608 a 34.981 -, esto es aproximadamente 60 veces, es decir, el doble de lo que creció el número de beneficiarias.

Estos números nos permiten fortalecer datos de los propios organismos gubernamentales acerca del aumento de los índices de desocupación, subocupación, trabajo precario, pobreza y el crecimiento de desigualdad social en términos de distribución de la riqueza; hechos estos que han acercado a Argentina a la media regional. Pero para el discurso oficial estos números son indicadores de la ampliación de cobertura y, por tanto, de la eficiencia del Plan.

Coincidimos con Ceirano (op cit) que señala que *"En los inicios del plan, gran parte de estas mujeres eran "punteras políticas" del partido gobernante, pero paulatinamente en su implementación se trató de ampliar la convocatoria a otras mujeres no militantes políticas y representantes de distintos sectores y organizaciones. Resultó de esta intencionalidad que muchas punteras políticas tomaran aquellas denominaciones para ocultar sus otras funciones a nivel barrial, o en algunos casos conformaron organizaciones comunitarias nuevas para actuar desde lugares supuestamente "apolíticos".*

Este nuevo panorama (interpretaciones a partir de nuestras entrevistas) indica que el ser "manzanera" hoy es un lugar deseado, anhelado, es como un **pasaporte** que permite superar las crecientes carencias materiales, permitiéndoles - al menos - satisfacer las necesidades básicas de sus familias, y acceder, además, a una condición social diferente, que implica por un lado, la posibilidad de acceder a un capital cultural - comportamientos, valores, gustos, educación para los hijos - y por el otro, un capital social - la cantidad de recursos derivados de las conexiones y de la pertenencia a un cierto grupo.

## CLIENTELISMO POLÍTICO

El *clientelismo* es uno de los temas más an-

tiguos de la democracia occidental y sobre todo latinoamericana; si bien ha ido apareciendo y desapareciendo de la discusión académica, hoy entendemos que en el caso argentino ha adquirido nuevamente actualidad en el sentido de nuevas dimensiones que aparecen a partir de la tensión entre la expansión de la exclusión social y la inclusión política producto de la reinstauración de la democracia <sup>12</sup>.

La expansión y el fortalecimiento de la *ciudadanía* es una tarea y un desafío para el proceso de consolidación democrático. Este proceso se caracterizó por la conquista del voto: elecciones limpias, competitivas y regulares que eran la expectativa más compartida por la mayoría. En este momento, el de las elecciones, los miembros de una comunidad política se constituyen en ciudadanos. Pero si bien la *ciudadanía* implica pertenencia a una comunidad política, esta pertenencia no es automática, - aunque el acto eleccionario casi funcionaría como un canal "automatizador" - estas prácticas requieren, además, de ciertas condiciones sociales mínimas <sup>13</sup> para su ejercicio como: la seguridad material, la educación, la salud, el acceso a la información, que no están garantizados a toda

---

<sup>12</sup> Schettini P y Sarmiento J (1999) "Entre la exclusión y la ciudadanía, los avatares del régimen democrático en la Argentina de fin de siglo" Ponencia presentada en el XXII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS) Concepción- Chile, del 12 al 16 de octubre de 1999.

<sup>13</sup> Este tipo de afirmaciones se constituyó en una nueva teoría de interpretación política de las democracias latinoamericanas, modificando las teorías de la transición a la democracia propia de la década del '80 que afirmaban que la democracia era el respeto a las reglas formales del juego político. Ejemplo de esto es la siguiente bibliografía.: Przewoski, Adam y otros (1998) Democracias Sustentables, Paidós, Buenos Aires; O'Donnell, Guillermo (1992). Estado, democratización y ciudadanía. En Revista Nueva Sociedad N° 128. Noviembre-Diciembre. Caracas; O'Donnell, Guillermo (1996). Otra institucionalización. En Revista Agora, Cuaderno de Estudios Políticos N° 5. Bs. As.; O'Donnell, Guillermo (1997) Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización Paidós, Buenos Aires; O'Donnell, 1998: 273) O'Donnell, 1992: 327-328

la población por la mera existencia de instituciones democráticas.

