



UNIVERSIDAD DE BELGRANO

Las tesinas de Belgrano

**Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
Licenciatura en Ciencia Política**

**Clientelismo político y calidad democrática.
Una evaluación del impacto de las relaciones
clientelares en la calidad de la Democracia.**

Nº 246

Andrés H. Escudero

Tutora: María Pastore

Departamento de Investigaciones
Octubre 2008

Índice

Marco Teórico	5
Capítulo I. Neoliberalismo, empobrecimiento y Democracia.	
La reforma estructural y los costos sociales del ajuste	9
I. Neoliberalismo y globalización	10
a) Globalización	10
b) Neoliberalismo	11
i) Contexto de crisis	11
ii) La ideología neoliberal.....	11
iii) La política neoliberal	12
II. Argentina	13
III. Las consecuencias sociales del ajuste	16
a) Desempleo, subempleo y precarización laboral.....	17
b) Marginación, empobrecimiento y distribución del ingreso.....	18
Capítulo II. Clientelismo político, empobrecimiento y Democracia.	
Fundamentos, aspectos subjetivos e importancia organizacional de las relaciones clientelares	20
I. Una institución política informal.....	23
II. La relación clientelar	24
a) Poder y Dominación	24
b) Intercambio	25
c) Compleja y anclada: Patronos, punteros y clientes.....	25
d) Personalización y aspectos simbólicos del intercambio.....	28
i) Aspectos subjetivos	29
ii) Evita como <i>performance</i>	30
e) Coerción, intimidación y monitoreo	31
III. El partido clientelar.....	32
Capítulo III. Clientelismo político y calidad democrática	35
I. Democracia, Desarrollo Humano y Derechos Humanos.....	36
a. Desarrollo Humano y Derechos Humanos	37
b. Democracia	38
i. Régimen democrático.....	38
ii. Ciudadanía política y apuesta institucionalizada	39
iii. Estado y sistema legal	41
II. Calidad de la democracia y condiciones que impiden la agencia	42
Conclusión	45
Bibliografía	50

*“...en el momento actual, cuando la observamos (a la democracia) transitando una de las fases más críticas (y contradictorias) de su extenso ciclo involutivo, no podemos disimular, a nuestro pesar, que se ha convertido en lo contrario: en lugar de ideología e instrumento político institucional de recuperación de los derechos y acreencias de los sectores populares sistemáticamente expropiados durante los treinta años anteriores, funciona como una extensa red de complicidades corporativas intra y paraestatales destinadas a legitimar, conservar y amplificar las estructuras de poder que ese proceso ha ido creando. Aún más, si le asignamos la importancia que ahora tienen **la brutal expansión de las redes clientelares y su contraparte, la consolidación territorial de un poderoso estamento de punteros políticos institucionales** en las principales regiones del país, podemos agregar un nuevo rasgo: **la democracia no solo administra y promueve la decadencia, sino que ahora se alimenta de ella**. Para sobrevivir conservando sus actuales características, **el sistema político partidario de base electoral, que se reconstruyó en la década de 1980 para promover los cambios que la mayoría de la sociedad reclamaba, se ha vuelto conservador; necesita asegurarse, asegurando su reproducción.**”*

Alfredo Pucciarelli

“Los años de Alfonsín. ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?”

Marco Teórico

I.

La recuperación del régimen democrático trajo consigo el imperativo de asegurar su continuidad, estabilidad y validez institucional. Sumado a ello, la nueva democracia cargó en sus espaldas con exigencias sociales de carácter ético, a la vez que con la expectativa de eficacia y progreso material. En síntesis, el triángulo legitimidad / exigencias éticas / eficacia, caracterizó el escenario social en el que hizo su debut el nuevo régimen político (Kerz, 2004).

Veintitrés años después, surge a las claras que las promesas que acompañaron a la restauración democrática han sido incumplidas. La lógica del mercado ha ido impregnando a la democracia; la sociedad política, cada vez más oligarquizada y alejada de la ciudadanía, aparece sumida en un desprestigio que remite a expectativas vulneradas y probados hechos de corrupción (García Delgado, 1998a); la regresividad en la distribución del ingreso y la marginación de millones de familias (Minujín y Kessler, 1995; Minujín, 1998; Villarreal, 1996; Villanueva, 1998; O'Donnell y Tokman, 1999; Lo Vuolo y otros, 1999; Van der Veen y otros, 2002)¹ aparecen como las consecuencias directas de la reforma neoconservadora² (Pinto, 1996; Anderson, 1999); y en dicho contexto, el particularismo³, y una de sus formas, el clientelismo político, parecen consolidarse como rasgos permanentes en el ejercicio del poder político (Amaral, 2005; Auyero, 1997b; Auyero, 2000; Trotta, 2003; Torres, 2002). La democracia argentina se ha convertido paulatinamente en un régimen democrático –las reglas y procedimientos formales de la poliarquía⁴ persisten en medio de un escenario caracterizado por (i) un empobrecimiento masivo (Minujín y Kessler, 1995); (ii) la configuración de un sistema de partido dominante⁵ (Sartori, 1997: 162-163) de base clientelar (Levitsky,

1. Para ilustrar estos fenómenos a lo largo de todo el trabajo, complementaremos la bibliografía elegida con cifras del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Dicha información puede consultarse en www.indec.mecon.ar

2. Cuando escribimos “reforma neoconservadora” nos referimos al proceso de ajuste estructural de la economía cuyo apogeo puede identificarse, en nuestro país, durante la década de 1990; pero cuyos inicios se manifiestan, al menos, 20 años antes, durante el período autoritario (Canelo, 2004). Se trata de un movimiento económico, político e ideológico, de alcance global, que presenta una serie de aristas muy diversas (Pinto, 1996) que serán abordadas en el capítulo II, cuando nos ocupemos del contexto de expansión y consolidación del clientelismo político. Para ello, nos valdremos principalmente del artículo de Julio Pinto “El neoconservadurismo y su proyección ideológica” (Pinto, 1996) y de los aportes de Perry Anderson en “La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social” (Anderson, 1999).

3. Tomaremos la definición de “particularismo” que establece Guillermo O'Donnell. Se trata de una “institución informal, permanente y ubicua”; la cual, junto con las elecciones (institucionalizadas de manera formal e intermitente) configura el binomio de instituciones relevantes en las poliarquías latinoamericanas (O'Donnell, 2001: 306-307). Abordaremos esta cuestión con mayor profundidad en el Capítulo II.

4. Según la clásica definición de Robert Dahl, la poliarquía prevé la vigencia de cinco atributos para que pueda afirmarse que un determinado régimen político es efectivamente democrático; a saber, (i) Autoridades públicas electas; (ii) Elecciones libres y limpias; (iii) Sufragio universal; (iv) Derecho a competir por los cargos públicos; (v) libertad de expresión; (vi) Información alternativa; (vii) Libertad de asociación (Dahl, 1992). En el Capítulo III profundizaremos la referencia a las definiciones clásicas de la democracia incorporando los atributos poliárquicos que añade Guillermo O'Donnell (2001b), y las definiciones de Norberto Bobbio (2000) y Joseph Schumpeter (1963).

5. Tomaremos el concepto de “partido dominante” de Giovanni Sartori. El autor establece la vigencia de dos criterios numéricos para enumerar la cantidad de partidos que cuentan al interior de un sistema: 1. Un partido puede no tenerse en cuenta si su presencia no es utilizada para la conformación de ninguna coalición de mayoría; mientras que sí debe tenerse en cuenta, por pequeño que sea, si su existencia influye en la conformación de tales coaliciones; y 2. Un partido cuenta como importante cuando su presencia

2003) y (iii) una descomposición acelerada de la condición ciudadana (O'Donnell, 2003).

El **empobrecimiento** masivo de la sociedad argentina es quizás el rasgo más notable de esta degradación (Minujín y Kessler, 1995). Si la democracia comporta un horizonte normativo de igualdad social, cabe esperar entonces que la desigualdad resultante de la reforma neoconservadora configure un factor de riesgo certero para la legitimidad del régimen político. Muchos teóricos, desde perspectivas diferentes, han reconocido la necesidad de un piso mínimo de desarrollo material e igualdad social para permitir la estabilidad institucional de la democracia. Existe una relación directa entre la *performance* económica de los gobiernos y el apego de los ciudadanos a las instituciones democráticas (Lipset, 1996; Encuesta Latinobarómetro, 1999-200; 2002). La recesión de la segunda mitad de la década de 1990, la desocupación y el empobrecimiento resultantes del ajuste y la crisis económica de 2001, fueron configurando un contexto de privaciones materiales que no permitió que el apego ciudadano a la democracia *per se* pudiera consolidarse. Tomando conceptos desarrollados por Lipset, podemos decir que la falta de *eficacia* puso en jaque la *legitimidad* del régimen (Lipset, 1981: 68-70). Así, son necesarios largos períodos de estabilidad económica y pisos mínimos de igualdad ciudadana para posibilitar la autonomización normativa de la democracia; es decir, la valoración del régimen con independencia de su desempeño económico (Bresser Pereira, Maravall y Przeworsky, 1998). Las nuevas democracias han emprendido la construcción de un sistema de gobierno intrínsecamente igualitario en el peligroso terreno de las asimetrías sociales (Weffort, 1993).

Además de atentar contra la consolidación del régimen y su autonomización normativa, las desigualdades sociales configuran un escenario en el cual las **prácticas clientelares** se extienden y consolidan hasta tal punto que terminan por convertirse casi en la única vía de contacto entre los sectores empobrecidos y el sistema político (Auyero, 1997b; Auyero, 2000; Trotta, 2003; Torres, 2002). Donde la retirada del Estado asistencialista y la precarización del mercado laboral (Carbonetto, 1998; Marshall, 1998; Testa y Figari, 1998; Lo Vuolo y Barbeito, 1998) no permiten a los ciudadanos obtener sus recursos de manera propia y despersonalizada, el sufragio se convierte en el único *bien transable* que les resta a los pobres (Torres, 2002). La forma clientelar de obtención de recursos es antitética a la forma esperable de provisión material en un contexto de vigencia de la ciudadanía. Como veremos, la ciudadanía⁶ se basa en la condición de agencia, lo cual demanda la vigencia de un umbral mínimo de condiciones sociales que permitan su libre ejercicio (O'Donnell, 2003). El clientelismo político termina por crear un voto viciado desde el origen; es la propia construcción del sufragio la que se encuentra teñida de prácticas antidemocráticas que avasallan la libertad fundamental del sujeto y que consolidan un *status quo* signado por la desigualdad social.

Los países latinoamericanos han alcanzado el invalorable logro de la democracia política; sin embargo, las deudas del régimen se han ido acumulando incesantemente desde el comienzo mismo de las transiciones. Las democracias post-transición cumplen razonablemente con los requisitos de la poliarquía pero retienen fuertes intrusiones autoritarias (Vargas Cullell, 2003) y continúan su reciente travesía inmersas en un contexto social de pobreza y exclusión. Endeudamiento, extensión de las desigualdades, exclusión social, desocupación, deterioro de los servicios públicos y desempleo son denominadores comunes de toda la región (Magno de Carballo, 1999; O'Donnell, 1999).

En medio la enorme desazón que genera el derrumbe de la expectativa democrática, el ámbito académico ha recibido con vivo interés la **rediscusión del concepto mismo de democracia** (O'Donnell, 2003; Ippolito, 2003; Da Silveira, 2003; Alcántara Sáez, 2003; Iazzetta, 2003; Mazzuca, 2003; Copedge, 2003). La reducción de la democracia al régimen político ya no sirve para dar cuenta de la realidad de los países latinoamericanos. Superada la etapa de la transición, el desafío actual es elevar la calidad democrática. Dicha preocupación queda justificada a partir del momento en que se asume que la baja calidad de las democracias supone un elemento de vulnerabilidad que amenaza la propia estabilidad del régimen (Vargas Cullell, 2003). Cuanto mayor es la brecha entre las expectativas ciudadanas y la cruda realidad, mayor el peligro de inestabilidad y menores las posibilidades de autonomización normativa.

Guillermo O'Donnell ha realizado el intento teórico más importante para proveer de un marco de referencia a la indagación sobre la calidad democrática (O'Donnell, 2003). Si bien la delimitación del concepto no es todavía tan clara y unánime, puesto que no contamos con la apoyatura teórica necesaria (O'Donnell, 2003; Vargas Cullell, 2003), en el marco de la *"Auditoría ciudadana sobre la calidad de la*

afecta el cálculo táctico en la competencia entre los partidos. La aplicación de estos criterios al análisis de los sistemas de partidos arrojan la siguiente clasificación: los sistemas pueden ser de partido (i) único, (ii) hegemónico o (iii) predominante, (iv) bipartidista, (v) pluripartidista limitado, (vi) pluripartidista extremo, y (vii) atomizado. Un partido se transforma en predominante cuando aventaja a los otros en al menos 10 puntos porcentuales y logra, aproximadamente, tres mayorías absolutas consecutivas. Sin embargo, en el sistema de partidos existe *"una configuración del poder en la que un partido gobierna solo, sin estar sujeto a alternación, siempre que continúe obteniendo, electoralmente, una mayoría absoluta."*; en otros términos, es *"un sistema de más de un partido en el que la rotación no ocurre en la práctica"* (Sartori, 1997: 154-157, 247-258).

6. Tomaremos el concepto de ciudadanía que se desprende del texto de Guillermo O'Donnell (2003) "Democracia, Desarrollo humano y Ciudadanía". Nos detendremos en este punto en el Capítulo III.

democracia” en Costa Rica, tanto O’Donnell como el equipo coordinador de la Auditoría, han realizado una serie de importantísimos aportes a esta discusión.⁷ Desde esta perspectiva, el Desarrollo Humano, la ciudadanía y los Derechos Humanos poseen una raigambre común en la concepción del ser humano como **agente**. Dicha condición supone que los seres humanos se encuentran en condiciones de decidir sobre sus propios destinos e implica que deben ser tratados por el Estado con la dignidad que merecen. El desarrollo pleno de las capacidades individuales requiere de un contexto social en que los individuos estén exentos de padecimientos tales que cercenen esa posibilidad. Por lo tanto, si la democracia se funda en la ciudadanía, y ésta en la concepción del ser humano como agente, luego la democracia implica una serie de condiciones mínimas, teóricamente indecibles según O’Donnell, que permitan el desarrollo de las capacidades necesarias para el resguardo de la autonomía individual y ejercicio de la ciudadanía (O’Donnell, 2003).

Solo si se considera que hay vida más allá del régimen, si se sostiene que los individuos son agentes que merecen respeto, y si se asume que en su relación con la burocracia, sobre todo la encargada de ejecutar la política social, el individuo experimenta una de las facetas más lacerantes del ejercicio del poder (Ippolito, 2003); solo entonces, decimos, **el clientelismo político se vuelve problemático para la democracia**. Esto coloca la indagación en un camino muy distinto al encarado por algunas teorías que buscan explicar la funcionalidad del clientelismo, argumentando que este fenómeno era la forma de conexión entre el centro y la periferia durante la modernización (Günes-Ayata, 1997) o evaluando su implicancia como reemplazo del Estado, ausente en un contexto de reforma neoconservadora (Legnani y Rodríguez Medina, 2003). Ciertamente, el clientelismo es funcional al conjunto del sistema social: pero no es ésta la preocupación que inspira el presente trabajo.

II.

Durante la década de 1990, y profundizando un proceso que se había iniciado a mediados de los años ’70, la estructura socioeconómica de la Argentina experimentó un cambio radical que, entre otras consecuencias, terminó con el modelo de Estado de Bienestar/Asistencial, eliminó los componentes universalistas del sistema de políticas sociales y debilitó las capacidades estatales (Lo Vuolo y Barbeito, 1998; Lo Vuolo *et al*, 1999). Se impuso un nuevo concepto de asistencia social, centrado en la **focalización** de la atención en los más necesitados. El planteo subyacente era que los sistemas de seguridad universal desalentaban la competencia y el sentido de progreso a través del esfuerzo personal; a lo cual se sumaba el argumento, más importante que el anterior, de que un sistema de contención que no discriminara la situación económica de cada individuo implicaba un gasto innecesario e irresponsable. Más asistencia significa más dinero, por tanto, era necesario recortarla a lo mínimo indispensable —es decir, focalizarla. La política social quedaría confinada al papel de un “paliativo”, subordinada a contener los “efectos negativos no queridos” del ajuste económico. Esta concepción fue adoptada con rapidez por la clase política argentina, y los organismos multilaterales de crédito, como el Banco Mundial o el BID, financiaron cuantiosamente la implementación de estas políticas (Lo Vuolo y Barbeito, 1998; Lo Vuolo y otros, 1999; Dos Santos, 1996).

La enorme inflación de planes sociales agregó un condimento nada despreciable para la vida política cotidiana de punteros y funcionarios, que comenzaron a visualizar esos recursos como un medio para expandir y consolidar sus clientelas (Auyero, 2001). La asistencia social focalizada se convirtió de ese modo en una herramienta principal del clientelismo político. Este proceso coincide con la transformación del Partido Justicialista en un **partido de base clientelar**. El acceso de sus dirigentes a los recursos estatales y el mantenimiento de una fuerte estructura organizacional informal en los barrios más pobres del país le permitió consolidar una estructura partidaria, con gran capacidad de movilización y marcada inserción territorial, que configura un factor de suma relevancia a la hora de evaluar las condiciones de gobernabilidad (Levitsky, 2003).⁸

Este cambio en la concepción de la política social se da en medio de un proceso de ajuste estructural que derivó en el empobrecimiento masivo de la sociedad argentina, el aumento de los índices de desocupación y subocupación, y una exclusión social creciente. El clientelismo político, como veremos, es una institución permanente de la política argentina (Auyero, 1997b; Auyero, 2001; Amaral y Stokes, 2005a; Amaral y Stokes, 2005b). Tanto las democracias surgidas de la última transición como algunas poliarquías en los países centrales, arrastran componentes institucionales particularistas. Sin embargo, las

7. Estos aportes han sido volcados en el libro *“Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina”*, compilado por Guillermo O’Donnell, Osvaldo Iazzetta y Jorge Vargas Cullell, publicado por la Editorial Homo Sapiens en el año 2003 (O’Donnell, Iazzetta y Vargas Cullell, 2003).

8. En el segundo capítulo, una vez establecida la definición de clientelismo, nos detendremos con mayor detalle en la evaluación de su importancia organizacional, valiéndonos, principalmente de la investigación realizada por Steven Levitsky (2003) en su libro *“La transformación del justicialismo. Del partido sindical al partido clientelista, 1983-1999”*.

diferencias de contexto hacen que las prácticas y las formas de institucionalización no sean las mismas en todas partes y en todas las épocas (O'Donnell, 2001). En nuestro caso, el contexto de empobrecimiento y exclusión creó las condiciones necesarias para la expansión y consolidación de las prácticas clientelares. En el **primer capítulo**, por lo tanto, realizaremos una reseña del proceso de reforma estructural de la sociedad argentina, concentrándonos en las consecuencias sociales del ajuste.

III.

La democracia política ha sobrevivido, no sin sobresaltos, a la reforma neoconservadora de la década del '90. El fuerte descontento con las promesas incumplidas son una variable explicativa importante de la llamada crisis de representación (García Delgado, 1998); y la degradación de las condiciones de vida implica una traición a la promesa igualitaria que subyace a la apuesta democrática (O'Donnell, 2003). La estabilidad del régimen es un problema mayúsculo cuando se advierte que un régimen político portador de una promesa de igualdad, convive en una tensión inquietante con un régimen socioeconómico basado en la desigualdad (Weffort, 1993).

La realidad social de nuestro continente nos conduce naturalmente a repensar el futuro de la democracia. Si asumimos la perspectiva que concibe a la agencia humana como principio filosófico de la ciudadanía (O'Donnell, 2003), cabe entonces preguntarnos cuán democrática es nuestra democracia. Estamos en presencia de una sociedad en la cual al menos la mitad de los ciudadanos tiene serios problemas para acercarse a, o directamente permanece por debajo de, los umbrales mínimos necesarios para el ejercicio de la ciudadanía. Tales umbrales, por ser el mínimo indispensable para garantizar la autonomía individual propia de la condición de agencia, se convierten en parte constitutiva de la misma democracia (O'Donnell, 2003; Ippolito, 2003). El clientelismo político es una práctica cotidiana que se alimenta, justamente, de la imposibilidad de millones de sujetos de alcanzar esos umbrales mínimos de manera autónoma. El crecimiento paralelo del clientelismo político y la exclusión social es un problema político y teórico para la democracia.

Por ello, en el **segundo capítulo**, abordaremos la crisis de paradigma de las teorías de la democracia vigentes (Ippolito, 2003) y nos valdremos del marco teórico aportado, principalmente, por Guillermo O'Donnell, a fin de indagar sobre el papel de la agencia humana como fundamento de la ciudadanía y, por lo tanto, de la democracia. Como sostuvimos, tanto el clientelismo político como el contexto de privaciones materiales en que arraiga, implican una barrera que separa crecientemente las expectativas ciudadanas de la realidad social. La perspectiva de la **calidad democrática** nos será de utilidad a la hora de abordar estas tensiones, puesto que la calidad de un orden democrático se define, justamente, como el "*grado en que una convivencia política se acerca a las aspiraciones democráticas de su ciudadanía*" (Vargas Cullell, 2003: 169).

IV.

Si la democracia se funda en la idea de agencia, y la agencia implica un trato digno y autonomía individual para decidir; entonces cualquier práctica política que entrañe un ataque a la dignidad y un ejercicio del poder que cercene la autonomía de las personas, es una práctica que conspira contra la democracia. El clientelismo es una relación de poder donde un mediador o puntero otorga de manera discrecional recursos que cubren necesidades de primer orden, a cambio de un insumo político, sea éste un voto, la presencia en una movilización o la simple adhesión a un gobierno determinado (Auyero, 1997b; Auyero, 2000; Trotta, 2003; Torres, 2002). Sin embargo, la relación clientelar no se agota en el intercambio material; en palabras de Auyero, implica más que la simple y trillada fórmula "*favores por votos*". En otros términos, no se trata de *dar*, de forma directa y automática, sino de *dar de determinada manera*. La relación patrón/puntero/cliente se inscribe en un escenario que combina la insatisfacción de necesidades básicas con representaciones simbólicas que maquillan el ejercicio del poder intrínsecamente inscripto en la relación clientelar (Auyero, 1997b; Auyero, 2001).

El funcionario político con acceso a los recursos estatales otorga los bienes, servicios y planes sociales de manera *personalizada*. Concentra la información y teje una relación directa con sus clientes, articulando los vínculos en una red de relaciones puesta al servicio de la acumulación política del patrón (Auyero, 1997b; Auyero, 2000; Trotta, 2003; Torres, 2002). Sumado a ello, en el caso de las redes clientelares peronistas, la ayuda social es acompañada por gestos, prácticas y discursos que remiten al imaginario simbólico de la liturgia peronista (Auyero, 1997b; Auyero, 2000). De modo tal que el clientelismo político redundará en un doble ataque a la democracia: por un lado, cercena la autonomía propia de la condición de agencia; y por otro, lacera la idea de ciudadanía personalizando lo público. En el **tercer capítulo**, finalmente, describiremos la relación clientelar desde un punto de vista sociológico, para luego derivar de ello su incidencia en la calidad de la democracia. Intentaremos construir una definición del concepto

de clientelismo que incorpore los aportes de autores como Javier Auyero, Samuel Amaral, Susan Stokes, Juan Pablo Torres y Miguel Trotta, entre otros.

V.

En suma, la distancia entre la dura realidad social y las aspiraciones igualitarias de la apuesta democrática dan cuenta de la necesidad teórica y política de llevar el concepto de democracia más allá de los límites del régimen político (O'Donnell, Iazzetta y Vargas Cullell, 2003). Esta concepción deberá tener en cuenta el carácter fundante que la noción de agencia reviste para la ciudadanía. En consecuencia, el umbral mínimo de condiciones materiales que permiten el ejercicio autónomo de los derechos políticos es, como veremos, parte constitutiva de la democracia; y el deber fundamental del Estado democrático es asegurar la vigencia de tales condiciones (O'Donnell, 2003; Ippolito, 2003). El desafío que enfrenta nuestra democracia no es estabilizar el régimen, sino mejorar su calidad.

Este desafío asume una importancia creciente en un contexto de empobrecimiento, exclusión y degradación social, consecuencia del proceso de ajuste estructural, que terminó por hundir a millones de personas en la imposibilidad concreta de alcanzar esos umbrales. El clientelismo político es una práctica informal que, por un lado, (i) implica el intercambio de favores por votos entre un mediador y un cliente cuya condición se define por la imposibilidad de alcanzar por su propia cuenta ese piso de condiciones materiales mínimas que permiten el ejercicio de la ciudadanía y el desarrollo de la agencia (O'Donnell, 2003); y por otro, (ii) constituye una manera particular de dar, que oscurece la condición de ciudadano a partir de una relación de intercambio personalizada revestida de una serie de gestos y representaciones simbólicas que disfrazan el ejercicio de poder político que conlleva la relación (Auyero, 1997b; Auyero, 2000; Torres, 2000).

El ejercicio de prácticas clientelares, en contextos de degradación social creciente, y desde el propio Estado, implica la consolidación de un status quo en el cual una enorme franja de la población permanece por debajo del umbral de condiciones mínimas para el ejercicio autónomo de los derechos individuales; y es, en consecuencia, una barrera que impide el desarrollo de la agencia e implica una inversión de la ciudadanía. Por tal motivo, el clientelismo político es una las instituciones informales que mejor da cuenta de la existencia de una *ciudadanía de baja intensidad* (O'Donnell, 2003: 91) y configura, por tanto, una seria amenaza a la calidad democrática y el desarrollo humano. Tal es la **hipótesis** que guía el presente trabajo.

Capítulo I. Neoliberalismo, empobrecimiento y democracia

La reforma estructural y los costos sociales del ajuste

"El proceso de empobrecimiento que sufrió la gran mayoría de la sociedad argentina casi no tiene parangón en otras sociedades del planeta"

KESSLER, Gabriel y MINUJÍN, Alberto

"La nueva pobreza en la Argentina"

Partimos del hecho de que la historia de la humanidad se encuentra, desde hace aproximadamente 30 años, transitando los primeros años de hegemonía de un nuevo paradigma histórico que podemos denominar "*posmodernidad*" o "*segunda modernidad*" (Beck, 1998), y que presenta, a grandes trazos, dos características salientes: la intensificación del proceso de globalización y la hegemonía cultural e ideológica del neoliberalismo. La década de 1970 inaugura lo que a *posteriori* sería abordado por historiadores y cientistas sociales como el comienzo de un cambio histórico de proporciones. El modelo de acumulación capitalista, iniciado por las potencias marítimas europeas durante el siglo XVI, comenzó entonces a experimentar un proceso de transformación, esta vez, de dimensiones globales. Cristalizaron una serie de cambios en los ámbitos de la cultura, la economía, la sociedad y la política que marcarían a fuego a todas las sociedades del mundo, y determinarían el curso de la humanidad para los próximos años. El proceso de globalización, sumado al triunfo ideológico del neoliberalismo, constituyen los hitos fundamentales que dan "luz verde" a este nuevo paradigma (Beck, 1998; Bauman, 2003; Anderson, 1999; Pinto, 1996).

La implementación del neoliberalismo desembocó en el empobrecimiento sostenido de las sociedades periféricas del sistema capitalista mundial. América Latina, y en especial la Argentina, constituyeron un escenario predilecto para la experiencia neoliberal (Anderson, 1999). Como adelantamos anteriormente, las prácticas políticas clientelares arraigan fuertemente el terreno fértil de una sociedad empobrecida.

Por tal motivo, es imprescindible comprender primero las raíces y el desarrollo del proceso de empobrecimiento que afectó a nuestro país. Cada fenómeno sociopolítico lleva consigo las huellas que le imprime el contexto histórico en que surge y se desarrolla. De modo tal que, si bien el clientelismo político, en tanto práctica concreta, tiene una larga vida en la historia política argentina (Amaral y Stokes, 2005b; Legnani y Rodríguez Medina, 2003), la forma en que se manifiesta y el porqué de su extensión y densidad en nuestros días, demandan el esfuerzo previo de situarse históricamente para comprender el fenómeno.

El proceso de cambio estructural del sistema socioeconómico generó altísimos niveles de pobreza (Minujín y Kessler, 1995; Minujín, 1998; Villarreal, 1996; Altimir, 1999) y desocupación (Carbonetto, 1998; Testa y Figari, 1998; Cortazar, 1999) y desarticuló el Estado de Bienestar Asistencialista que había caracterizado a la Argentina desde mediados del siglo XX (Lo Vuolo y Barbeito, 1998), generando las condiciones sociales necesarias para la expansión del clientelismo político. Dicho proceso se llevó a cabo al amparo ideológico del neoliberalismo y puede encuadrarse dentro del proceso de cambio mundial que supone la globalización. En el presente capítulo, intentaremos dar cuenta de ese proceso.

I. Neoliberalismo y globalización

a) Globalización

Referirse al neoliberalismo implica inevitablemente aludir al proceso de globalización. Consideramos que se trata de un fenómeno complejo que no puede reducirse a una sola de sus aristas sin pecar de reduccionismo. Hay una globalización de la economía, pero también de la cultura, las costumbres, la tecnología y la política. En términos de Ulrich Beck, se trata de un “proceso irreversible” que implica, en términos transnacionales, “*la intensificación de los espacios, sucesos, problemas, conflictos y biografías*” (Beck, 1998: 29). Como consecuencia de los avances en la tecnología de la comunicación, los mercados financieros y las redes de información han crecido de manera exponencial, entrelazándose en una red de vinculaciones cada vez más densa. La globalización conlleva, además, una redefinición del tablero mundial de los grupos de poder. No existe una respuesta unívoca a la pregunta de cuánto poder han perdido los Estados; sin embargo, lo que resulta evidente, es que quienes ocupan la cúspide del aparato administrativo estatal carecen de una influencia omnipotente y deben consensuar las decisiones con los grupos de interés que ocupan posiciones clave al interior del campo económico (Ramonet, 1998).⁹

Sumado a ello, la nueva movilidad de las elites mundiales, consecuencia de la “*anulación tecnológica de las distancias de tiempo y espacio*” (Bauman, 1999: 7), lejos de equiparar las condiciones de vida de las personas, tiende a polarizarlas todavía más. Emancipa a determinados individuos de las barreras del tiempo/espacio, pero condena a muchos otros a una existencia estática en territorios segregados.

“Los procesos globalizadores incluyen una segregación, separación y marginación social progresiva (...) La empresa tiene la libertad para trasladarse; las consecuencias no pueden sino permanecer en el lugar. (...) Sacarse de encima la responsabilidad por las consecuencias es la ventaja más codiciada y apreciada que la nueva movilidad otorga al capital flotante (...) Los que no pueden optar por vivir aisladamente y pagar los costes correspondientes de seguridad son las víctimas del equivalente contemporáneo de los cerramientos de la modernidad temprana (...) Los impotentes y desdichados habitantes de las áreas separadas, cada vez más marginadas y reducidas, tratan de instalar en las fronteras de su terreno, convertido en gueto, sus propios carteles de “prohibida la entrada” (...) Estos intentos son clasificados en los archivos oficiales como violaciones a la ley y el orden.” (Bauman, 1999: 16-33).

Los territorios de relegación, donde son confinados los perdedores del modelo, son los lugares donde se concentra la vulnerabilidad social que permite el tejido paciente de las redes clientelares. Para el caso que nos ocupa, nos centraremos en la dimensión económica de la globalización. Entenderemos la globalización económica como una nueva fase en la historia del modelo de acumulación capitalista. Esta redefinición implica el pasaje de un capitalismo basado en la industria pesada y en la producción, sustentado por el pacto capital/trabajo, hacia un capitalismo con mayor peso del capital especulativo, basado en la exclusión y el control de lo que Robert Castel llama “*supernumerarios*” (Castel, 1997: 403-421). Así, pasamos de un capitalismo de pleno empleo a uno de desempleo estructural. El aumento de la marginación y la precarización laboral, consecuencias sociales directas de esta transformación, condenaron a millones de individuos a la imposibilidad material de alcanzar los umbrales mínimos de desarrollo social que permiten el ejercicio de la ciudadanía. De esa imposibilidad se alimenta el clientelismo político.

9. Según Bauman, “*los únicos límites capaces de hacerse sentir y respetar serían los que el poder administrativo impusiera sobre la libertad de movimientos del capital y el dinero. Pero esos límites son escasos, y los pocos que restan sufren tremendas presiones para que se los borre o elimine*”. (Bauman, 1999: 38). El gobierno de Alfonsín es un claro ejemplo de la forma en que este proceso modificó las relaciones de poder a favor del campo económico, reforzando su capacidad de veto y recortando fuertemente la autonomía del campo político para definir e implementar políticas públicas. (Pucciarelli, 2006)

b) Neoliberalismo

i) Contexto de crisis

La crisis económica de la década del '70 fue la coyuntura histórica que la ideología neoconservadora encontró para posicionarse como una alternativa política real. En ese momento, el modelo económico y social articulado por el Estado de Bienestar keynesiano (EBK) comenzó a derrumbarse. El EBK había edificado un orden social basado en el pleno empleo, la regulación de la actividad económica y la ampliación de las esferas de influencia del Estado. A mediados de la década se desató la crisis del petróleo, el precio del barril alcanzó niveles exorbitantes, y la industria pesada se encontró fuertemente afectada por el fenómeno. El crecimiento económico sostenido que experimentaron las sociedades desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, se vio abruptamente interrumpido. El mundo asistió a un fenómeno que hasta entonces no había conocido: la *estanflación*; una combinación letal de inflación más estancamiento (Pinto, 1996; Anderson, 1999; Lo Vuolo y Barbeito, 1998).

Algunos actores sociales aprovecharon la crisis para cargar las culpas sobre el excesivo gasto estatal y el movimiento obrero organizado. Se ofrecía como alternativa la vuelta a los principios liberales clásicos de autorregulación del mercado, libre juego de oferta y demanda y retracción de la intervención estatal en la regulación de la economía. Era necesario desarticular el aparato asistencial que garantizaba el bienestar social y el pleno empleo, en tanto generaba un gasto que el Estado ya no estaba en condiciones de afrontar (Lo Vuolo y Barbeito, 1998). La transformación del EBK implicó una modificación profunda de la sociedad industrial de masas. Esto se refleja en el cambio de la estructura social: reducción de la clase trabajadora, aumento de la informalidad, proliferación de ONGs, nueva pobreza y nuevas elites (García Delgado, 1998b).

El neoliberalismo no surge por generación espontánea. Se trata de un paradigma que se venía gestando con anterioridad en algunos sectores de la elite intelectual y política norteamericana y que, desde hacía tiempo, era difundido persistentemente en universidades y medios de comunicación. El neoliberalismo constituye un ideología heterogénea, una extraña combinación de liberalismo económico, conservadurismo político y populismo social, que encontró en la crisis del EBK la coyuntura perfecta para dejar de ser una ideología soslayada y convertirse en la inspiración principal de los programas de gobierno en el mundo desarrollado (Pinto, 1996).

ii) La ideología neoliberal

La ideología neoliberal, que impregna el espíritu del Consenso de Washington¹⁰, surge en los EE.UU, a mediados del siglo XX. El libro de Friedrich Hayek, "*Camino de servidumbre*", publicado por primera vez en 1944, constituye el hito fundacional de lo que varias décadas después se convertiría en una ideología hegemónica. En aquel libro, el autor planteaba que la planificación económica inevitablemente terminaría en una dictadura por la supresión de la libertad y postulaba como alternativa el abandono a las fuerzas espontáneas de la dinámica social (Hayek, 1985; Pinto, 1996).

Según Julio Pinto, una de sus principales características es la ambigüedad conceptual. Se trata de un cuerpo de ideas heterogéneo que surge como resultado de la fusión entre planteos libertarios, tradicionalistas y liberales clásicos, que toma cuerpo en la acción política concreta de los líderes que lo llevaron a la práctica. El único elemento objetivo para clasificar a una política como "neoliberal" es la oposición a las políticas sociales del *New Deal*, y el factor aglutinante de los sectores sociales que lo sostuvieron fue el anticomunismo acérrimo. La ambigüedad del concepto es además tributaria de una serie de características que conviven al interior del neoliberalismo y se fusionan para darle origen: el conservadurismo político, el liberalismo económico y el populismo social (Pinto, 1996).

Bien entrada la primera mitad del siglo XX, comienza a notarse en el humor social estadounidense un clima de lucha encarnizada contra la amenaza comunista. En este contexto, comienzan a tener creciente aceptación una serie de pensadores políticos conservadores, como Eric Voegelin y Leo Strauss. La filosofía de Voegelin, vocero de los grupos conservadores ultra religiosos, es una reacción contra el relativismo: reivindica la existencia de una sola verdad y sostiene que el sujeto vertebrador de la historia es Dios. Strauss, por su parte, rechaza con fuerza el escepticismo relativista de la ciencia moderna, y se transforma con el tiempo en un filósofo de cabecera para muchos dirigentes de los sectores conservadores norteamericanos. La URSS aparecía como un enemigo cada vez más fuerte y comenzaba a perfilarse el mundo bipolar característico de la guerra fría. Los soviéticos parecían encontrarse en posesión de una

10. A principios de la década de 1990, los países más poderosos, muy especialmente EEUU, acordaron un decálogo de recomendaciones que se suponían fundamentales para el progreso económico de los países emergentes. El Consenso de Washington se resume en las siguientes "sugerencias": disciplina fiscal; reforma impositiva; privatización de empresas públicas; tipo de cambio competitivo; desregulación; liberalización de la política comercial; respeto del derecho de propiedad; apertura a la inversión extranjera directa; prioridad del gasto público en educación y salud; tasas de interés positivas y moderadas (Barbeito y Lo Vuolo, 2002).

verdad absoluta, que no admitía matices, mientras que la racionalidad occidental carecía de certezas. Esta necesidad de creencias aglutinantes explica la aceptación de la filosofía política conservadora. Sin embargo, esto no era suficiente: existía un bache importante en cuanto a cómo abordar las cuestiones económicas (Pinto, 1996).