El funcionamiento del "Estado de derecho", expresado en la eliminación de formas arbitrarias y abuso del poder estatal, en la existencia de instituciones a las cuales apelar para resolver conflictos sociales, en un control efectivo sobre las propias condiciones de vida y un cierto grado de predictibilidad en la vida cotidiana<sup>14</sup> son - todavía - la gran deuda de la democracia. Y sólo un Estado efectivo puede generar las condiciones que aseguren la realización universal de la *ciudadanía*. Pero en las sociedades Latinoamericanas, en las circunstancias presentes, la ciudadanía no es promovida por el Estado lo que genera un campo que sustenta una ciudadanía de "*baja intensidad*"<sup>15</sup> incapaz de ejercer las libertades democráticas, propiamente políticas, que para grandes segmentos de la población son negadas o violadas.

En tal sentido, ¿cómo pensar en *ciudadanía* cuando cada vez más se agranda la distancia entre ricos y pobres? Cuando de acuerdo a los datos de la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC (de agosto 1999) en el último año, el 90% de los casi 12 millones de personas que viven en Capital Federal y el Gran Buenos Aires sufrió una caída de hasta el 10% en sus ingresos, y el 10% más rico registró una mejora de casi el 5%. Murmis<sup>16</sup> señala refiriéndose a un trabajo de Feres y León (1990) que en Argentina y Uruguay a diferencia del resto de

América Latina donde la extensión de la pobreza se dió a partir de 1980 el crecimiento de la pobreza se da a partir de los '70. Y dice el autor citado: "a) En contraste con las tendencias socialmente inclusivas y la marcada movilidad ascendente que habían sido notas características de la sociedad argentina durante buena parte de este siglo, desde mediados de los años setenta se registra un aumento significativo del porcentaje de la población en situación de pobreza"

¿Cómo es posible pensar en *ciudadanía* cuando cada vez más se agranda la desigualdad social producto, fundamentalmente, de las formas de inserción laboral? ¿Cómo pensar en ciudadanía cuando datos oficiales marcan un crecimiento acelerado de la ocupación y subocupación? Cuando datos oficiales (INDEC) indican que entre mayo y octubre de 1998, en la Capital y el conurbano, la pobreza creció en 200.000 personas. La casi totalidad de estos nuevos pobres son indigentes, lo que significa que lo que más creció fue la pobreza extrema. Así en la Capital Federal y el Gran Buenos Aires, sobre 11,8 millones de habitantes, casi 3,1 millones son pobres. Si se proyectaran esos datos a todo el país, el número de pobres superaría los 10 millones de personas.

Cómo pensar en ciudadanía cuando sobre un total de 7.505.588 viviendas urbanas y 1.009.853 rurales 2.162.000 son viviendas precarias<sup>17</sup>. Cuando como consecuencia del aumento del desempleo y del "trabajo en negro" (no registrado) cada vez hay más gente que no podría jubilarse; sobre una población activa, urbana y rural, de 15 millones de personas están inscriptos en el Sistema Nacional o en las Cajas Provinciales y Especial 11,5 millones de los cuales apenas 6,4 millones (aproximadamente el 50%) realizaron aportes previsionales. Es decir, la mayor parte está al margen del sistema de seguridad social; lo que muestra que los 8,6 millones restantes que no aportan - una parte de los cuales ni siquiera está afiliada - continúan sin pagar sus aportes.

---

<sup>14</sup> Esto lo afirma, entre otros, Jelin, Elizabeth. 1996 a. Vida cotidiana y control institucional en la Argentina de los '90, Buenos Aires, Nuevo Hacer, Grupo Editor Latinoamericano.

----- 1996 b. "¿Ciudadanía emergente o exclusión?", Sociedad 8, Abril, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

<sup>15</sup> O'Donnell, (1992) op cit.

<sup>16</sup> Feres, J.C; Leon, A Magnitud de la situación de la pobreza. En Revista CEPAL, N 41, Santiago de Chile, 1990. cit. por MURMIS, M; FELDMAN, S. La Heterogeneidad Social de las pobrezas. En: MINUJIN, Alberto (Comp.) Cuesta Abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina. Buenos Aires, UNICEF/LOSADA. 1993: 56

---

<sup>17</sup> INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 1991.

¿Cómo pensar en ciudadanía cuando desde los medios de comunicación se ve un incremento de la violencia? Violencia ésta que está llevando a justificar- como en viejas épocas- la Doctrina de la Seguridad Nacional.

A estas restricciones hay que sumarles las estrictamente políticas que implican la ineffectividad del imperio de la ley, y que son tan constitutivas de la democracia como el derecho al voto sin restricciones. Una ciudadanía de baja intensidad es aquella que niega y no reconoce el componente republicano de la democracia, cercenando severamente la ciudadanía. No proteger las libertades de los ciudadanos es una manifestación clara de la combinación de "componentes democráticos y autoritarios en estos estados"

La exclusión vulnerabiliza franjas crecientes de la población que al ser privadas del acceso a bienes colectivos fundamentales (educación, salud, trabajo, vivienda, protección a la vejez, etc.) deterioran progresivamente las condiciones sociales para un libre ejercicio de la ciudadanía. Amparo Mendez-Carrion<sup>18</sup> describe - para América Latina- las condiciones estructurales en las que emergen relaciones clientelares, describe la "situación de precariedad estructural" que constituiría una de las condiciones necesarias para la conquista de votantes. Frente a esta situación de "coerción estructural" Javier Auyero<sup>19</sup> se pregunta "¿por qué ciertos actores desprovistos en términos materiales entran en relaciones clientelares y otros - ocupantes de la misma posición estructural - no?". Del estudio que hemos realizado en las organizaciones populares vemos esto como una muestra más de la complejidad empírica que conlleva la explicación del caso, pues no todas las situaciones de vulnerabilidad estructural son

---

<sup>18</sup> Mendez-Carrion, A. 1986. La conquista del Voto en el Ecuador: De Velasco a Roldos. Quito: Corporación Editora Nacional.

<sup>19</sup> Auyero, J. 1996 (a), "La doble vida del clientelismo", Sociedad 8, Abril, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

causa de la existencia de relaciones clientelares.

Pero no todo es costo - beneficio, no todos buscan la maximización de utilidades y el cálculo pragmático, bajo esta perspectiva se perderían los **significados compartidos** que emergen de las acciones, es decir: las lealtades, identidades grupales o identificaciones, o sea, se perdería la dimensión simbólica cultural del clientelismo. Nada mejor que los testimonios de algunas de nuestras entrevistadas: "El VIDA sigue adelante gracias al amor el cariño, y la solidaridad de nosotras ("manzaneras")... es por eso que nuestro trabajo crece"; "gracias a nuestra intervención muchas parejas pudieron regularizar su situación familiar"; "nosotras les facilitamos los trámites"; "nos propusimos realizar nuestro trabajo basado en el amor y la solidaridad, somos un grupo de mujeres con un corazón muy grande"... "somos madres, no podemos ver a los chicos en la calle". Estos testimonios muestran la otra cara de los Planes. Muestra como la solidaridad, es un valor importante entre los actores que puede llegar a maximizar otras relaciones que no sean de utilidad, midiendo costos y beneficios. Asimismo marca la exaltación de valores casi siempre morales y los ligados a la condición de género.

El intercambio personal, desigual, interpersonal y autoregulado de bienes y servicios define las características paternalistas, particularistas y privadas de gestionar políticas públicas.