Además de Hayek, uno de los grandes operadores en pos de la liberalización de la economía fue Milton Friedman. En "*Capitalismo y libertad*", publicado en 1962, sostenía que la libertad económica era la base de la libertad política. El desarrollo del capitalismo genera riqueza y progreso y contribuye a legitimar las instituciones democráticas. Ataca a la burocracia estatal y las altas cargas impositivas del EBK, y propone desarticular el sistema de seguridad social (Friedman, 1966). Hay tres elementos comunes que dan coherencia a esta amalgama: la existencia de un mundo moral objetivo, la valorización de la persona frente al Estado y el rechazo de la planificación estatal. La agitación por la defensa de los derechos civiles fue el contexto de consolidación de esta alquimia intelectual. Comenzaba a gestarse una contraposición entre los valores tradicionales de las clases medias conservadoras y las elites universitarias progresistas. De este modo, el liberalismo económico vino a llenar ese espacio vacío de la ideología conservadora (Pinto, 1996).

Una vez concretada la fusión, la prédica neoliberal comenzó a hacerse cada vez más fuerte. Difundida de manera persistente en los círculos políticos e intelectuales, durante las décadas de 1960 y 1970 se fue configurando una hegemonía cultural, a medida que la ideología neoliberal terminaba por incorporarse al sentido común de la Nación (Pinto, 1996).

iii) La política neoliberal

Como adelantamos anteriormente, la crisis de mediados de la década de 1970 fue la coyuntura propicia para que todas estas ideas pasaran de plano cultural al plano la acción política. Desde este paradigma, se responsabilizaba por la crisis a los sindicatos y se argumentaba que las cargas sociales significaban un enorme gasto que hacía inviable la continuidad del EBK. La única solución viable era la implementación de una serie de reformas drásticas: disminuir el poder de los sindicatos, retraer la intervención estatal, eliminar el gasto social y bajar significativamente los impuestos a los grandes capitales. La prioridad de la política económica debía ser la estabilidad monetaria (Pinto, 1996; Anderson, 1999; Lo Vuolo y Barbeito, 1998).

Bajo estas premisas, surge lo que Perry Anderson llama "*primera oleada neoliberal*" (Anderson, 1999: 17). Esta tendencia tuvo vigencia en los países centrales; específicamente en EEUU e Inglaterra. En este último caso, Margaret Thatcher encabezó un gobierno duro e intransigente que contrajo la emisión monetaria; subió las tasas de interés; aumentó deliberadamente los niveles de desempleo; eliminó impuestos a los grandes capitales y levantó controles a los flujos financieros; sancionó legislación anti-sindical; inició un proceso de privatización y recortó los gastos sociales. EEUU tomó medidas similares e invirtió enormes sumas de dinero en armamento y tecnología como respuesta al recrudescimiento de la Guerra Fría (Anderson, 1999).

Los liderazgos políticos completan la amalgama entre conservadorismo y liberalismo económico con una fuerte dosis de populismo. La incertidumbre por el valor del dinero acrecentaba la sensación de la necesidad de un Mesías. Además, el propio régimen democrático se encontraba en proceso de transformación: el gobierno de partidos iba poco a poco dejando lugar a los gobiernos de liderazgos personales. Es el comienzo de lo que Bernard Manin conceptualiza como el tránsito de la "*democracia de partidos*" a la "*democracia de lo público*", donde el peso personal de los dirigentes en detrimento de los aparatos partidarios es cada vez mayor (Manin, 1994: 22-40).¹¹ Estos líderes poseían un "*carisma de situación*" donde el liderazgo es el resultado de un imperativo coyuntural particular. En este caso, el carácter populista de los liderazgos y el contexto de crisis se combinaron para lograr el necesario nivel de tolerancia social a las decisiones impopulares que implementaron desde el gobierno (Pinto, 1996: 61).

El balance de esta primera oleada registra éxitos y fracasos. Por un lado, detuvo la inflación, recuperó las tasas de ganancia gracias a la deflación y combatió eficazmente la resistencia del movimiento obrero. Creó grandes niveles de desempleo y se registró una fuerte caída de los salarios. Sin embargo, la recuperación de las ganancias no condujo a un aumento de las inversiones, porque las nuevas condiciones económicas eran más propicias para la especulación que para la inversión. Además, la disminución del peso del Estado de Bienestar fue relativa dado que el gasto social, si bien experimentó recortes sustanciales, aumentó en materia de jubilaciones y subsidios por desempleo (Anderson, 1999).¹²

11. Tanto Margaret Thatcher como Ronald Reagan, replantearon drásticamente la identidad de sus partidos (Pinto, 1996).

12. El ajuste estructural realizado bajo el auspicio del neoliberalismo no se dio de la misma manera ni tuvo las mismas consecuencias en todas las sociedades. Los gobiernos nacionales suelen verse presionados por las oleadas internacionales. Sin embargo, la forma en que esas exigencias se incorporan a la agenda política, difiere de manera sustancial en cada experiencia. Así, en Argentina, la reforma neoliberal derivó en un aumento sostenido de la pobreza y en la supresión, sin anestesia, de las instituciones de política social vigentes. En EEUU, el cuadro de situación no fue muy diferente. Sin embargo, los países europeos, con una cultura del bienestar social y la responsabilidad estatal mucho más arraigada, no vivieron procesos de empobrecimiento tan violentos como los latinoamericanos. Lo Vuolo y Barbeito lo expresan de la siguiente manera: "... durante los años sesenta, Estados Unidos registraba

Por último, terminaremos este racconto con una breve referencia a los cambios adoptados al nivel de la economía global. En primer lugar, se abandona el oro como patrón de convertibilidad monetaria y se adopta el dólar estadounidense. Con ello, se renunció definitivamente al régimen de cambio fijo imperante desde 1943 y se impuso un régimen fluctuante que permitió a EEUU emitir moneda para financiar su déficit a partir de empréstitos en dólares a otros países. En segundo lugar, se aceleró la desregulación financiera y los capitales tuvieron la posibilidad de acceder a tasas de rendimiento mucho mayores, primero en los países centrales y luego en el resto del mundo. Finalmente, el Fondo Monetario Internacional asumió un rol preponderante en materia de estabilidad económica y control de los déficit fiscales en los países miembros (Lo Vuolo y Barbeito, 1998).

Este proceso que, como vimos, comenzó en EE.UU. y Gran Bretaña en la década de 1970, fue imponiéndose paulatinamente en todo el mundo. En América Latina el período histórico en que se implementaron las reformas estructurales más profundas puede identificarse en la década del '90. En Argentina, durante el gobierno del ex-presidente Menem, la flexibilización laboral, el crecimiento del desempleo y el subempleo, la apertura económica, el achicamiento del aparato administrativo del Estado y las privatizaciones, modificaron substancialmente la faz socioeconómica del país (Iazzetta, 1997; Lo Vuolo y Barbeito, 1998; Marshall, 1998; Packenham, 1994). Sin embargo, es posible identificar los orígenes de este proceso en la gestión del primer Ministro de Economía de la última dictadura militar, José Martínez de Hoz (Pucciarelli, 2006). En el siguiente apartado, describiremos la forma particular en que el proceso de ajuste estructural se desarrolló en la Argentina.

II. Argentina

Al poco tiempo de asumir y luego de algunos intentos infructuosos por detener la inflación, el Presidente Menem y su Ministro de Economía Domingo Cavallo anunciaron la implementación del Plan de Convertibilidad¹³. Como consecuencia de ello se estabilizaron las expectativas de los mercados financieros y la inflación comenzó a caer de manera acelerada, recomponiendo la capacidad de consumo de una parte importante de la población (Gerchunoff y Torre, 1996). El efecto estabilizador del Plan otorgó a la coalición neoconservadora el oxígeno necesario para profundizar un proceso de reforma estructural cuyas consecuencias sociales no tardaría en aflorar. Sin embargo, la gestión económica del período autoritario 1976-1983 sentó las bases de esa transformación. La dictadura modificó la relación en la distribución del ingreso en detrimento de los sectores asalariados e inició un proceso de desindustrialización y valorización del capital financiero. El gobierno de Alfonsín debió enfrentar las consecuencias políticas y sociales de ese cambio y durante la etapa constitucional, los nuevos rasgos de la economía, lejos de revertirse, se profundizaron (Pucciarelli, 2006; Ortiz y Schorr, 2006a; Castellani, 2006).

Además de los miles de muertos y desaparecidos que dejaron la represión ilegal y el terrorismo de Estado, la dictadura militar implementó una serie de medidas económicas que modificarían de manera sustantiva la estructura socioeconómica del país. El diagnóstico de la coalición de gobierno era que la raíz de los desequilibrios económicos del país se encontraba en el modelo de sesgo populista/asistencial que había caracterizado a la Argentina desde mediados de la década de 1940. El objetivo, entonces, era desarrollar un programa liberal ortodoxo que desmantelara definitivamente aquel modelo y golpeará el corazón del poder sindical. En consecuencia, se implementó (i) una política de liberalización financiera que incentivó la inversión especulativa; (ii) se fomentó la apertura económica y se estableció un vínculo más fluido con los mercados internacionales; (iii) se redujeron las barreras arancelarias, provocando un aumento de las importaciones que perjudicó a determinadas ramas de la industria nacional; (iv) se liberaron los precios y, como consecuencia, el poder adquisitivo del salario se redujo en 40%; (v) la deuda externa creció de manera sostenida y en 1982 alcanzó los 36.000 millones de dólares (Floria y García Belsunce, 2004).

La gestión económica de la última dictadura marcó un punto de inflexión que trajo como resultado la pérdida del poder adquisitivo del sector asalariado, una marcada regresión en la distribución del ingreso y tasas de desempleo abierto de 5% mientras que la mayoría de los países europeos estaba muy por debajo, incluso con registros de 1% o menos. Sin embargo, en la actualidad, Estados Unidos sigue en los mismos registros de desempleo al tiempo que Europa promedia el 10% y en muchos casos supera ese índice (...) En muchos países de Europa continental, el incremento masivo del desempleo no fue acompañado por un paralelo aumento de la pobreza, mientras que la pobreza en Estados Unidos registra valores muy superiores (...). La conclusión es, entonces, que existen diferentes opciones institucionales y socioculturales que hacen que Estados Unidos tenga cierta "preferencia" por la pobreza y Europa por el desempleo." (Lo Vuolo y Barbeito, 1999: 199-200). Así, podemos afirmar que el ajuste estructural comparte una serie de denominadores comunes en todo el mundo; sin embargo, la forma en que dicho ajuste se implementa, y por tanto sus consecuencias, difieren en cada sociedad particular.

13. El Plan de Convertibilidad fue un exitoso intento por contener la inflación, implementado por la administración Menem a principios de 1991. El objetivo era estabilizar el funcionamiento económico del país asegurando primero la estabilidad de la moneda. Ello se logró suprimiendo la emisión y anclando el valor del peso en una paridad de 1 a 1 respecto del dólar estadounidense. Se otorgó al BCRA (Banco Central de la República Argentina) independencia respecto del gobierno prohibiéndosele financiar al Estado (Gerchunoff y Torre, 1996).

una fuerte concentración de poder en los grandes grupos económicos. El gobierno militar, como veremos, modificó la ecuación de poder en la Argentina y consolidó factores estructurales que condicionarían la política económica de los siguientes gobiernos (Pucciarelli, 2006; Ortiz y Schorr, 2006a; Ortiz y Schorr, 2006b; Castellani, 2006).

En 1983, con la vuelta de la democracia, se acrecentaron las expectativas de la ciudadanía. Además del restablecimiento del ejercicio de los derechos políticos se esperaba que la democracia trajera progreso económico y material. Las Fuerzas Armadas habían desmantelado el modelo sustitutivo, acelerado la desindustrialización y dañado las capacidades estatales. A ello se sumaba la crisis de la deuda externa y la inflación creciente. La desocupación, la caída de los salarios y el crecimiento paulatino de la pobreza comenzaban a afectar seriamente la cohesión de los tejidos sociales (Beltrán, 2006). El presidente Alfonsín debió hacerse cargo de esas expectativas en medio de un contexto de crisis económica e institucional heredada del gobierno *de facto*.

La política económica de Alfonsín reconoce dos etapas claramente diferenciadas. La gestión de Bernardo Grinspun al frente del Ministerio de Economía se basó en la recuperación del salario, la prioridad a los imperativos económicos nacionales en detrimento de la negociación con acreedores externos, y el énfasis en la ocupación y la distribución del ingreso. El de la primera etapa fue un programa heterodoxo, que chocó con las resistencias de los actores empresarios fortalecidos durante la dictadura militar (Pucciarelli, 2006; Castellani, 2006; Pesce, 2006).¹⁴ El incremento de la inflación, sumado a la falta de apoyo externo y a la fuerte oposición de importantes actores políticos y sociales nacionales (el Partido Justicialista, los sindicatos y las corporaciones económicas) sellaron el certificado de defunción del primer plan económico del alfonsinismo (Pesce, 2006).

El gobierno intentó resolver la crisis estableciendo compromisos con los grandes grupos económicos nacionales y los organismos internacionales de crédito; así, en términos de Ortiz y Schorr: *“...del intento redistribucionista de Grinspun se pasó rápidamente a un pacto con los grandes capitalistas locales y poco tiempo después se aceptó la inevitabilidad de las reformas estructurales impulsadas por el neoconservadurismo.”* (Ortiz y Schorr, 2006b: 299). El fracaso de la primera gestión económica del gobierno radical, era la prueba fehaciente de que la correlación de fuerzas ya no era la misma, y de que, la estructura socioeconómica resultante del proceso militar, al fortalecer las fracciones dominantes, dificultaba notoriamente la puesta en práctica de medidas heterodoxas. Con la llegada de Juan V. Sourrouille al Ministerio de Economía, comenzó la implementación del Plan Austral, que contó con el apoyo de los llamados *“Capitanes de la Industria”*. Como resultado del cambio en la orientación de la política económica, se invirtieron las prioridades de la gestión, y tanto la inflación como el déficit fiscal pasaron a ser identificados como los grandes problemas a resolver. Luego del giro de la política económica, en 1986, se dio un fenómeno único durante la gestión radical: la inflación cayó por debajo del 100% anual (Ortiz y Schorr, 2006b). Sin embargo, el tiempo reveló que se trataba de una solución precaria. En los años subsiguientes los precios comenzaron crecer de manera exponencial y para 1989 el país se encontraba en medio de una hiperinflación.

La crisis de 1989 llevó los indicadores sociales a cifras nunca antes vistas. De acuerdo a datos del INDEC la pobreza en el aglomerado urbano del Gran Buenos Aires, en Octubre de 1989, trepó al 47.3%. En el conurbano bonaerense llegó al 56,4% y en el segundo cordón alcanzó al 64.2% de las personas. Estas estadísticas no serían superadas hasta la crisis del año 2002.¹⁵ Este fenómeno fue mucho más que una escalada los precios de mercado. Según Lo Vuolo y Barbeito,

“... la hiperinflación de 1989-1990 (...) no debe entenderse como un mero fenómeno económico, sino como el punto en que la crisis de “integración sistémica” del sistema social del EB populista derivó en crisis de “integración social”. A partir de entonces se inicia un proceso de retracción de EB que por su velocidad y profundidad puede considerarse un verdadero paradigma en las experiencias de este tipo que las coaliciones neoconservadoras vienen imponiendo en distintos países.” (Lo Vuolo y Barbeito, 1998: 131).

14. En palabras de Alfredo Pucciarelli, *“... el nuevo poder económico modificado y a la vez concentrado y fortalecido durante la dictadura militar comienza a cultivar un bajo perfil político corporativo detrás del cuál parece perseguir dos grandes objetivos: a) asegurar con su apoyo implícito a la nueva institucionalidad democrática la continuidad de las políticas públicas y las prácticas estatales dirigidas a consolidar anteriores ámbitos privilegiados de acumulación (...); y b) obstaculizar, manipulando precios y otras variables del mercado, la puesta en marcha de mecanismos estatales redistributivos destinados a reparar al menos una parte del enorme daño producido por las políticas liberales de la dictadura sobre los sectores populares. (...) la disputa iniciada por las corporaciones empresarias para redefinir (...) su influencia en la definición de las políticas económicas del Estado es sinuosa, silenciosa e indirecta. Sin tener necesidad de apelar a grandes cuestionamientos, se dedica a demostrar en forma práctica, es decir manipulando inversiones, precios y otras relaciones de mercado, que el nuevo Estado democrático ha sido despojado por la dictadura de su rol protagónico y ya no tiene capacidad para dirigir, orientar ni poner en marcha sus tres grandes objetivos iniciales: la reindustrialización, el desarrollo económico y la modificación del esquema de distribución del ingreso.”* (Pucciarelli, 2006: 9).

15. INDEC, “Porcentaje de hogares y personas por debajo de la línea de pobreza en aglomerado GBA, desde mayo de 1988 en adelante”. En www.indec.mecon.ar.

Sumado a ello, la estructura del poder económico derivada de la dictadura y consolidada durante el gobierno radical, resultó un factor de importancia. El grado de concentración en los diversos sectores industriales y el poder de mercado que de ello se deriva, son variables importantes a la hora de explicar la capacidad de veto del poder económico. Semejante grado de oligopolización industrial les otorgaba a estos actores una capacidad significativa para determinar los precios de su sector y así incidir sobre los precios del conjunto de la economía. De modo tal que los grandes grupos económicos ostentaban un poder de veto basado en (i) la propiedad de divisas; (ii) el control oligopólico de ciertas ramas de la industria y el poder de fijación de precios; y (iii) la transferencia de recursos estatales junto a la posibilidad de financiar el déficit fiscal (Ortiz y Schorr, 2006a).¹⁶ A comienzos de 1989 la administración se encontraba acorralada por un contexto de inflación creciente, al cual se le sumaban un creciente endeudamiento a tasas y plazos desfavorables; reservas internacionales en niveles mínimos; fuerte oposición política e incertidumbre por las elecciones presidenciales. La crisis socioeconómica terminó con el gobierno de Alfonsín quien debió renunciar antes de que finalizara de su mandato. Con esto, creemos, comienza a advertirse la magnitud de los cambios estructurales gestados durante el período autoritario y su influencia en las políticas económicas posteriores.

En medio de la crisis sobrevino la sucesión presidencial. Luego de algunos intentos fallidos por frenar el proceso inflacionario, el Presidente Carlos Menem implementaría una serie de medidas económicas que profundizarían drásticamente el cambio estructural iniciado años antes. En lo que sigue, describiremos la política económica de la coalición neoconservadora encabezada por Menem con el objetivo de dar cuenta de los procesos que terminaron por configurar el escenario social de empobrecimiento que permitió la expansión y consolidación del clientelismo político.

Al igual que ocurriera en los países centrales, la reforma neoliberal fue posible en un contexto de crisis económica. El aprendizaje social promovido por la aguda emergencia económica que siguió a la crisis de la deuda externa, donde los ajustes de corto plazo habían demostrado ser poco efectivos, sumado a los padecimientos derivados de la hiperinflación, contribuyeron a aumentar la demanda de soluciones radicales y comprehensivas (Lo Vuolo y Barbeito, 1998).