Max Weber se refiere a la posición paternalista como aquella en la que los límites entre lo público y lo privado se diluyen hasta desaparecer "(...)La lealtad de un sirviente patrimonial no es la lealtad objetiva de desempeñar tareas objetivas limitadas en su alcance y contenido por normas específicas, sino la lealtad personal de un sirviente que está personalmente sujeto a su amo (...)La separación entre los asuntos públicos y privados, entre los bienes públicos y privados, desaparece a medida que se difunde un sistema de prebendas"<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Max Weber, Economía y Sociedad, México. Fondo de cultura Económica, 1984, pp 774, 776, 784.

Es importante tener en cuenta que Weber se refería a otro tipo de sociedades, pero también es cierto que aún hoy podemos identificar este tipo de forma de hacer política, de gobernar, un estilo "personalista, prebendario, clientelista"<sup>21</sup>.

La noción de clientelismo nace en estudios de sociedades tradicionales o campesinas; según un clásico de la literatura, Scott<sup>22</sup>, se centra en las relaciones patrón-cliente. Estos sistemas clientelares crecen en la medida en que las masas campesinas tienen mayores privaciones e inseguridad. De esta manera se entiende a estas redes clientelares como redes de contención frente a las amenazas. Como "una relación de intercambio entre roles" diferenciados por su status socio-económico: un patrón que usa su propia influencia y recursos para proveer de protección o/y beneficio a una persona de un status menor - el cliente- quien devuelve ofreciendo apoyo, asistencia y servicios personales en general. El autor citado señala tres características típicas de la relación patrón-cliente: desigualdad, o sea, la diferencia de roles y status; paternalismo, el ser una relación cara a cara, particularista y privada; reciprocidad, maleable e indeterminada en términos de las obligaciones que comporta, tiene una "flexibilidad difusa".

En los casos que nos ocupan son claras las relaciones de desigualdad entre las manzaneras y las beneficiarias, es una relación igual en cuanto a las características de las "manzaneras" ya que sus condiciones de vida son iguales que las de los beneficiarios del Programa, pero a su vez ellas tienen una relación desigual con quienes les otorgan el lugar de manzaneras. La característica paternalista es también una manifestación presente en la relación manzanera - beneficiario, pues es la que sabe, la que da; pero en

la relación manzanera - capacitadora, es la que recibe el entrenamiento, el conocimiento, y así se reproduce el mismo tipo de relación de quien le asignó el lugar, esto es la característica de reciprocidad.

Esta noción de clientelismo, que privilegia la dimensión valorativa, designa en nuestro caso el lazo clientelar como una forma especial de intercambio dual (dyadic exchange), privilegiando el carácter "voluntario" de la relación, ya que el trabajo de las manzaneras al igual que el de las comadres se realiza sin recibir remuneración. Si bien, no tienen una recompensa económica directa, estas mujeres valorizan el acceso - a través de los talleres de capacitación, por ejemplo - a las relaciones personales con los agentes del Estado, acumulando un cierto capital social, entendiendo por esto, un clima de confianza, al grado de asociatividad de sus comunidades y el ejercicio de actitudes a favor de metas colectivas.

En los estudios de clientelismo hay diversas posturas la más presente en los estudios en América Latina es aquella que sostiene que el clientelismo no conduce ni a la democracia ni a la modernización, es un tipo de vínculo que tiene un efecto limitador para la puesta en práctica de políticas universalistas, o sea, que el mismo limita la ciudadanía<sup>23</sup>.

La articulación clientelar, también, es estudiada como el impacto que tiene en el Estado y el sistema político, en especial, en los partidos políticos. El apoyo político se sustenta en la relación patrón-cliente, en estructuras compuestas por muchos clientes, y en pirámides clientelares que se establecen según la estructura y niveles de la jerarquía política. En esta perspectiva aparece en la literatura otro tema central, el **mediador** o **brokers**. Los políticos ejercen el rol de patrón cuando utilizan recursos sobre los cuales poseen control directo (lo-

---

<sup>21</sup> Patricia Schettini y Julio Sarmiento (1998) "Aproximaciones a la relación trabajo, ciudadanía y democracia frente a las transformaciones del nuevo régimen social de acumulación", trabajo original, mimeo.