La política de ajuste estructural comenzó a perfilarse con la sanción de las Leyes de Emergencia Económica y Reforma del Estado¹⁷. La primera ola de reformas estructurales incluyó a) un proceso de privatización de las empresas estatales; b) una liberalización comercial; y c) una reforma del sistema tributario. En primer lugar, la política de privatización fue implementada en tiempo récord. Al cabo de un año, en el mes de octubre de 1990, casi todas las empresas seleccionadas por el gobierno habían sido transferidas a manos del sector privado. Las privatizaciones del servicio telefónico y del transporte aéreo se transformaron en casos paradigmáticos de este período del gobierno de Menem. En segundo lugar, en materia de reforma comercial, las intenciones gradualistas de los primeros meses de gobierno fueron rápidamente dejadas de lado y para fines de 1990 las restricciones cuantitativas a las importaciones habían sido prácticamente eliminadas. Finalmente, entró en vigencia un nuevo régimen impositivo a partir de la implementación de tres cambios sustanciales: (i) concentración de la estructura impositiva en unos pocos impuestos, básicamente, el impuesto al valor agregado y el impuesto a las ganancias. En ambos casos se amplió la base imponible, se aumentaron las alícuotas y se mejoraron los controles; (ii) eliminación total o parcial de los regímenes de promoción industrial y regional, que contenían importantes exenciones impositivas (esta modificación fue introducida por la citada Ley de Emergencia Económica); y (iii) aumento de las penas para evasores a partir de la sanción de una nueva ley penal tributaria (Gerchunoff y Torre, 1996).

Con la entrada de Domingo Felipe Cavallo al gabinete de ministros en marzo de 1991, se puso en marcha en Plan de Convertibilidad, la última pieza clave del proceso de ajuste y estabilización. Con el objetivo

16. El déficit, la segunda gran preocupación del gobierno, también reconoce raíces estructurales. Según Ortiz y Schorr "... el déficit fiscal elevado que caracterizó al gobierno de Alfonsín estuvo estrechamente ligado al proceso de consolidación estructural de las fracciones empresarias predominantes durante esta etapa. En un contexto signado por abultadas transferencias de recursos públicos hacia el núcleo del poder económico de la Argentina posdictadura militar de 1976-1983, el Estado se vio forzado a recurrir a distintas medidas tendientes a morigerar el desequilibrio fiscal: emisión de moneda, colocación de títulos de deuda en la plaza financiera local, reducción de partidas presupuestarias (...), aumentos en los impuestos regresivos, etc. Así, en lugar de cortar de cuajo con la fuente principal del déficit fiscal y de avanzar en una modificación tendiente a revertir la excesiva inequidad de la estructura impositiva, se apeló a una serie de acciones que profundizaron la crisis económica y su carácter desigual..." (Ortiz y Schorr, 2006a: 312).

17. Poco tiempo después de la asunción de Carlos Menem fueron sancionadas por el Congreso de la Nación las leyes 23.696 – de Reforma del Estado (sancionada el 17/08/1989) y 23.697 – de Emergencia Económica (sancionada 01/09/1989), que establecían la reducción de la intervención estatal a través de la privatización de las empresas y servicios públicos, la apertura, liberalización y desregulación de la economía y la supresión de subsidios y subvenciones a los regímenes de promoción industrial. Se implementó además un proceso de racionalización de los recursos de la Administración Pública en base a modificaciones en el reglamento de condiciones de trabajo; se creó el SINAPA, un nuevo escalafón para el personal de la Administración Pública; y se redujo la planta de recursos humanos por medio de jubilaciones anticipadas, retiros voluntarios y disponibilidad.

de hacer más creíble su compromiso con la disciplina fiscal y monetaria demandada por los organismos internacionales, el gobierno decidió renunciar al uso de un instrumento clave de política económica: la emisión monetaria. Así, mediante el régimen de convertibilidad se creó una moneda convertible en una relación de 1 peso = 1 dólar; prohibiéndose la emisión de moneda sin respaldo de divisas en el Banco Central, que vio su papel reducido al de una caja de conversión. Los resultados del plan fueron los esperados: se estabilizaron las expectativas de los mercados financieros; las tasas de interés descendieron significativamente; el valor del dólar se mantuvo estable y la inflación comenzó a descender de manera sostenida (Gerchunoff y Torre, 1996).

Finalmente, el proceso de cambio de modelo se completó con la entrada de capitales extranjeros. Las economías desarrolladas habían entrado en un proceso de recesión, lo cual provocó un descenso de la tasa de interés. En consecuencia, los capitales internacionales salieron en busca de mejores horizontes que encontraron en los llamados “mercados emergentes.” En este marco, la Argentina aparecía como un destino sumamente atractivo: se trataba de un país que venía implementando sistemáticamente las reformas económicas pregonadas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. A ello, el gobierno podía sumarle la estabilidad monetaria y cambiaria (Gerchunoff y Torre, 1996).

La entrada de capitales externos y los empréstitos que llegaron al país permitieron sostener este sistema en el mediano plazo. La política de ajuste y estabilización tenía también su contrapartida. Por un lado, la reactivación económica fijó una estructura de precios relativos que favoreció las importaciones y perjudicó a las exportaciones. En consecuencia, surgió un déficit comercial, un elemento de incertidumbre para una economía endeudada como la Argentina. Por otro lado, la expansión del consumo que se desató como consecuencia de la convertibilidad profundizó el crónico problema de la falta de ahorro de la economía. Estos factores constituían un interrogante no menor que cuestionaba la sustentabilidad del modelo a largo plazo. Sin embargo, en el corto y mediano plazo, el flujo de ahorro externo, atemperó las consecuencias de las aristas negativas del modelo. Vale decir, el sistema no cerraba sin endeudamiento (Gerchunoff y Torre, 1996).

A medida que el régimen de convertibilidad comenzaba a mostrar sus puntos débiles las consecuencias sociales del ajuste se hacían más visibles. En el próximo apartado intentaremos describir el impacto de la reforma neoliberal en términos de pobreza, desempleo, exclusión social y distribución del ingreso.

III. Las consecuencias sociales del ajuste

“Con el paso el tiempo, los pobres ganarán por la restauración del crecimiento sostenido que resultará de ajustes exitosos”

Documento del Banco Mundial, 1991

El desarrollo latinoamericano de posguerra significó la creación dinámica de nuevos puestos de trabajo y una enorme transformación de la fuerza laboral. En las actividades urbanas formales el empleo aumentó a razón de un 4% anual aproximadamente, lo que implicó profundas transformaciones de la estructura ocupacional y una movilidad social generalizada (Altimir, 1999: 27). El proceso de desarrollo, incluidas las políticas sociales, arrojó resultados que modificaron el perfil de los problemas y los rasgos socioculturales de la población: los pobres comenzaron a salir del analfabetismo, se beneficiaron con la expansión de servicios de salud y las familias se tornaron más pequeñas y con menos hijos (Raczynsky, 1999). En Argentina, aparecieron con el peronismo las primeras instituciones de lo que sería el particular modelo de Estrado de Bienestar argentino. Se fue configurando, en suma, una sociedad basada en la expansión de la producción, el pleno empleo y el consumo de masas, con un incipiente Estado de Bienestar con regímenes de asistencia de rasgos universalistas (Lo Vuolo y Barbeito, 1998).

Como vimos, con la crisis petrolera de los años '70 la economía mundial comenzó a cambiar el rumbo y la Argentina, al igual que casi todos los países del planeta, no permaneció ajena a esa transformación. El proceso de cambio estructural que abordamos anteriormente tuvo consecuencias sociales que resultan fundamentales para el estudio del fenómeno clientelar. La expansión y consolidación del clientelismo político arraiga en las condiciones sociales de marginación y pobreza que surgieron como consecuencia directa del ajuste. La estabilización económica resultante de la implementación del Plan de Convertibilidad permitió atemperar durante un tiempo los costes sociales de la reforma (Gerchunoff y Torre, 1996; Altimir, 1999). Sin embargo, el modelo económico se sostenía en la expansión de la demanda y, sobre todo, en la entrada de capitales externos. En el marco de la recesión que siguió al “efecto tequila”¹⁸ la

18. Se denomina efecto tequila a la repercusión que tuvo en la economía argentina la devaluación de la moneda mexicana en diciembre de 1994, que primero fue del 5% para terminar finalmente alcanzando al 38.5%. México devaluó su moneda en un contexto de emergencia con el objetivo de frenar una creciente fuga de capitales. En Argentina aumentó la presión sobre el dólar y el Banco Central vendió US\$ 353 millones en un solo día. Asimismo, entre el 20 de diciembre de 1994 y el 10 de febrero de 1995, la crisis provocó una fuga de US\$ 3.500 millones del sistema financiero local que sumaban el 7% del total de depósitos (Floria y García Belsunce, 2004).

desocupación alcanzó un pico histórico en 1996. Para aquel entonces, ya se había tornado evidente que la estructura socioeconómica del país había sufrido un cambio substancial y que las nuevas cifras de la desocupación no podían asociarse a factores coyunturales (Villarreal, 1996; Minujín y Kessler, 1995; Marshall, 1998; Testa y Figari). La crisis de 2001 terminó con la convertibilidad y llevó los índices de pobreza y desocupación a cifras que aún hoy continúan siendo los más elevados de la historia (INDEC, 2002a; INDEC, 2002b).

El resultado de este proceso fue la configuración de una situación social caracterizada por (i) un fuerte aumento de la desocupación, subocupación y precarización laboral (Villanueva, 1998); (ii) empobrecimiento sostenido (Minujín y Kessler, 1995; Minujín, 1998; O'Donnell, 1999); (iii) marginación social (Villarreal, 1996) y (iv) regresividad en la distribución del ingreso (Lo Vuolo *et al.*, 1999; Barbeito y Lo Vuolo, 2002). Los marcados cambios en estos indicadores dan cuenta de una transformación estructural en el modelo de acumulación capitalista, que implica una forma distinta de valorización del capital y un cambio fundamental en las relaciones sociales de producción (Villanueva, 1998; Bauman, 1999; Bauman, 2003; Anderson, 1999). En lo que resta del capítulo nos centraremos en las consecuencias sociales del ajuste, deteniéndonos especialmente en las transformaciones del mercado laboral y el pronunciado empobrecimiento social de la última década.

Antes de cumplirse la primera mitad de los años 90, el Plan de Convertibilidad comenzaba a manifestar sus primeros signos de debilidad. Como consecuencia de la devaluación mexicana de 1994 y del aumento de las tasas de interés en EEUU, la economía argentina comenzó a desacelerarse. La dirigencia política actuó como si el financiamiento externo fuese a prolongarse *in eternum*, pero el “efecto tequila” dejó al descubierto el hecho de que la estabilidad del modelo dependía del flujo de capitales externos y de la expansión de la demanda interna. Al haber renunciado a utilizar la herramienta de la política monetaria atando la emisión de pesos a su respaldo en dólares, la recesión golpeó con fuerza en medio de la escasez de instrumentos para la aplicación de políticas anticíclicas (Gerchunoff y Torre, 1996). Los costos sociales del ajuste, que la convertibilidad había logrado atemperar, comenzarían a notarse cada vez con más fuerza.

a) Desempleo, subempleo y precarización laboral

Los cambios en el régimen de acumulación capitalista implican nuevas formas de uso y valorización de la fuerza de trabajo. Los años noventa se caracterizaron por el afianzamiento de un modelo de acumulación del capital centrado en la dinámica de los sectores modernos de la economía con tecnologías y organizaciones más eficientes. Los promotores de la desregulación identificaron que el precio de la fuerza de trabajo y la rigidez de los marcos legales eran obstáculos que había que remover necesariamente para facilitar la adaptación del mercado laboral a la nueva realidad de la economía globalizada. La problemática laboral fue la principal cuestión social de la Argentina de la década del noventa y la que más agudamente puso de manifiesto los efectos de la reconversión productiva (Testa y Figari, 1998).

Según datos del INDEC, entre octubre de 1986 y octubre de 1996 la tasa de desempleo en el Gran Buenos Aires prácticamente se cuadruplicó. Hasta el comienzo de la reforma impulsada por el Presidente Menem el pico histórico de desocupación había sido del 8,9%, durante la hiperinflación de 1989. En 1993, cuando la estabilización económica había logrado atemperar el descontento social, la tasa alcanzó el 10,5 %, y tres años después, en 1996, el registro duplicó ese guarismo llegando al 21,2%. A partir de entonces, la desocupación iría cediendo pero sin bajar del umbral del 15%. Durante la crisis de 2001 se volverían a alcanzar los peores índices de la década del noventa.¹⁹ Minujín y Kessler describen este proceso de la siguiente manera:

“... la situación del mercado de trabajo ha experimentado un cambio tan profundo que difícilmente sea reversible en el futuro cercano. Desde la crisis del 30 hasta los años ‘80 la tasa de desempleo fue normalmente inferior al 4%. Durante los ‘80, a pesar del estancamiento, la tasa ascendió al 6%. Este fenómeno no respondió a políticas de empleo sino al funcionamiento de una economía cerrada con déficit fiscal, que produjo a la vez inflación y algo de empleo. Los dos dígitos de la tasa de desempleo en los ‘90 constituyen, pues, un corte drástico con el pasado (...) Un desempleo como el actual –de larga duración y con fuerte incidencia en los jefes de familia– compromete la eficacia de las estrategias de supervivencia conocidas. (...) Durante años, la defensa de las fuentes de trabajo fue pieza clave del consenso implícito que acercó a los sindicatos y a fracciones importantes de los empresarios dado que era, al mismo tiempo, la defensa de una estructura económica de la que unos y otros dependían. En el presente, la masa de desempleados estructurales parece indicar el surgimiento de una organización productiva que permite una mayor independencia relativa entre la rentabilidad de las empresas y un nivel alto de empleo.” (Minujín Kessler, 1995: 166).

19. INDEC, “Evolución de la tasa de desocupación por aglomerado. 1974-2003”. En www.indec.mecon.ar

La cantidad de puestos de trabajo fue disminuyendo crecientemente a causa de (i) la privatización de las empresas estatales; (ii) la reestructuración productiva de las empresas industriales y de servicios; (iii) el cierre de pequeñas y medianas empresas en medio de una prolongada recesión; y (iv) el ajuste en el Estado. Sumado a ello, las relaciones laborales se fueron precarizando crecientemente a causa de la inestabilidad del empleo y la flexibilización de la legislación laboral. Se fue dibujando un mapa sociolaboral que profundiza la distancia entre los que sobreviven como asalariados estables y una masa de población creciente vinculada a relaciones salariales precarias. La política laboral del Estado neoconservador profundiza la desigualdad inherente a la relación capital / trabajo (Testa y Figari, 1998).

Más allá de la importancia que revisten estas cifras, el simple seguimiento de las variaciones en la tasa de desempleo no da cuenta de lo que ha ocurrido en el mercado de trabajo, puesto que el desempleo abierto refleja solo una parte del proceso de exclusión técnico-laboral. Dentro del conjunto de los ocupados plenos es necesario distinguir la existencia de un "sector informal" o "autoempleados precarios", que debe ser diferenciado de trabajador del sector moderno. En 1996, un estudio del Centro de Estudios Sociales y Sindicales (CESS) estimaba que cuatro millones de argentinos –sumando el desempleo oculto, el desempleo abierto y el subempleo– padecían problemas laborales, dando cuenta de una situación de precarización e inestabilidad nunca antes vista (Carbonetto, 1998: 258-261, 273-274 y 289).

Como consecuencia de la desindustrialización de la década del setenta, y profundizado durante la reforma neoliberal, comenzó a crecer un grupo de trabajadores precarizados definido por la OIT (Organización Internacional del Trabajo) como "sector informal urbano". Se trata de personas que, habiendo perdido su trabajo y sin posibilidades de sostener una búsqueda laboral prolongada, han intentado incorporarse al mercado de trabajo de manera informal y por cuenta propia. Sin posibilidades de encontrar trabajo en el sector moderno de la economía se han visto obligados a desarrollar rápidamente estrategias de supervivencia. Presentan características distintivas: (i) cuentan con escaso o nulo capital inicial y carecen de garantías para obtenerlo; (ii) no poseen educación ni calificaciones especiales; (iii) tiene un grado de productividad muy bajo; (iv) perciben escasos ingresos y (v) protagonizan largas jornadas de trabajo. Esta forma de ocupación tiende a predominar en los estratos sociales más carenciados. Los vendedores ambulantes, los "changarines", los cartoneros o quienes (sobre) viven del "rebusque", son ejemplos conocidos de este fenómeno. Se configura de esta forma un área informal de la economía que es el resultado de las estrategias de supervivencia que los miembros del excedente de la fuerza trabajo despliegan para sobrevivir (Carbonetto, 1998: 258).

Puesto que la posibilidad de vender la propia fuerza laboral en el mercado de trabajo es la única fuente de ingreso potencial para millones de personas, la dificultad para conseguir un empleo condiciona la obtención de ingresos que permitan satisfacer las necesidades básicas. En resumen, la década del noventa asistió a la conformación de un mercado laboral expulsivo que demanda alta calificación y saberes específicos. Las privatizaciones, el ajuste en el Estado y el cambio en el modo de producción provocaron un fuerte aumento de los índices de desocupación y subocupación. Muchos de los individuos que quedaron fuera del mercado no pueden sostener una búsqueda laboral prolongada y se ven en la necesidad de "inventar" un trabajo, buscar una changa o encontrar un "rebusque". Ello genera la aparición de un sector informal cuyo origen debe buscarse en las estrategias de supervivencia que implementan millones de desempleados. Así, los trabajadores insertos en la nueva economía se combinan con trabajadores desocupados, subocupados e informalizados.

b) Marginación, empobrecimiento y distribución del ingreso

Paralelamente al aumento del desempleo y el subempleo, los argentinos sufrieron un proceso de empobrecimiento social e individual de carácter generalizado.²⁰ Según cifras del INDEC, en mayo de 1988 el 8,6% de los habitantes del Gran Buenos Aires permanecían por debajo de la línea de Indigencia y el 29,8% por debajo de la línea de pobreza. Cinco meses después, en medio de la crisis hiperinflacionaria, esas cifras casi se duplicaron: el 16,5% de los habitantes del GBA había entrado en la zona de indigencia y el 47,3 en la zona de pobreza. La pobreza en el segundo cordón del Conurbano afectó al 64.2% de la población.²¹ La implementación del Plan del Convertibilidad y el freno a la hiperinflación tuvieron un efecto

20. Para ilustrar cuantitativamente el fenómeno del empobrecimiento utilizaremos cifras del INDEC elaboradas en base de la metodología a la Línea de Pobreza por ingresos. Fundamentando nuestra postura en la afirmación de Lo Vuolo Y Barbeito que citamos a continuación; consideramos que, en base tanto a la definición de democracia como a la definición de pobreza que hemos elegido, este método es el más correcto para abordar la cuestión de la pobreza: "El indicador más habitual es el que mide la pobreza por línea de ingresos. Si bien reconoce muchas limitaciones (...) esta práctica también tiene sus fundamentos. El ingreso es una aproximación a la medida de los recursos que las personas controlan para demandar bienes y servicios en el mercado (...) la disponibilidad de ingresos puede interpretarse como un indicador que conjuga capacidad con libertad de elección, elementos imprescindibles para un concepto de pobreza que se atenga a las capacidades de funcionamiento de las personas en sociedad." (Lo Vuolo et al., 1999: 280).

21. Según la metodología del INDEC, el segundo cordón del Conurbano bonaerense agrupa los siguientes Municipios: Almirante

favorable sobre estos indicadores: en octubre de 1992 la indigencia en el GBA descendió al 3,2% y la pobreza al 17,8%, alcanzando su pico más bajo en mayo de 1994 con el 16,1%. Según René Cortazar, *“en el caso de la Argentina, la reducción (...) del alto nivel de pobreza urbana probablemente estuvo asociada a la salida de la hiperinflación, ya que ni el nivel de empleo ni la situación salarial mejoraron en forma significativa.”* (Cortazar, 1999: 104). Ello permitió matizar los costos sociales del ajuste estructural en el corto plazo; sin embargo, a medida que el modelo económico iba demostrando su dependencia de factores exógenos, estos índices fueron empeorando significativamente: en octubre del 96 la indigencia en el GBA alcanzó el 7,5% y la pobreza el 27,9%. Nuevamente, el segundo cordón fue el más castigado: 42,4% de sus habitantes quedaron por debajo de la Línea de Pobreza²². Finalmente, en octubre de 2002, cuando las consecuencias de la crisis del año anterior comenzaron a hacerse sentir con mayor fuerza, el proceso de empobrecimiento social alcanzó su récord histórico: en el aglomerado urbano GBA la indigencia trepó al 25,2% y solo en el conurbano llegó al 30,5%. Por su parte, la pobreza afectó al 54,3% de la población en Capital y conurbano y al 64,4% en éste último. En los partidos del segundo cordón, tres cuartos de los habitantes, el 74,4% específicamente, cayeron por debajo de la línea de pobreza (INDEC, 2002a; INDEC, 2002b). Estos números ilustran de manera cuantitativa la afirmación que encabeza este capítulo: *“El proceso de empobrecimiento que sufrió la gran mayoría de la sociedad argentina casi no tiene parangón en otras sociedades del planeta.”* (Minujín y Kessler, 1995: 10).

Ahora bien, una vez cuantificado el fenómeno es imprescindible indagar acerca de sus implicancias. Históricamente, uno de los rasgos distintivos de nuestra sociedad fue la presencia de una gran clase media. El viraje en el modelo de acumulación modificó, como hemos visto, los imperativos del mercado de trabajo. Luego de la modernización de la economía, las privatizaciones de las empresas estatales y el cierre de millares de PyMES, miles de argentinos que ostentaban una aceptable posición económica vieron drásticamente reducida su capacidad de consumo. Millones de personas que pertenecían a la clase media no solo por su nivel de ingresos sino también por la internalización de la expectativa de progreso social a través del empleo, cayeron por debajo de la línea de pobreza o lograron apenas mantenerse a flote. Este proceso configuró la emergencia de un estrato social con características particulares: los llamados *“nuevos pobres”* (Minujín y Kessler, 1995). Ellos se sumaron a los *“pobres estructurales”*, aquellos que arrastran una vida de privaciones materiales que se transmite de generación en generación; configurando un escenario social caracterizado por la heterogeneidad de la condición de pobreza (Minujín y Kessler, 1995; Villarreal, 1996; Raczynsky, 1999).

Sin embargo, a pesar de ello, suscribiremos a la perspectiva que elaboran Lo Vuolo, Barbeito, Pautassi y Rodríguez (1999). En resumidas cuentas, la pobreza, a pesar de su heterogeneidad, se define a través de una variable fundamental: la carencia de ingresos.

“... si bien es claro que los pobres provienen de trayectorias diversas, eso no significa que no puedan compartir elementos comunes y, tal vez, el insuficiente acceso a recursos económicos es lo principal que tienen en común (...). La pobreza (...) puede entenderse como una forma de vida caracterizada por el acceso insuficiente a ciertos elementos imprescindibles para el bienestar. Esta carencia no depende de la percepción subjetiva ni de las características personales de los involucrados, sino de elementos objetivos que se explican en gran medida por el ambiente social en el cual las personas desarrollan su vida (...) El concepto de pobreza se vincula directamente con el de bienestar. Es decir, (...) con la efectiva posibilidad que tiene las personas de acceder a satisfactores objetivos de las mismas. Son pobres aquellas personas obligadas a funcionar socialmente sin poder acceder en tiempo y forma a los satisfactores de las necesidades consideradas básicas para la existencia en condiciones humanas” (Lo Vuolo et al, 1999: 279).

Consideramos que esta concepción de la pobreza es la más adecuada para el concepto de democracia que hemos asumido en este trabajo. La democracia se funda en la ciudadanía, y ésta en la concepción del individuo como agencia. El desarrollo de las capacidades propias de la agencia humana requiere de un nivel mínimo de desarrollo humano: la satisfacción de necesidades básicas es el prerrequisito del desarrollo de la autonomía individual y permite de esta forma el ejercicio pleno de la ciudadanía (O'Donnell, 2003). En consecuencia, la pobreza, para ser coherente con nuestra concepción de la democracia, deberá definirse como la imposibilidad de acceder a satisfactores objetivos de necesidades básicas; lo cual no implica desestimar las diferencias culturales y psicológicas que existen entre las diferentes pobrezas (Lo Vuolo et al, 1999). Esta situación de carencia material, sumada a la vigencia de una cultura política con elementos clientelares (Auyero, 2001) configura un escenario sociológico propicio para la expansión y consolidación del clientelismo político.

Brown, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Jose C. Paz, Malvinas Argentinas, San Miguel, Florencio Varela, La Matanza, Merlo, Moreno, San Fernando y Tigre.

22. INDEC, “Porcentaje de hogares y personas por debajo de la línea de pobreza en aglomerado GBA, desde mayo de 1988 en adelante”. En www.indec.mecon.ar.

El ajuste derivó también en una estructura de distribución del ingreso de carácter regresivo. Durante las décadas de 1950 y 1960 los argentinos vivieron en el marco de una sociedad poco polarizada donde las desigualdades sociales estaban atemperadas. A mediados de la década de 1970 comenzó a descender progresivamente la participación de los asalariados en la distribución del ingreso. Por ejemplo, en 1974 el 7% del ingreso total se repartía entre los primeros dos deciles de la escala distributiva²³, mientras que los últimos dos ya concentraban el 42,6%. Para 1993 esta tendencia se había profundizado y consolidado: los primeros dos deciles vieron reducida su participación al 4,6%, mientras que los dos estratos más ricos de la población concentraron el 50,5% del total del ingreso. Las desigualdades sociales se profundizaron en la década del '90 y comenzaron a manifestarse los síntomas más visibles de una sociedad cada vez más desigual (Villarreal, 1996).

Paralelamente al empobrecimiento y la regresión en la distribución del ingreso, se fue profundizando un proceso de exclusión social creciente al interior de la sociedad argentina. A lo largo de los últimos 30 años cada vez más individuos fueron siendo excluidos del mercado laboral. La segregación territorial; es decir, el confinamiento de las personas a zonas marginales, parece ser la forma de exclusión más común en la Argentina (Villarreal, 1996). Sin embargo, no se trata de una exclusión de la sociedad, sino en la sociedad (Lo Vuolo y Barbeito, 1988); se trata del mismo fenómeno que Robert Castel (2003: 420) conceptualiza como “*desafiliación*”, que remite a aquellos individuos que son marginados (desafiliados) en la sociedad porque han dejado de ser útiles para el proceso de producción. Vale decir, los excluidos forman parte del sistema social, aunque ya no sean necesarios para garantizar la marcha de la economía. Muchos excluidos encuentran en el clientelismo una forma de vinculación con la política cuando pasan a formar parte del entramado de relaciones clientelares que construyen los mediadores (Auyero, 1997b; Auyero, 2001; Legnani y Rodríguez Medina, 2003; Torres, 2002). Ante la retirada del Estado y la inexistencia de políticas sociales de carácter universal las personas en situación de pobreza recurren a vínculos clientelares con dirigentes políticos capaces de conseguir los elementos satisfactorios de las múltiples necesidades que padecen (Barbeito y Lo Vuolo, 2002; Legnani y Rodríguez Medina, 2003).

En conclusión, la reforma neoliberal trajo como consecuencia la configuración de una sociedad de desempleo estructural y un marcado crecimiento de la pobreza y la exclusión social. Esto genera que millones de personas, por la carencia de ingresos suficientes, vean seriamente amenazada la posibilidad de alcanzar el umbral mínimo de desarrollo humano que permite el ejercicio de las capacidades ciudadanas. En este marco, el clientelismo político comenzó a expandirse y consolidarse como un pilar informal fundamental del ejercicio del poder en la Argentina. Empobrecimiento y clientelismo se entrelazan en el corazón de una ciudadanía de baja intensidad, lesionando la calidad democrática.

Capítulo II. Clientelismo Político, empobrecimiento y democracia

Fundamentos, aspectos subjetivos e importancia organizacional de las relaciones clientelares

“Roca es un poroto a mi lado. Tengo 2.500 libretas”
Cayetano Ganghi, puntero porteño. 1908

“¡No hay voto más libre que el voto que se vende!”
Carlos Pellegrini, 1906, *Discurso en la Cámara de Diputados*.

“...nuestras encuestas muestran el poder de la pobreza para engendrar clientelismo”
Brusco, nazareno y Stokes

El clientelismo político en sentido amplio es una institución política informal que ha existido en sociedades diversas a lo largo de toda la historia política del mundo. El término remite a las clientelas de la Roma antigua y ha sido definido como una relación social típica de las sociedades tradicionales (Mastro Paolo, 1997). La realidad ha ido desvaneciendo la esperanza de los modernos de terminar con las relaciones clientelares a través del desarrollo socioeconómico (Gunes-Ayata; 1997). Ciertamente es que la modernización ha erosionado las viejas relaciones de dependencia, pero el surgimiento de las maquinarias políticas y la existencia de grupos o estratos sociales marginados ha facilitado, en los contextos más diversos, la consolidación del clientelismo político.²⁴ La historia política de nuestro país se encuentra

23. Según esta metodología, la medición de la distribución del ingreso se realiza de la siguiente manera: se divide a la población en 10 estratos (deciles) equitativos donde cada uno corresponde al 10% de la población. Los deciles se ordenan de acuerdo al nivel de ingreso con una progresión creciente; de modo tal que el decil 1 remite al 10% más pobre de la población y el número 10, al 10% más rico.

24. “...a pesar de que las relaciones de dependencia personal se abolieron formalmente, tiende, sin embargo, a sobrevivir y adaptarse, tanto frente a la administración centralizada como a las estructuras de la sociedad política (elecciones, partidos, parlamento) con la

pletórica de ejemplos. Muchos de los grandes liderazgos de la historia argentina, han construido grandes aparatos clientelares que terminaron siendo la base *de facto* de su poder político. Los mediadores son un elemento estructural de la política argentina y datan de una época anterior a la existencia del propio régimen democrático (Legnani y Rodríguez Medina, 2003). Las “*redes caciquiles*” del orden conservador (Botana, 2005), las facciones mitristas (Sábato y Palti, 1990), el “*gobierno de los comités*” en el radicalismo yrigoyenista (David Rock, 2001), el reparto de la caja PAN en el gobierno de Alfonsín, y el “*partido clientelar*” del peronismo *post* 1983 (Levitsky, 2003) constituyen algunos ejemplos. Con esto no pretendemos soslayar los contrastes que existen entre períodos históricos netamente diferentes, pero sí resaltar que la persistencia de patrones, mediadores, clientes, dinero público, favores, elecciones y personalismo, constituyen una fórmula política repetida a lo largo de décadas. Profundicemos algunos de estos casos para ilustrar con ejemplos históricos la afirmación de que el clientelismo es una institución de larga data en la política argentina.

A mediados del siglo XIX, Juan Manuel de Rosas, basado en el férreo control del aparato estatal, montó una maquinaria política en la cual los Jueces de Paz, base de la pirámide judicial, actuaban como agentes políticos del régimen. Según John Lynch,

“Su base de poder era la estancia, foco de recursos económicos y sistema de control social. La estancia dio a Rosas los pertrechos de la guerra, la alianza de colegas estancieros, y los medios para reclutar un ejército de peones, gauchos y vagos (...) Así armado, procedió a tomar la posesión total del aparato estatal –la burocracia, la policía y el ejército de línea– (...) Rosas ejercía en ese momento un monopolio de poder en un estado adecuado a los intereses de los ganaderos y a una primitiva economía de exportación (...) el control, la coerción y la propaganda se hicieron características intrínsecas del régimen. Se impuso un control político total” (Lynch, 2000: 166-167).

Natalio Botana reafirma lo escrito por Lynch:

“Rosas no negó el sufragio universal. Al contrario: lo expandió hacia la campaña e incorporó un electorado creciente en plebiscitos y comicios; pero realizó esta operación montado sobre una jerarquía de agentes electorales formada por jueces de paz, policías, milicianos, organizaciones adictas, cuadros del ejército regular que manejaban la soldadesca de los fortines, curas y escrutadores.” (Botana, 2005: 25).

Más tarde, durante la construcción del orden conservador, lejos de asistir a una democratización real de la sociedad, las prácticas clientelares y particularistas se extendieron y consolidaron. El régimen inaugurado por Julio A. Roca en la década de 1880 combinaba la república formal con el fraude electoral, la violencia política, el clientelismo, el peculado y el nepotismo más exacerbado (Botana, 2005). El mismo Botana destaca la existencia de una “*representación invertida*”, donde “*quien elige no es el ciudadano sino el gobernante, de tal suerte que la autonomía individual, raíz última de la soberanía del pueblo en el registro de la república moderna, se convierte en voluntad corporativa del gobierno.*” (Botana, 2005: 26). El proceso de fraude electoral entrelaza una política de extorsión con la compra de votos y la actuación de una maquinaria política consolidada y financiada desde el Estado.

“... la cuestión del control electoral puede condensarse en dos tramos descriptivos. El primero sería el sitio de arranque de una serie de pasos cuyo propósito consistía en gestar el fraude electoral. Ello exigirá detenerse en el estudio de las comisiones empadronadoras, la formación del registro, el voto colectivo, el comicio doble, el vuelco de padrones, la repetición del voto, y la compra de sufragios. Siete momentos que culminaban con la producción del voto, tributarios, a su vez, de un segundo tramo de control donde permanecían instaladas las instancias que juzgaban el producto, es decir, las Asambleas Legislativas a quienes les competía decidir acerca del proceso electoral (...) Entrado ya el siglo, en las postrimerías del régimen, los procedimientos tradicionales fueron reemplazados por el comercio de libretas de inscripción y la compra directa de votos (...) Con el voto comprado se cerró el círculo del fraude electoral”. En consecuencia, durante el orden conservador, “la división jurídica de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial se instalaba pues sobre un suelo sociológico donde primaba el control electoral, la cooptación de las oposiciones o el dominio prolongado de los clanes familiares.” (Botana, 2005: 29 y 196).

El único freno que se oponía a la vigencia del régimen era la bandera de la transparencia electoral y el sufragio universal que, desde entonces, ya enarbolaban algunos sectores sociales, bandera que sería luego el estandarte principal del radicalismo.

“Así, desde el comienzo mismo de nuestro período republicano (...) los ideales condensados en la gran cuestión del sufragio universal fueron un constante acicate (...) que hostigó a ‘las máquinas caciquiles que componían la tramoya partidaria del país’, según la feliz expresión de José Varela Ortega.” (Botana, 2005: 37).

diferencia fundamental de que, mientras en la sociedad premoderna los sistemas clientelares formaban verdaderos microsistemas autónomos, (en las sociedades modernas configuran) estructuras de acceso y contacto con el sistema político...” (Mastro Paolo, 1997: 235).

Finalmente, los aparatos políticos, asentados sobre una aceitada trama de punteros / mediadores, eran los garantes del régimen de fraude electoral y representación invertida.

“Los gobernantes electores no actuaban solos. El sistema requería algo más. Entre el hipotético pueblo elector y los cargos institucionales que producían el voto, se localizaba, en una franja intermedia, un actor político, respetado con esmero por los que ocupaban posiciones de poder y acerbamente criticado por quienes emprendían el camino de la oposición o de la crítica moral: el caudillo electoral, un personaje que podía desempeñar los cargos de la escala de gobiernos electores, aun cuando su papel de mediador no derivara, de modo necesario, del ejercicio de esos cargos institucionales; muchas veces, por cierto, servía de agente electoral desde situaciones menos privilegiadas (...) la presencia del caudillo fue un hecho innegable y todos los gobiernos dependieron, en cierta medida, de estos mediadores” (Botana, 2005: 202).

Con la sanción en 1912 de la nueva ley electoral que establecía la obligatoriedad, universalidad y secreto del sufragio, la práctica directa de compra de votos se hizo más difícil de sostener. La presión del partido radical y su posterior acceso al poder permitieron oxigenar un sistema político excesivamente oligarquizado (Botana, 2005). Sin embargo, la renovación radical, en posesión de una considerable recaudación fiscal, tampoco se privaría de construir su propio sistema de patronazgo. Según David Rock, *“... en 1918 y 1919 se hizo notoria la apelación del gobierno a las técnicas más burdas de patronazgo. En este último año, al retomar poco a poco las importaciones su ritmo anterior a la guerra, mejoró también la recaudación fiscal (...) Entre 1919 y 1922 el uso de los cargos públicos con fines políticos se convirtió en el nexo principal ente el gobierno y la clase media. Yrigoyen puso los cargos oficiales a disposición de los caudillos de los comités locales del partido (...) En ese lapso la posición personal de Yrigoyen como jefe del gobierno y del partido pasó a depender casi exclusivamente de su habilidad para manejar el patronazgo estatal (...) En 1929 todo el sistema de “gobierno de los comités” introducido por Yrigoyen (...) alcanzó su apogeo.”* (Rock, 2001: 124).

El partido radical en el gobierno consolidó el funcionamiento de una maquinaria política cuyos pilares sostenedores eran el comité de base y la referencia del caudillo de barrio. En los comités se tramitaban los empleos públicos para los simpatizantes radicales, se repartían alimentos y ropa, y transcurría la vida política del partido.

Si bien hay sociedades que han desarrollado una cultura política democrática, con bajo grado de personalismo y esquemas institucionales de rasgos universales, ninguna poliarquía en el mundo, al decir de Guillermo O'Donnell, está exenta de relaciones particularistas. Desde la concepción del poder en términos weberianos (Weber, 1979: 682)²⁵ cabría esperar que existan relaciones clientelares, si bien con diferencias destacables, en todas las sociedades de todos los períodos históricos. Podría decirse que la relación clientelar adquiere distintos formatos de acuerdo al contexto, pero que en su esencia, responde a la más pura y elemental lógica del poder: si el otro depende de mi discrecionalidad, y el poder implica la posibilidad de imponer la propia voluntad al interior de una acción comunitaria, entonces dicha dependencia se transforma en poder. A mayor número de individuos bajo la dependencia de una persona, tanto mayor su poder. Esta lógica funciona en la matriz de la relación clientelar, puesto que en última instancia se trata de una relación social en la cual un sujeto ejerce poder sobre otro (Torres, 2002).