<sup>22</sup> Scott, J. 1977, *Patrons and Clients in Mediterranean Societies*, London, Duckworth.

---

<sup>23</sup> En autores como Lemarchand y Legg, Zuckerman, Barnes y Sani, en Roniger, L. and Ayse Günes-Ayata, 1994. *Democracy, Clientelism and Civil Society*, Boulder: Colorado. Lynne Rienner Publisher.

tes de tierras, empleo, etc.). En el marco de las relaciones clientelares, el patronazgo define solamente uno de los roles, el otro es el mediador. Alternativamente designado por la literatura como "grupo resorte" o "bisagra", "buffers" o "amortiguadores" o "neutralizadores".

Hasta aquí, la idea que llamamos objetivista del clientelismo como una descripción externalista de las posiciones de los actores en el sistema clientelar; inscriptos en una lógica parsoniana; en este sentido, esta postura no da cuenta de la experiencia del clientelismo en su dimensión subjetiva, es decir, en la explicación de su funcionamiento, esto es, las representaciones, percepciones y motivos que explican las razones por las cuales los actores envueltos en esas relaciones se comportan de determinada manera. Las conductas de mediadores y clientes son interpretadas como normas que una vez internalizadas se transforman en conducta intencional o son entendidas como las conductas de actores racionales que maximizan sus intereses. En el caso que nos ocupa esto es en parte verdad ya que al estar estas trabajadoras voluntarias en situación de vulnerabilidad social esto se constituye en la puerta de entrada para obtener los beneficios sociales que le son negados de manera directa. Pero por otra parte es en estos espacios donde se constituyen también redes solidarias.

## REFLEXIONES FINALES

Hay un modo de gestionar políticas sociales en América Latina, que refleja, por un lado, la construcción de agendas preconcebidas, esto es tan claro que muchos programas sociales son llevados a cabo con financiamiento externo que se constituyen en deuda externa; y por el otro lado, en la construcción del pensamiento social latinoamericano. Todos estos programas están sentados en algunos pilares básicos: igualdad de condiciones, *participación*, aprovechamiento de los recursos locales (en especial los humanos), tecnología apropiada y simple. Ahora bien, ¿cuál es la concepción de gestión, de democra-

cia, de *participación*, que subyacen en estos lineamientos?

No hay Programa Social en las últimas décadas que no tenga entre sus principios la intención de transformar la sociedad para permitir a todos los sectores sociales el acceso a bienes colectivos. No hay Programas Sociales que no apelen a la solidaridad, a la creatividad de la comunidad, a la *participación*; abriendo canales considerados necesarios para la transformación de la sociedad con el fin de incorporarse al nuevo modelo económico y social -en ruptura con los modelos asistencialistas- mediante la reivindicación de la autosuficiencia. Así se piensa en la participación de la comunidad en tanto es el lugar donde se generan las creencias, acciones y comportamiento capaces de revertir indicadores negativos.

La instrumentación de la *participación* estaría dada a través de la detección de "ciudadanos intelectualmente aptos para la comprensión y tratamiento de la problemática social". Estos "ciudadanos aptos" tendrían a cargo la promoción del autocuidado y la articulación activa tendiente a la defensa del medio ambiente. También se prevé la selección de personas "con representatividad natural" o con "ascendencia, capacidad y características éticas y comunicativas" para ser "agente de cambio y promotores adecuados para el bienestar y la solidaridad social". Y qué mejor que pensar en las mujeres depositarias naturales del amor, la solidaridad, contención, sacrificio y comprensión.