Incluso, siguiendo la tesis de José Nun, el análisis puede remitirse al exacerbado sentido de posesión individual de las sociedades modernas:

“Por una parte conviene que la conceptualización del clientelismo no pierda anclaje en la problemática de los efectos políticos de la desigualdad social; y, por la otra, es bueno que se advierta la medida en que participa de la lógica más general del individualismo posesivo que satura nuestras sociedades.” (Nun, 1997: 9).

En suma, puede relacionarse al fenómeno del clientelismo con la lógica del poder, las desigualdades sociales, la cultura política y hasta el individualismo posesivo moderno. Sin embargo, sin soslayar sus múltiples aristas e implicancias, nos ocuparemos del fenómeno del clientelismo político con el objetivo de indagar acerca de sus efectos en el desarrollo de la agencia humana y las capacidades ciudadanas. En otros términos, intentaremos describir las características distintivas del fenómeno clientelar en la Argentina democrática y neoliberal para entender su impacto en la calidad de la democracia.

El clientelismo no es una relación que existe exclusivamente en el ámbito político. Es una forma de comportamiento muy arraigada en ámbitos diversos de las sociedades periféricas; lo cual, como veremos, no implica desconocer la existencia de relaciones particularistas en los países centrales (O'Donnell, 2001). Según Torres, el clientelismo es, *“en términos amplios, un tipo de vínculo particularista generado a partir de criterios personalizados y no universales”* (Torres, 2002: 48). En este caso, nos interesa definir una forma particular de clientelismo: el político. En el presente capítulo, abordaremos el fenómeno del clientelismo político desde tres aspectos diferentes.

25. Weber define el poder como *“la probabilidad que tiene un hombre o una agrupación de hombres, de imponer su propia voluntad en una acción comunitaria, inclusive contra la oposición de los demás miembros”* (Weber, 1979: 682).

En primer lugar, el clientelismo es una institución informal de importancia insoslayable a la hora de evaluar los mecanismos de construcción, acumulación y ejercicio del poder político en muchas democracias. Según O'Donnell, las poliarquías latinoamericanas se institucionalizan de manera diferente; esto es, en el marco de elecciones regulares e institucionalización débil de los órganos formales permanentes de la democracia, las relaciones particularistas asumen un rol importante en la dinámica política cotidiana (O'Donnell, 2001). Por tanto, tomando el marco teórico aportado por este autor intentaremos explicar la función del clientelismo como institución política informal de las poliarquías latinoamericanas.

En segundo lugar, indagaremos en el carácter relacional del clientelismo, veremos cómo se articula la relación compleja patrón / puntero / cliente y nos detendremos en los aspectos simbólicos que atemperan el carácter asimétrico de la relación de poder (Auyero, 1997b; Auyero, 2001; Torres, 2002; Trotta, 2003).

Finalmente, nos detendremos en la importancia organizacional del clientelismo. El Partido Justicialista ha experimentado desde el retorno de la democracia una transformación que lo llevó de ser un partido de base sindical a ser un partido de base clientelar. Esta transformación se dio en el marco de un proceso de empobrecimiento y exclusión social crecientes que configuró el sustrato sociológico propicio para ello (Levitsky, 2003). Este aspecto del clientelismo asume hoy una importancia crucial dado que el sistema de partidos en nuestro país ha ido virando hacia un sistema de partido predominante (Sartori, 1997: 154-157, 247-258); de modo tal que estudiar la base clientelar del peronismo implica estudiar el pilar organizacional del partido predominante en la Argentina.

I. Una institución política informal

El clientelismo es una institución política informal. Política, en tanto establece pautas que regulan el proceso de construcción, acumulación y ejercicio del poder político. E informal, en tanto tales pautas no cristalizan en un ordenamiento normativo formal, sino que se construyen como resultantes de un proceso de interacción entre los actores sociales que participan de la relación clientelar.

Según la definición de Guillermo O'Donnell, las instituciones son

"...pautas regularizadas de interacción que son conocidas, practicadas y regularmente aceptadas (aunque no necesariamente aprobadas normativamente) por agentes sociales que mantienen la expectativa de seguir interactuando conforme a las reglas y normas –formales e informales– que rigen esas pautas." (O'Donnell, 2001: 291).

En el caso de muchas nuevas poliarquías se percibe la existencia de una institucionalización diferente de aquella que podemos encontrar en los complejos institucionales de los países iniciadores. Se destacan dos instituciones de suma importancia. Por un lado, las elecciones son una institución intermitente y fuertemente formalizada que existe en todas las poliarquías, nuevas y antiguas. Por otro lado, el particularismo, o clientelismo en sentido amplio, es una institución informal y permanente. El clientelismo político, en tanto relación de intercambio "fino" o "denso" (Gay, 1997: 67-68) de favores por votos, es una práctica política informal asimilable a esta segunda forma de institucionalización (O'Donnell, 2001). Antes de seguir adelante es necesario definir qué entiende O'Donnell por particularismo:

(...) me refiero a diversos tipos de relaciones no universales, desde transacciones particularistas jerárquicas, patronazgo, nepotismo favores y jeitos, hasta acciones que, según las reglas formales del complejo institucional de la poliarquía, serían consideradas corruptas." (O'Donnell, 2001: 318-319).

El particularismo no es patrimonio exclusivo de las poliarquías periféricas. Sin embargo, hay cuestiones de grado que ameritan reconocimiento conceptual. Por ejemplo, ciertas conductas que en otras sociedades, al hacerse públicas, conllevarían de manera inevitable una condena social implacable, son indultadas por la sociedad y naturalizadas como prácticas comunes (O'Donnell, 2001). El clientelismo político denso, en tanto intercambio explícito de favores por votos, sería considerado lisa y llanamente ilegal en otros países; sin embargo, en nuestro país constituye una práctica común en los períodos pre-eleccionarios, y una experiencia natural en la vida cotidiana de patrones, mediadores y clientes (Amaral, 2005). Sería entonces un grave error científico subestimar la capacidad explicativa de las instituciones informales. Es necesario correr el foco hacia este tipo de prácticas para explicar la dinámica política y el ejercicio del poder en la Argentina.

Algunas reglas y pautas de comportamiento cristalizan de manera formal permanente, como el Poder Legislativo, el Judicial o los partidos políticos, o intermitente, como las elecciones. Otras relaciones, como el clientelismo político, se institucionalizan informalmente, es decir, sin ningún tipo de regulación normativa pero con fuerte arraigo en la experiencia cotidiana de los sujetos (O'Donnell, 2001).

Así, retomando el argumento de O'Donnell,

"Una democracia no institucionalizada se caracteriza por el poco alcance, la debilidad y la baja densidad de las instituciones políticas existentes. El lugar de esas instituciones queda ocupado por otras prácticas no formalizadas pero firmemente afirmadas –el clientelismo, el patrimonialismo y la corrupción–." (O'Donnell, 2001: 293).

II. La relación clientelar

La relación clientelar es una (i) relación social de dominación (Weber, 1979: 699) en la que un sujeto ejerce poder (Weber, 1979: 682) sobre otro/s, (ii) de carácter personalizado (Auyero, 1997b: 183; Auyero, 2001: 42-43) (iii) compleja y anclada (Auyero: 1997a: 25). Implica siempre un (iv) intercambio de favores por insumos políticos y muchas veces una serie de (v) aspectos simbólicos y subjetivos que matizan el carácter asimétrico de la relación (Auyero, 1997b: 182; Torres, 2002: 104-113; Trotta, 2003: 27-28); que se combinan con un mecanismo de extorsión, coerción y monitoreo (Brusco, *et al.*, 2005: 272) que se ejerce sobre el cliente y que tiene por objetivo asegurar la contrapartida del favor. En lo que sigue, intentaremos desmenuzar estas características.

a) Poder y dominación

Las relaciones clientelares son indudablemente relaciones de dominación. Max Weber define este concepto de la siguiente manera:

“...entenderemos por dominación un estado de cosas por el cual una voluntad manifiesta (mandato) del dominador o de los dominadores influye sobre los actos de otros (del dominado o de los dominados), de tal suerte que en un grado socialmente relevante estos actos tienen lugar como si los dominados hubieran adoptado por sí mismos y como máxima de su obrar el contenido del mandato (obediencia) (...) atribuiremos una dominación al alcalde de aldea, al juez, al banquero y al artesano solamente cuando exijan y (...) encuentren obediencia en sus mandatos.” (Weber, 1979: 699).

En el clientelismo político la relación social se configura a partir de las interacciones entre tres actores con posiciones asimétricas: el patrón político, el mediador y el cliente. Éste último constituye el eslabón más débil de la cadena, puesto que, con serias dificultades para procurarse por su cuenta los satisfactores objetivos de sus necesidades básicas, se ve en la necesidad de recurrir a un puntero barrial quien, merced a su relación con el patrón político o a su propia capacidad de gestión, se encuentra en la posibilidad de conseguir esos satisfactores y entregárselos personalmente a su cliente. De esa manera se da un proceso de acumulación de capital político, principalmente, en manos del patrón y, en segundo lugar, en manos del puntero (Torres, 2002).

Javier Auyero describe con estas palabras el carácter de dominación del vínculo clientelar:

“... las relaciones clientelares coinciden con el patrón básico que define a las relaciones de dominación: un sujeto de acción, el otro, objeto de la misma; uno siempre arriba, el otro siempre abajo...” (Auyero, 1997: 25).

El poder²⁶ es una cuestión presente en todos los aspectos de la trama de relaciones clientelares. Weber define el poder como

“... la probabilidad que tiene un hombre o un agrupamiento de hombres, de imponer su propia voluntad en una acción comunitaria, inclusive contra la oposición de los demás miembros.” (Weber, 1979: 682).

El mediador, en virtud de su capacidad para conseguir recursos, goza de un “*poder posicional*”, puesto que se encuentra en el centro de la red y es además quien mantiene el vínculo directo con el patrón político. Incluso, los mediadores rivalizan entre sí por el poder y dicha competencia está relacionada directamente a la superposición o no de sus redes (Auyero, 2001). La carrera política de los punteros está inevitablemente ligada a la cantidad de influencia que puedan acumular. Asimismo, la concentración de poder en manos del patrón político que supone la expansión de las redes clientelares, si bien la mayor parte de los autores coincide en que no alcanza para ganar una elección (Auyero, 2001; Torres, 2002; Brusco, Nazareno y Stokes, 2005), sí le permite consolidar su dominio sobre un aparato político de grandes dimensiones, lo cual le otorga una ventaja comparativa importante a la hora de fiscalizar una elección (Levitsky, 2003). En este caso, la posibilidad de imponer la propia voluntad al interior de la relación social se basa en la carencia de recursos por parte de los clientes para satisfacer sus necesidades básicas.

Todo esto, no implica que la situación sea aceptada por los clientes de manera automática. Aún en condiciones de fuerte carencia material, el clientelismo presenta otra de las características generales de las relaciones de poder: la resistencia del dominado (Foucault, 1979). Pablo Torres encuentra que al momento de indagar sobre la relación entre ayuda social y búsqueda de apoyo electoral surgen objeciones contra las prácticas clientelares:

“La existencia de relaciones clientelares es un hecho de la realidad. Pero no necesariamente implica su aprobación o conveniencia por parte de los beneficiarios. Aprovechar las circunstancias para obtener recursos o servicios no significa necesariamente comulgar con esa forma de hacer política. (...) El grado de conformidad con las prácticas (...) así como las manifestaciones positivas respecto de los responsables de su formulación e implementación, dan la sensación de una aprobación (...) Sin embargo, adentrándose en el tema de la legitimidad de dichas acciones se encuentran fisuras en esa aparente conformidad

26. Según Weber, el poder es una forma de la dominación (Weber, 1979: 683).

total (...) Cuando se indaga acerca de la relación entre ayuda social y búsqueda de apoyo electoral los beneficiarios manifiestan sus primeras críticas” (Torres, 2002: 119).

b) Intercambio

Al comenzar este apartado, adelantamos que el clientelismo implica *siempre* un intercambio. Según Robert Gay, la cualidad de dicho intercambio puede dar origen a una clasificación bipolar de la relación clientelar: por un lado, el clientelismo es *denso* cuando el trueque de votos por favores se hace explícito; mientras que el clientelismo es *fino* cuando el intercambio asume un formato institucional (Gay, 1997: 82-84). Sea cual fuere esa cualidad, primero es necesario identificar *qué* se intercambia para luego explorar *cómo* se intercambia.

Tomaremos dos investigaciones paradigmáticas para sustentar lo afirmado en el punto. Los referentes empíricos de Torres (2002) y Auyero (1997; 2001) son, probablemente, ejemplos que se encuentran en las antípodas de la realidad sociopolítica bonaerense: uno, un municipio peronista y del conurbano, el otro, un distrito radical y del interior. Sin embargo, las prácticas clientelares en ambos casos se diferencian ente sí mucho menos que su ubicación geográfica. Ello demuestra a las claras que el clientelismo político es una institución informal que forma parte del régimen político y que excede el monopolio de un partido. Según Torres,

“Los bienes y servicios aportados por la dirección bajo la forma de ayuda social constituyeron un amplio y variado listado tedioso de enumerar. A modo de ejemplo se señalan algunos de los más frecuentes tales como la ayuda alimentaria, materiales de construcción para refacción o ampliación de viviendas, medicamentos, traslados a centros de salud de otras ciudades, materiales para calefacción del hogar, colchones, frazadas, calzado, abono de facturas de servicios públicos, becas estudiantiles, pañales descartables y muchos objetos o servicios más” (Torres, 2002: 93).

Lo descubierto por Auyero se superpone simétricamente con lo descrito en la cita anterior. En el conurbano bonaerense, el (i) empobrecimiento acelerado; (ii) la gran cantidad de población; (iii) la fortaleza territorial del peronismo y (iv) la disponibilidad de vastos recursos provinciales y nacionales para financiar el funcionamiento del “aparato”, configuraron un escenario donde la trama de relaciones clientelares es mucho más visible:

“Casi el 40% de los habitantes de la villa recibe comida para ellos o sus hijos/as de uno de los programas estatales de asistencia existente. Estos programas incluyen la distribución de leche, huevos, cereales y fideos (Plan Vida), leche en polvo (Plan materno-Infantil), fideos, aceite, polenta, yerba mate, lentejas, etc. (Plan Pro-Bienestar). Además de estos programas, alguna gente concurre a la Municipalidad donde, dos veces al mes, la Secretaría de Acción Social distribuye nuevamente productos alimenticios por persona. Según mi encuesta, casi la mitad de la población sabe sobre esta distribución de comida que se lleva a cabo en el anexo del edificio municipal. El 30% de los que conocen sobre esta distribución, han concurrido a buscar los “nueve kilos” al menos una vez durante el último año. Las manzanas, a su vez, son muy conocidas en la villa desde el lanzamiento del programa en diciembre de 1995. Casi el 60% de la población consultada menciona a las “manzanas del vida” como la más importante fuente de distribución de comida en la villa.” (Auyero, 2001: 101).

Los clientes son individuos que no pueden procurarse por sus propios medios los satisfactores materiales que demanda la cobertura de sus necesidades básicas y las de su familia. Como sabemos, a pesar de las carencias, les resta todavía negociar su capital político (votos, apoyos, asistencia a movilizaciones) e intentar obtener esos satisfactores a cambio de él. Si bien, como veremos más adelante, los clientes no siempre perciben al clientelismo como una relación de poder; es decir, no se sienten así mismo como objetos de dominación (Auyero, 2001: 169-196), hay una característica objetiva que funciona como denominador común de sus situaciones: la carencia de satisfactores y la necesidad de recurrir a un mediador político para conseguirlo (Auyero, 1997b; Auyero, 2001; Torres, 2002; Trotta, 2003). Es decir que, **a la pregunta sobre cuáles son los elementos del intercambio, la respuesta es: satisfactores de necesidades básicas (remedios, colchones, alimentos, chapas, etc.) a cambio de “insumos políticos” (votos, asistencia a una movilización, apoyo político).** La función de los mediadores es canalizar este flujo.

c) Compleja y anclada: patrones, clientes y punteros

En primer lugar, una relación social “*anclada*”, implica un reconocimiento entre los actores y presupone la construcción de un marco de conocimiento que organiza la experiencia de los mismos (Auyero, 1997a: 25-26). Es decir, el reconocimiento entre los sujetos es mutuo y personalizado y la dinámica clientelar pasa a ser parte de la vida cotidiana de las personas al tiempo que se naturalizan las condiciones de la relación.

Asimismo, según Coleman, reseñado por Javier Auyero, una relación social “*compleja*”, requiere de la existencia de un tercero para su continuación (Auyero, 1997a: 27). En el caso del clientelismo político, el fenómeno no se agota en la relación mediador/cliente, sino que la posibilidad de conseguir recursos para dar sentido a la relación y su funcionalidad al sistema político vienen dadas por la existencia de un patrón.²⁷

A decir verdad, la relación clientelar puede existir exclusivamente entre dos personas, en el contexto de un grupo social pequeño, donde el intercambio se da directamente entre el patrón y su cliente, sin intermediación alguna. Sin embargo, en las sociedades modernas, las relaciones clientelares bilaterales son prácticamente inexistentes (Torres, 2002). Las maquinarias políticas que financian el intercambio con recursos estatales muestran la existencia de (i) un patrón político con acceso a esos recursos, (ii) un cliente necesitado de tales insumos, y en el medio, (iii) un mediador, distinto de aquellos.

Cada uno de los participantes en la relación clientelar presenta características particulares. En primer lugar, en la cima de la pirámide, se encuentra el dirigente político, que hemos dado en llamar patrón, y que ocupa posiciones institucionales clave que le dan acceso a los recursos materiales²⁸ (dinero en efectivo, planes sociales, becas, subsidios, alimentos, medicinas, piezas ortopédicas, etc.) que el mediador intenta conseguir con el objetivo de repartirlos entre su clientela. En nuestro país es notable el peso que los Intendentes municipales han adquirido en los últimos años como cabeza de los aparatos clientelares (Legnani y Rodríguez Medina, 2003; Amaral, 2005; Levitsky, 2003); sin embargo, lo que le da al dirigente su rol preponderante en la pirámide no es el cargo particular que desempeñan sino, como hemos visto, el acceso a los recursos necesarios para entablar la relación, de modo tal que puede tratarse tanto de un intendente como de un secretario de estado, un ministro o un legislador de cualquier instancia.