Así, la *participación* social<sup>24</sup> declamada en todos los documentos oficiales referidos a Programas Sociales es pensada como *participación* en la implementación de decisiones po-

---

<sup>24</sup> CORTAZZO, Inés La participación popular ¿Motor de los SILOS?. En Revista Salud y Sociedad. Año 7, Nº 20, julio 1990. Córdoba, Argentina.; CORTAZZO, Inés; SILVA e SILVA, Lucia Participação e Saúde Informe presentado al CNPq (Conselho Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico), 1983. Brasil. En estos y otros artículos desarrollamos ampliamente las diferentes concepciones de participación.

líticas tomadas por los niveles centrales. Sin embargo, no se normatiza. Ni se prevén formas de evaluación participativa. Podríamos decir que el tipo de *participación* que se da es una *participación* pasiva de simple absorción de servicios ofrecidos, ya sea, vía consumo de los mismos o por la recepción de actividades educativas relacionadas - la mayor parte de las veces - con normas necesarias para la preservación de una sociedad sana. Y la máxima *participación* a la que se puede llegar es o bien como 'promotores de salud' donde lo que importa es la extensión de actividades -prefijadas por los técnicos- sin la necesidad de contratar los servicios de personal sanitario; o como 'agentes de salud' que participan en la planificación de las acciones y reciben la delegación de funciones.

La otra forma de *participación* es la pensada como integración, es decir, la búsqueda de que tales grupos se integren al sistema de producción y de consumo, integrar al excluido, integrar al diferente dentro de los moldes vigentes en la sociedad capitalista, occidental y cristiana. Transfiere a lo individual la causa de los problemas estructurales cuando en verdad la 'marginalización' de esos grupos es fruto del propio sistema. Otra postura es la de *participación* ligada al trabajo gratuito, a través del trabajo voluntario barrial, por ejemplo, para la construcción de viviendas, para organizar los comedores escolares, canalizando el poder contestatario o reivindicatorio de las clases subordinadas, para una pseudo participación que los mantiene alejados de la *participación* decisiva de la sociedad y de la constitución de un actor colectivo.

No criticamos el trabajo voluntario como expresión espontánea de solidaridad popular-cuando necesario- la crítica se dirige sí al sobretrabajo. De manera tal, que esto sirve cuando no existen otras alternativas y usado como forma de llamar la atención a las autoridades frente a los problemas no resueltos de la población.

Por ello, creemos que una de las preguntas claves que debemos hacernos es la que nos formulábamos en<sup>25</sup> : "Es posible en una sociedad

autoritaria, elitista, clasista, dependiente ¿la *participación* popular?". Creemos, como decíamos en ese artículo que en una sociedad como la aludida, la *participación* es una ilusión.

"Si *participación* es recibir suplemento alimentar y por ello recibir adoctrinamiento político partidario, si *participación* es colaborar en la construcción de una Unidad Sanitaria, si participar es aprender técnicas y hábitos de higiene, entonces, sí se participa. Pero si participar significa: romper la dicotomía sujeto- objeto, saber- no saber, dominado- dominador, entonces sólo es posible la *participación* en una sociedad democrática."

La *participación* desde los Programas Sociales genera expansión y consolidación de mecanismos de control, que si bien se funda en la delegación de sus funciones al ciudadano, éstas no se sustentan en un derecho adquirido sino en la categoría de riesgo. Para tal fin, se construyen importantes *aparatos políticos de implementación de políticas sociales*.

Concluyendo, entendemos que si bien el desencanto político y la desafección política son rasgos contundentemente definitorios de las democracias liberales de fin de siglo, en América Latina estos se combinan con el crecimiento de la exclusión social, que se manifiesta en altos grados de tolerancia y baja iniciativa en la sociedad civil.

Los *aparatos de implementación de políticas sociales* retroalimentan esta relación construyendo un círculo vicioso: cuanto más alta es la capacidad de tolerancia, más baja es la posibilidad de construcción de actores colectivos capaces de reaccionar.

No obstante esto y tal como afirmábamos al inicio de nuestro trabajo la realidad social no puede explicarse por relaciones lineales y mecánicas. Entendemos que el futuro de América Latina dependerá de poder descubrir, colectivamente, dónde están las grietas y fisuras que presenta esta realidad social.

<sup>25</sup> CORTAZZO, I y SILVA e SILVA, L. Salud y Participación Popular. En: Revista Salud y Sociedad. N° 5, set-oct, 1988 Córdoba pp.24-29.