Los clientes, a su vez, presentan rasgos distintivos que funcionan como denominadores comunes: viven en barrios postergados o villas y padecen una situación de carencia material que no les permite satisfacer sus necesidades básicas por cuenta propia (Legnani y Rodríguez Medina, 2003; Torres, 2002; Amaral, 2005; Trotta, 2003). Frecuentemente, el único capital transable que les queda a estas personas es la posibilidad del sufragio (Legnani y Rodríguez Medina, 2003) o la capacidad de movilización (Auyero, 2001). Existen otras características que suelen apreciarse tanto en los análisis cuantitativos (Brusco, Nazareno y Stokes, 2005) como cualitativos (Auyero, 1997b; Auyero, 2001; Torres, 2002) pero que, sin embargo, no pueden generalizarse hasta convertirse en denominadores comunes. Por ejemplo, Brusco, Nazareno y Stokes indican que tener algún tipo de vínculo con dirigentes de base de extracción peronista aumenta las probabilidades de recibir bienes:

“...hemos visto que las dádivas de campaña son dirigidas a la gente pobre, a la gente cuyo principal vínculo es con el PJ, y a la gente que vive en lugares que los estudiosos de la política argentina han identificado como de un clientelismo endémico. Encontramos que los repartos de campaña persuaden a una minoría de gente a votar por el partido que hizo esos repartos, pero que ser pobre y peronista incrementa la probabilidad de tal influencia...” (Brusco, Nazareno y Stokes, 2005: 265).

En el mismo sentido, Javier Auyero realizó su investigación de campo en una villa de Lanús tradicionalmente peronista. El autor detecta que tanto la condición de pobreza como la pertenencia a lo que llama la “red peronista de resolución de problemas” son factores comunes a todos los clientes:

“En Villa Paraíso, como en tantos otros enclaves de pobreza urbana del conurbano bonaerense, una de las maneras de satisfacer las necesidades básicas de alimentación y salud de los pobres es a través del partido político con acceso a los recursos estatales (nacionales, provinciales y municipales): el Partido Justicialista. En barrios pobres, asentamientos y villas, las unidades básicas son los lugares más importantes en los que las necesidades mínimas pueden ser satisfechas y los problemas más apremiantes resueltos. Estas unidades básicas dan una increíble fuerza organizativa al PJ y son los lugares en donde encontramos a los mediadores, conocidos como punteros o referentes (...) así como la resistencia sindical fue el universo social específico en el que la cultura peronista de oposición se reprodujo desde 1955 hasta principios de los setenta, las redes peronistas de resolución de problemas son hoy las tramas de relaciones más importantes en las que se mantienen vivos los residuos de una fuerte identidad peronista.” (Auyero, 2001: 103 y 206).

Como se desprende de la cita, Auyero no solo puntualiza la situación de carencia de los clientes sino que hace referencia a los resabios de la identidad peronista que, según él, vive en el interior de la red de resolución de problemas. Sin embargo, como reconocen también los autores citados, puede afirmarse

27. “Los incentivos materiales necesarios para el desarrollo de la relación entre mediador y cliente vienen del “afuera” y son un producto del balance de poder específico entre el mediador y el patrón político exterior. Este balance de poder depende, entre otras cosas, de la capacidad del mediador para formar su propio grupo de seguidores”. (Auyero, 2001: 37).

28. Según Torres, en el caso de los intendentes, el patrón presenta dos características salientes: 1. la capacidad de utilizar vínculos más allá del ámbito local, y 2. la voluntad de compartir con su gente los recursos que consigue en virtud de tales contactos (Torres, 2002: 104-105)

que el clientelismo político está lejos de ser una práctica atribuible a un partido político en particular. Pablo Torres y Yolanda Urquiza realizaron trabajos de campo en dos Municipios con gobiernos radicales, en el interior de la Provincia de Buenos Aires y en Misiones, respectivamente; y ambos detectaron la existencia de relaciones clientelares (Torres, 2002; Urquiza, 2005). Acerca del caso misionero Urquiza resalta que,

“En el Municipio estudiado, se destacaba de modo excepcional la fuerte presencia y trabajo político de la esposa del intendente y candidato a la reelección (...) Ella se ocupaba de organizar con “sus mujeres” tareas de asistencia social a afiliados y simpatizantes, gestiones ante organismo públicos y distribución de bienes esenciales (remedios, alimentos, ropa, dinero, etc.) entre los sectores más pobres. Por el tipo de vínculo que construía con sus clientes, todos ellos pertenecientes a los sectores populares, su perfil político coincide más con dirigentes peronistas que con las mujeres radicales que predominan en el comité (...) utilizando su propio domicilio como referencia, realizaba un trabajo político permanente que le permitió construir una red clientelar propia (...) Casi dos décadas de control del gobierno municipal le han permitido al radicalismo utilizar los recursos estatales para crear una extensa red de relaciones sustentadas en favores políticos, esenciales a la hora de captar votos” (Urquiza, 2005: 68-69).

La utilización clientelar de los recursos del Estado ocupa un lugar preponderante en el imaginario de la dirigencia política (Torres, 2002), sin distinción partidaria. A propósito, cabe citar el testimonio de un ex Ministro de Acción Social de Córdoba, Rubén Martí, recogido por Valeria Brusco:

“Había que mantener la paz social en Córdoba, pero nosotros en lugar de entregarlos (a los bolsones), como actualmente se hace desde el escritorio y a gente que no son radicales, sino que son zurdos, y a esto hay que decirlo así, íbamos personalmente a las villas con la militancia y se lo dábamos a cada uno de ellos. De esa manera le robábamos el voto al peronismo y los hacíamos radicales o los acercábamos a nosotros.” (Rubén Martí, ex Ministro de Acción Social de la Provincia de Córdoba, gestión Angeloz; en: Brusco, et al., 2005: 139).

En consecuencia, todos los autores consultados coinciden en que la pobreza es un denominador común que caracteriza a todos los clientes, pero la práctica clientelar no puede atribuirse a un solo partido, sino que es una institución informal de suma importancia a la hora de comprender la dinámica política argentina.

En tercer lugar, el puntero político es, probablemente, el actor más estudiado de la relación clientelar. Los mediadores son un elemento estructural de la política nacional (Amaral, 2005); forman parte de los aparatos partidarios (Amaral, 2005; Auyero, 2001) y canalizan el único vínculo que miles de personas tienen con el sistema político (Auyero, 2001). En los párrafos que siguen, haremos unas breves consideraciones acerca de sus características particulares y de la función política que desempeñan.

La figura del mediador es muy común en muchas democracias²⁹ y, si bien los contextos son muy diferentes, su función de mediación es lo que marca el rasgo común. En primer, debemos indagar acerca de la importancia del puntero. Según Samuel Amaral,

“La participación política de la persona común se da a través de (...) mediadores. En la forma más elemental de la acción política, esos mediadores son los punteros, cabezas de las redes clientelares barriales. Las máquinas políticas locales y distritales están construidas sobre la acción política de los punteros. Ellas consolidan las relaciones entre los punteros y sus clientes, asegurando la retribución de los favores y, también, la canalización de los votos. Las máquinas políticas son encabezadas por los políticos locales o distritales y los más exitosos de ellos llegan a los cargos legislativos en los consejos municipales y, alguno, al cargo ejecutivo, intendente municipal.” (Amaral, 2005: 207-208).

Es decir, la función estructural del puntero se relaciona con la posición que ocupa en el diseño de los aparatos políticos locales. Gracias a su capacidad de movilización y a su conocimiento del territorio y de la gente poseen un capital político muy importante a la hora de las elecciones o los actos proselitistas. ¿Qué otras funciones desempeña el mediador? Néstor Legnani y Rodríguez Medina agregan que,

“En primer lugar el puntero brinda información al dirigente, al político, sobre aquellos asuntos de incumbencia de la población a la cual representa. En segundo lugar, el puntero canaliza las acciones (sobre todo materiales) que el político orienta hacia su grupo de apoyo. Y, en tercer lugar, el puntero es el principal agente de construcción de la percepción que de la política tiene la población a la que abastece. En resumen: el puntero realiza simultáneamente tres roles: (i) informativo, (ii) operativo, y (iii) simbólico” (Legnani y Rodríguez Medina, 2003: 4).

Ahora bien, para cumplir con tales funciones los mediadores deben poseer una serie de conocimientos específicos que les permiten ejercer su rol; son saberes informales que se aprenden con la experiencia

29. *Capituleros*, en Perú; *cabo eleitoral*, en Brasil; *gestor*, *padrino* o *cacique* en México; *capitanes de precinto* en EEUU durante el predominio de las maquinarias políticas; *caudillo barrial* en el radicalismo y conservadurismo argentinos de principio del siglo XX; y, finalmente, *puntero político*, en la actualidad de nuestro país –son algunas de las denominaciones de lo que la literatura sobre el tema denomina mediadores o *brokers* (Auyero, 1997b: 171).

política cotidiana. Los punteros aprenden a tratar a las personas y a manejar la información de una manera particular. El poder de un mediador viene dado por el tamaño de su red, de modo tal que a mayor extensión de la red clientelar mayor poder para el mediador. Para ello, deben conseguir tantos recursos como sus clientes le demanden y repartirlos entre ellos de manera personalizada, de modo tal que quede bien claro quién es el que realizó las gestiones. Dos aspectos se tornan centrales: (i) el manejo de la información y (ii) y el vínculo con el patrón político (Auyero, 2001). Así lo expresa Javier Auyero,

“Los referentes, que son expertos manipuladores de información y de gente, gozan del poder posicional que acompaña a su función mediadora y canalizan recursos desde el patrón a los clientes, y votos y apoyo desde los clientes a la persona que controla los recursos materiales y simbólicos” (Auyero, 2002: 97).

El puntero sabe cuándo y dónde se entregan los bolsones de comida, los medicamentos o los bienes y servicios demandados, y es él quién manda a su cliente a buscar los satisfactores. Los planes, subsidios y recursos provenientes de la política social suelen ser un objetivo por el cual pelean o colaboran entre sí (Auyero, 1997b; Auyero, 2001; Torres, 2002).³⁰ Constantemente se preocupan por mantener el vínculo personal con el cliente. Generalmente, realizan este trabajo desde sus unidades básicas, comités o locales partidarios o incluso, en ocasiones, desde las oficinas estatales donde desempeñan su cargo público; y la red se superpone normalmente con el barrio en el que viven (Auyero, 2001).

Los punteros sustentan su poder tanto en (i) la posición central que ocupan en la red como (ii) en la discrecionalidad con que otorgan los bienes y servicios que consiguen. Buscan constantemente convertirse en los únicos canales de acceso y funcionan como “guardabarreras” entre el flujo recíproco de intercambios que se da entre el patrón y su clientela. En palabras de Javier Auyero:

“Estas funciones de guardabarreras y “concentración de la información” son compartidas por los diferentes tipos de mediadores que existen y existieron en distintos momentos históricos y lugares geográficos (...) el poder del mediador se deriva de su posición en la red y de la posición de la red misma en la estructura social de la villa, la red peronista de resolución de problemas está teniendo creciente relevancia, esparciéndose en el territorio de la villa como una mancha de aceite en el agua (...) Dentro de la red peronista de resolución de problemas, los mediadores funcionan como guardabarreras entre el flujo de bienes y servicios provenientes del poder municipal y el flujo de apoyo y votos que proviene de los clientes. Los recursos llegan desde la Municipalidad a la UB, donde los mediadores tienen poder discrecional. La información relativa a la distribución de alimentos en el edificio municipal también circula a través de las unidades básicas. (...) Siendo miembros del Partido Justicialista, los mediadores tienen conexiones que les permiten acceder al conocimiento sobre la distribución de recursos. Gozan de lo que los analistas de redes llaman “centralidad posicional” (Auyero, 2001: 112).

Finalmente, los punteros articulan sus relaciones en forma de red, al interior de la cual se pueden distinguir dos círculos. El primero, el círculo interior, está formado por pocos individuos unidos al dirigente por lazos que suelen ir más allá del mero intercambio, los cuales le ayudan en su tarea social y política cotidiana. El segundo, el círculo exterior, está formado por su clientela. Los vínculos presentan un carácter esporádico, no cotidiano, y la relación suele basarse en el intercambio propio de la relación clientelar (Auyero, 2001).

Resumiendo, podemos decir que los mediadores son un elemento estructural de la política argentina que ocupan un rol preponderante en los aparatos políticos partidarios (Amaral, 2005). Se encuentran en el centro de la red clientelar y funcionan como guardabarreras, concentrando información y buscando convertirse en los únicos canales de acceso a los satisfactores cuya entrega se realiza de manera personalizada y presenta aspectos simbólicos insoslayables que tienden a matizar la asimetría inherente a toda relación de poder (Auyero, 1997b; Auyero, 2001; Torres, 2002). Construyen esa red en el perímetro de su barrio estableciendo “su” territorio y pelean o colaboran entre sí para acumular el poder que les permita ascender en su carrera política (Auyero, 2001). En lo que sigue, y antes de entrar en los aspectos organizacionales del clientelismo, nos detendremos en el carácter personalizado y los aspectos simbólicos del intercambio clientelar.

d) Personalización y aspectos simbólicos del intercambio

“Este acto demuestra que la profecía se cumplió, ella ha regresado y es millones. Todas ustedes, todas nosotras, somos Evita.”
Chiche Duhalde, acto en Lanús. 1997

Según Torres, *“el clientelismo es, en términos amplios, un tipo de vínculo particularista, generado a partir de criterios personalizados y no de definiciones universales”* (Torres, 2002: 48). Para el mediador es

30. *“Los programas de asistencia social son el botín que los mediadores buscan obtener a efectos de mejorar sus carreras. Esos programas representan los “recursos desde arriba” que necesitan para resolver problemas y, por lo tanto, para hacer política. La política significa tener tu propia gente, tu propia facción. Cuanto mayor acceso se tenga a los recursos del Estado, mayor será la capacidad de resolver problemas”* (Auyero, 2001: 117).

una preocupación constante la forma en que se otorgan los favores. El puntero, en su rol de funcionario, no es el empleado administrativo distante e impersonal característico de las burocracias occidentales. Por el contrario, es alguien que conoce personalmente a sus clientes, conoce sus vidas, sus padecimientos y suele preguntar por la familia, al estilo de un médico de cabecera (Auyero, 1977; Auyero, 2001; Torres, 2002). Esta manera personalizada de dar adopta en el peronismo la forma de una liturgia con características muy particulares que abordaremos a continuación. Primero, describiremos los aspectos subjetivos y los gestos simbólicos que acompañan a la relación clientelar y luego nos detendremos en la forma particular en que estos aspectos asumen en el peronismo; concretamente, tomaremos el análisis de Javier Auyero sobre la *performance* de Eva Perón que realizan las mediadoras justicialistas (Auyero, 1997b).

i) Aspectos subjetivos

Los aspectos subjetivos se definen conceptualmente como “*el conjunto de creencias, presunciones, estilos, habilidades, repertorios y hábitos*” (Torres, 2002: 97) que se manifiestan junto con el vínculo clientelar. En primer lugar, las cuestiones contextuales que rodean al clientelismo suelen tener una influencia importante. En los pueblos de pequeñas dimensiones suele pasar que tanto los dirigentes como los beneficiarios de la ayuda social se conocen desde hace muchos años, normalmente desde niños, han cursado juntos alguna instancia escolar o han frecuentado el mismo club o los mismos bares, en suma, mediador y cliente, frecuentemente, se han socializado en el mismo ámbito (Torres, 2002). En las ciudades más grandes, como en el conurbano bonaerense, si bien el nivel de conocimiento no es tan importante a causa de la gran cantidad de población, también suele ocurrir que el puntero político vive en el mismo barrio en el que realiza su labor cotidiana (Auyero, 2001). La pertenencia a un mismo ámbito contribuye a matizar las diferencias entre mediador y cliente, puesto que, objetivamente, quien obtiene el mayor rédito absoluto en esa relación es, indudablemente, el mediador (Torres, 2002).

Sumado a ello, los mediadores suelen ocuparse en brindar un marco de confianza. Las personas que llegan hasta las oficinas estatales o a las unidades básicas, comités o locales partidarios, sufren grandes padecimientos materiales, lo cual, muchas veces, se suma a problemas familiares como enfermedades, adicciones, falta de trabajo o violencia familiar; por lo cual demandan, generalmente, que se los escuche. Ello influye fuertemente en la percepción que el cliente se forma del mediador (Torres, 2002). Cabe citar algunos testimonios recogidos por Torres. Una ex Directora de Bienestar Social del Municipio elegido por el autor comentó:

*“Es como que le hacíamos terapia (...) porque a veces te pedían cosas, vos le decías: ‘mirá, en este momento no hay’ o ‘lo tenemos pedido’ y te empezaban a contar sus problemas, aunque vos no le die-
ras, era como que hacía su catarsis.”* (ex Directora de Asistencia Social del Municipio de El Pampero; en Torres, 2002: 98).

Sobre la misma ex Directora, uno de sus clientes afirmó:

“... es una mujer muy humanitaria, usted iba y ella le comprendía el problema de uno y cuando va a hablar con una persona así es distinto.” (“Pepe”, cliente; en Torres, 2002: 99).

Javier Auyero recogió también durante su trabajo de campo algunos testimonios que merecen atención. En sus entrevistas, encontró que los habitantes de la villa se referían a Matilde, la mediadora, como una persona “buena” y “servicial”, “siempre dispuesta a ayudar” (Auyero, 2001: 179). Asimismo, a mediados de la década de 1990, cuando Auyero realizó la investigación empírica, se encontraba en pleno auge en la Provincia de Buenos Aires el “Plan Vida” (PV) y Matilde controlaba la distribución de los alimentos, la cual se realizaba de manera personalizada y en superposición con la red clientelar. En el marco de una crisis de representación creciente la diaria implementación de este programa era motivo para confiar, al menos, en “Chiche” Duhalde y en sus “manzaneras”, era una cuota de atención importante para personas con carencias que excedían lo material:

“En un mundo social degradado, violento y repleto de riesgos, el PV introduce certidumbre: invariablemente “el camión del Vida” viene todos los días (...) En este contexto, la distribución diaria de leche, cereales y huevos, una palabra que dé cuenta de cierta preocupación por el otro, una credencial o una flor hacen una diferencia: demuestran que alguien, “al menos alguien”, se preocupa personalmente por ellas, que no están abandonadas.” (Auyero, 2001: 125).

Finalmente, los “gestos simbólicos” son “actos destinados a que el cliente perciba a través de ellos la preocupación personal del funcionario por su problema” (Torres, 2002: 98). Los mediadores van construyendo una manera particular de entregar la ayuda; no es solo el intercambio material, sino que a ello se le adjunta una batería de gestos y actitudes: escuchar a la gente, brindar acompañamiento y contención, etc. Por ejemplo,

“En medio de una entrevista con Héctor (cliente) su mujer interrumpe: ‘con decirle que hasta de la plata de ella (de la mediadora) me daba para pagar la luz’, comenta, y su esposo reafirma: ‘yo a veces no tenía

y sacaba del bolsillo de ella y me daba. ‘ (...) tal gesto adquiere una carga emotiva importante. No es lo mismo que el funcionario ante el pedido abra el cajón del escritorio y entregue el dinero o escriba un vale para que un empleado lo entregue a que, directamente, mueva el cuerpo metiendo la mano en el bolsillo o saque el dinero de su billetera. Esto personaliza la entrega, acorta las distancias entre funcionario y beneficiario.’ (Torres, 2002: 101-102).

En suma, (i) la socialización de clientes y mediadores en el mismo espacio; (ii) el marco de confianza y (iii) los gestos simbólicos, son aspectos subjetivos que rodean al clientelismo atemperando las asimetrías naturales de la relación. Sin embargo, resta todavía mencionar la forma particular que estos aspectos subjetivos asumen en el peronismo –hecho que reviste la mayor importancia dado el carácter de partido predominante de base clientelar que ha asumido el Justicialismo.

ii) Evita como performance

Es erróneo creer que las políticas neoliberales impuestas por el gobierno justicialista en la década de 1990 han hecho desaparecer sus rasgos populistas (Novaro, 1995; Auyero, 2001). Lejos de ello, en las prácticas clientelares cotidianas subsisten, e incluso se refuerzan, algunos elementos culturales propios del peronismo. Ello puede identificarse con claridad en la acción social de las mediadoras peronistas, es decir, en la manera predeterminada en que despliegan su acción social cotidiana. Existen una serie de prácticas, gestos y palabras que es necesario adherir al intercambio. Una *performance* es “*un conjunto de prácticas mediante las cuales los actores se presentan a sí mismos y a su actividad en interacciones públicas (...) busca la reinención o restauración de un pasado que es reconocido como su fuente*” (Auyero, 2001: 135).

Es necesario realizar una aclaración: los roles de mediación, de ninguna manera, están en el peronismo exclusivamente reservados a las mujeres; pero hemos decidido dedicar un apartado del trabajo a la *performance* descrita por Auyero por dos motivos; como adelantamos anteriormente, (i) el carácter predominante y clientelar del peronismo deviene en la necesidad de prestar atención al formato que las prácticas políticas asumen en la asistencia cotidiana y, sumado a ello, tenemos que en (ii) la división del trabajo al interior del peronismo todavía se conserva, en buena medida, el criterio de género: las mujeres abordan la política desde lo social, recreando a Evita, mientras que los hombres concentran el poder de decisión; así, “*gobernar y decidir se masculiniza, otorgar informalmente favores y resolver prontamente los problemas se feminiza*” (Auyero, 1997b: 190).

Las mediadoras (i) se dirigen a sus interlocutores apelando a un “*nosotros inclusivo*”, interpelación que se encuentra en el discurso peronista desde sus orígenes mismos, y que rompe la distancia entre los actores que tienen el poder y aquellos sobre los cuales ese poder es ejercido (“*yo soy una compañera mas, como ustedes*”). Esa distancia se rompe también a través del (ii) discurso maternal (“*Yo parí 47 chicos, y los quiero criar*”, en referencia a los 47 comedores escolares). Las mediadoras se erigen a sí mismas como protectoras de los pobres, que, como las madres, todo lo hacen por amor, a sus hijos y a su pueblo. El efecto que tiene esta retórica sobre el intercambio es personalizar la ayuda. Existe, por último, una noción de (iii) destino manifiesto; puesto que afirman haber nacido para ayudar a los pobres y manifiestan una fuerte vocación social desde muy temprana edad (“*La política para mí es una pasión... el gran cariño que uno tiene por los niños, desde que era adolescente, trataba de juntarlo*”). Lo social es una predisposición que se tiene desde pequeña y algunas mujeres poseen dotes naturales para hacerse cargo de esa tarea maternal (Auyero, 2001: 139).

Las afirmaciones que encierran los paréntesis son testimonios de los propios mediadores recogidos por Auyero (Auyero, 2001: 131-164). El discurso maternal y la vocación por los humildes remiten a la figura de Evita como “Dama de la Esperanza”. Así, surge claramente que las mediadoras peronistas intercambian favores por votos al tiempo que performan a Eva Perón. Nos resta, sin embargo, indagar en el aspecto de la *performance* que resulta más importante para indagar acerca de la relación entre el clientelismo y la calidad democrática: el *para qué*. En otros términos, si el clientelismo político supone un intercambio de favores por votos y, al mismo tiempo, por un lado, tanto el patrón como los mediadores tienen posibilidades certeras de conseguir el insumo del intercambio y, por otro, el cliente tiene una necesidad acuciante de obtenerlo, ¿Por qué la relación no se agota en el aspecto material?, ¿Por qué es necesario cercar el acto clientelar con determinadas representaciones? Auyero nos proporciona la respuesta:

“Los patrones y los mediadores no intercambian explícitamente votos por favores. Por el contrario, se erigen como sinónimos de las cosas y sinónimos de la gente: implícitamente se vinculan a la continuación de la distribución de favores o de un programa de asistencia social específico. Para que ese ‘chantaje’ funcione y se reproduzca a través del tiempo, los beneficios deben ser otorgados de una cierta manera, con cierta representación adherida a ellos, con cierta performance que públicamente presente a la cosa dada o al favor otorgado no como chantaje sino como ‘amor por el pueblo’ (...) o como ‘lo que Evita hubiese hecho’.” (Auyero, 2001: 160-161).

El acto de dar y la forma que asume son elementos que no pueden analizarse por separado. Eva Perón repartía zapatos, máquinas de coser, botellas de sidra, indumentaria, etc.; pero lo importante no era el producto, sino el gesto que lo acompañaba. Así, al performar a Evita, los mediadores producen un efecto de dominación (Auyero, 2001).

e) Coerción, monitoreo e intimidación

Ahora bien, teniendo en cuenta el nivel de expansión y consolidación de los lazos clientelares durante la última década, es lícito preguntarse si la fortaleza de la relación (que no olvidemos, se trata indudablemente de una relación de dominación) se basa exclusivamente en elementos simbólicos que configuran en el cliente un determinado concepto del patrón o del mediador. Siendo que los pobres son normalmente mucho más vulnerables a las presiones, los chantajes y las extorsiones de cualquier tipo por su condición material, cabe preguntarse si no intervienen también algunos de estos factores a la hora de buscar una explicación a la persistencia y efectividad del clientelismo. Para intentar responder esta pregunta, Valeria Brusco, Marcelo Nazareno y Susan Stokes (2005) realizaron una encuesta muestral intentando comparar las diferencias en la acción clientelar de los partidos según el contexto, caracterizando a éste a través de tres variables: (i) ingreso, (ii) región geográfica y (iii) orientación política.³¹

Los autores parten del supuesto de que la efectividad de las relaciones clientelares pueden explicar hipotéticamente a partir de tres teorías:

1. Teoría de la norma de **obligación**. Los partidos, patrones y mediadores reparten incentivos materiales entre sus clientes porque dicha entrega genera un sentimiento de obligación en la persona que lo recibe.
2. Teoría de la tasa de **descuento**. Los clientes prefieren votar por el partido de aquel mediador que le entrega un incentivo porque aplican al futuro una elevada tasa de descuento; es decir, la inmediatez pesa más que la expectativa y eso determina que una promesa programática no ejerza influencia en la orientación del voto.
3. Teoría del **incentivo selectivo** probable. El cliente cree que de no votar por aquella persona que le otorga el incentivo podría en el futuro verse privado de su goce y sufrir represalias.

Es difícil estimar hasta qué punto los testimonios (y por tanto las conclusiones) de Auyero (1997b; 2001) y Torres (2002) se contradicen o se complementan con los de Brusco *et al* (2005). Puesto que no es nuestro objetivo dilucidar cuál es el sostén de las relaciones clientelares, pero sí reconocemos que resulta un dato no menor para evaluar su impacto en la calidad democrática, haremos solo una breve referencia.

Algunas afirmaciones de Auyero parecen abonar la teoría de la norma de obligación. Por ejemplo, *“La gratitud va sin palabras, porque viene –casi siempre– sin palabras; viene (...) en forma de performance. La gente que recibe cosas sabe que tiene que ir; es parte de un universo en el que los favores cotidianos implican alguna devolución como una regla de juego, (...) como un mandato que existe en estado práctico...”* (Auyero, 2001: 173).

Sin embargo, aclara que muchas veces la asistencia a un acto no es percibida como una obligación en sentido lato sino que pueden intervenir una multiplicidad de sentimientos, desde el agradecimiento por el favor recibido hasta la posibilidad de viajar gratis a la capital o al centro del Municipio. Brusco *et al* no creen que la obligación opere como una norma social implícita en las relaciones clientelares porque, según sus encuestas, nueve de cada diez entrevistados manifestaron que la entrega personalizada de favores no genera ese sentimiento. Tampoco abonan la teoría de la tasa de descuento. No es cierto que los votantes pobres no evalúen el futuro. El ciudadano, a la hora de votar, puede tener una actitud más o menos retrospectiva; es decir, puede tener en cuenta como ha gobernado el partido en el poder, cómo gobernará, o ambas cosas a la vez; pero lo seguro, es que ello no influye en la posibilidad de ser susceptible a la influencia clientelar (Brusco, *et al.*, 2005: 257-268). Los autores se inclinan por la tercera opción.

Tanto Auyero como Torres encuentran que el punto de vista clientelar, como vimos, imbrica factores simbólicos y subjetivos que generan una identificación con el mediador. Sin embargo, ambos reconocen la existencia de un mecanismo de *chantaje* que, al convertir en sinónimos al puntero y al favor, genera en un individuo pobre la sensación de que la única persona que garantiza el acceso a bienes y servicios (inaccesibles, si tuviese que procurárselos por sus propios medios) es el mediador. Así lo expresa Auyero:

31. La encuesta fue realizada por Consultores en Políticas Públicas S.A. y se entrevistaron, durante diciembre de 2001 y enero de 2002, a 1.920 personas distribuidas equitativamente en cuatro regiones: Mar del Plata, Provincia de Buenos Aires, Córdoba y Misiones. El objetivo era aprovechar la memoria reciente de las elecciones legislativas de octubre de 2001. La planificación fue realizada antes de que se desatara la crisis de 2001 que terminó con el gobierno del entonces Presidente De la Rúa. Sin embargo, según afirman los autores, el contexto de crisis pudo haber predisuesto a las personas a hablar de política puesto que la tasa de respuesta fue del 97% (Brusco, *et al.*, 2005: 254).

“Los ‘referentes’ o ‘punteros’ hacen lo imposible por enseñar una lección esencial a su público: no importa lo grave de la situación, ellos son los únicos que pueden garantizar la continuación del flujo de servicios bajo la forma de ‘programas de asistencia social’ (...) Están operando un mecanismo que será puesto a funcionar a pleno durante el período electoral: implícitamente, tanto funcionarios como referentes van a ‘chantajear’ a sus beneficiarios: ‘si de jamos nuestro cargo pueden perder el acceso a los bienes y servicios que el intendente y yo les damos: es su elección’” (Auyero, 1997b; 182).

Así entendido, intimidación y chantaje son sinónimos. Brusco, *et al*, si bien no reparan en el sistema de representaciones que acompaña al intercambio, encontraron a través de sus encuestas, lo mismo que Auyero identificó en la evaluación cualitativa de sus entrevistas:

*“... nuestros datos en general nos llevan a identificar **la intimidación, la coerción y el monitoreo como el sostén del clientelismo en la Argentina.**” (Brusco, *et al*, 2005: 272).*

La presencia del mediador en determinadas situaciones puede ser muy intensa. Los clientes pueden sentir que están siendo observados y es muy común que aquellas personas que reciben favores de los punteros sean provistos además de la boleta del partido el día de las elecciones cuando no llevados directamente hasta el lugar de votación.

*“Las personas a quienes los partidos proveen con boletas no son sólo más pobres que aquellas que votan con boletas que encuentran en el cuarto oscuro, sino que también son más susceptibles a la influencia clientelar (...) Una persona que vota con una boleta provista por un partido tiene una probabilidad 50% mayor de recibir bienes y reconocer que esto influye en su voto que alguien que toma las boletas en el cuarto oscuro.” (Brusco, *et al.*, 2005: 270).*

Algunas regiones del país, como el conurbano bonaerense o las provincias más pobres presentan una intensa movilización clientelar, mientras que otras, como Mar del Plata o Capital Federal, dan cuenta de un electorado más volcado a una orientación programática del voto. El análisis de los resultados a través de las variables enumeradas (ingreso, región e identificación política) arrojaron la siguiente conclusión: si bien la Argentina no es tan clientelar como a primera vista podría creerse y, por tanto, no debiera exagerarse el peso del clientelismo en el sistema político argentino; es indudable que ser (i) peronista; (ii) pobre y (iii) vivir en una zona periférica aumentan notablemente las chances de entrar en una relación clientelar con un mediador político, y que el sostén de esa relación son la intimidación, la coerción y el monitoreo (Brusco, *et al.*, 2005).

III. El partido clientelar

A partir de 1983, con el retorno de la democracia, la estructura del Partido Justicialista emprendió un proceso de cambio organizacional paralelo al operado en la estructura social. El PJ, que hasta entonces había sido un partido de base sindical, comenzó a convertirse, en términos de Levitsky, en un partido de “base clientelar” (Levitsky, 2003). De modo tal que el partido predominante (Sartori, 1997: 154-157, 247-258) en la Argentina de nuestra década es, a la vez, un partido basado organizacionalmente en el clientelismo político. En lo que sigue, tomaremos la investigación de Steven Levitsky sobre la estructura organizacional del peronismo urbano, para dar cuenta de este proceso.

En 1983, luego de la derrota en las elecciones presidenciales, surge en el peronismo una corriente interna cuya principal demanda era el establecimiento de elecciones internas directas para la elección de candidatos partidarios y generales. Esta demanda atentaba contra los privilegios corporativos de los sectores sindicales y era encabezada por políticos cuya historia de militancia se había forjado en la llamada “rama política” del peronismo, entre ellos, los más importantes: Carlos Menem, Antonio Cafiero y Carlos Grosso. Estos dirigentes, estableciendo acuerdos tácticos con Gobernadores provinciales, que también se veían favorecidos por las elecciones internas, lograron llevar al partido hacia una alternativa de conducción distinta respecto de aquella que proponían los sectores sindicales. Esta corriente interna tomó el nombre de “La renovación”. (Levitsky, 2003).

Los renovadores lograron quitarle la conducción del movimiento a la “rama sindical”, que nunca volvería a recuperar el nivel de influencia que tuvo entre 1955 y 1983. Sin embargo, a efectos de comprender qué rol desempeña el clientelismo en este proceso, cabe preguntarnos qué factores posibilitaron el tránsito del sindicalismo al clientelismo. Según Levitsky, existen dos factores fundamentales: (i) la necesidad de adaptación impuesta por el contexto y (ii) la “*estructura débilmente institucionalizada*” del PJ (Levitsky, 2003: 4). De la variable contextual nos hemos ocupado en el primer capítulo. La reforma neoliberal y el consecuente empobrecimiento y declinación del peso de la clase obrera, caracterizan el nuevo ambiente en que los partidos de base sindical deberán luchar por adaptarse –y el peronismo es, a propósito, un caso de adaptación exitosa. Por lo tanto, nos abocaremos a describir a continuación qué rol jugó la débil institucionalización del PJ en el tránsito hacia un partido de base clientelar.

Si bien el peronismo tenía, desde 1955, una base sindical claramente identificable, la relación partido-sindicatos nunca se había rutinizado. De modo tal que, cuando la influencia sindical comenzó a declinar, los mecanismos tradicionales de participación fueron rápidamente modificados. Sumado a ello, el Partido Justicialista se sustenta en una organización de masas con fuerte arraigo territorial. Lo que le da la posibilidad de acumular capital político en el nivel de las bases es la informalidad. En peronismo, cualquiera puede abrir un comedor, un centro recreativo o una Unidad Básica, sin ninguna autorización burocrática, siempre que tenga recursos económicos y humanos suficientes como para mantenerla funcionando. Así,

“La organización peronista consiste en un enorme conjunto de redes vecinales informales que operan en una gama de entidades, entre ellas, los clubes barriales, las cooperativas, los comedores populares y también, a menudo, en las propias casas de los militantes. Todas estas entidades tienen una organización y funcionamiento autónomos. No figuran en los estatutos del partido (...) Pese a ello, participan regularmente en las actividades políticas y cumplen un rol crítico de mediación entre los dirigentes y las bases.” (Levitsky, 2003: 37)

Otro de los rasgos típicos del peronismo es la no estandarización de las carreras políticas; es decir, no hay un *cursus honorum* que indique la forma segura y esperada de ir escalando posiciones, paulatinamente, al interior de la jerarquía partidaria. Un dirigente, merced, por ejemplo, a sus vínculos personales con los miembros de la cúpula, puede pasar a formar parte de la conducción nacional, sin haber pasado por el resto de las instancias anteriores. Parte de la bibliografía sobre partidos políticos tiende a considerar a la centralidad burocrática como una característica propia de los partidos de masas. Sin embargo, el peronismo carece de una burocracia central fuerte: un dirigente puede caer al vacío con la misma rapidez con que llegó a la cima (Levitsky, 2003). En consecuencia:

“... pueden existir organizaciones de masas carentes de una fuerte burocracia central, de carreras políticas seguras o de mecanismos institucionalizados para la rendición de cuentas de los dirigentes. Si bien el PJ es, sin duda alguna, un partido de masas, tiene una organización informal más que burocrática (...) Estas estructuras partidarias informales y con un débil grado de institucionalización (...) son típicas de la mayoría de los partidos populistas y clientelistas.” (Levitsky, 2003: 19).

Esta “debilidad” formal permitió que los renovadores dejaran a un lado rápidamente a los líderes de la vieja estructura sindical accediendo a la conducción de hecho de partido; y, además, permitió Menem implementar el cambio drástico en la orientación política y económica del peronismo para transformarlo en una estructura funcional al programa de la coalición neoconservadora. La fluidez de la estructura interna y la ausencia de reglas de funcionamiento partidario rutinizadas implicó para Menem –quien se había enfrentado con Cafiero en las elecciones internas– un margen de maniobra suficiente como para seducir a sus opositores internos con cargos públicos y desarticular el cafierismo (Levitsky, 2003).

Durante la puja interna entre los sectores renovadores y los sindicales, la fuente de poder de los primeros fue el acceso a los recursos estatales lo cual les permitió construir una trama creciente de relaciones clientelares asentada territorialmente. Por ejemplo, Carlos Grosso, ex Intendente de la Capital Federal, había construido un aparato político conocido como “el sistema”, que se basaba en la capacidad de movilización de una serie de unidades básicas distribuidas por toda la Capital y financiadas, en su gran mayoría, con recursos estatales (Levitsky, 2003). Diez años después, puede apreciarse la profundización de este proceso en el poder territorial acumulado por los Intendentes Municipales en el Conurbano Bonaerense.³²

32. El Conurbano Bonaerense es el cinturón urbano que rodea la Capital Federal. Pertenece territorialmente a la Provincia de Buenos Aires y constituye una de las zonas más castigadas por el proceso de empobrecimiento reseñado en el capítulo primero. Actualmente, de los 30 Municipios que lo componen, 23 poseen Intendentes peronistas (Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Ezeiza, Florencio Varela, General Rodríguez, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Luján, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Pilar, Presidente Perón, Quilmes, San Fernando, San Miguel, San Vicente, Tres de Febrero); y 24 se encuentran alineados con el actual Presidente de la Nación (todos los peronistas, a excepción de San Vicente y San Miguel, sumados a los Intendentes de San Isidro (UCR), Vicente López (UCR), y Esteban Echeverría (Vecinalista). En el Conurbano, la cantidad de personas debajo de la línea de pobreza osciló entre un tercio y más de la mitad de la población. Evolucionó de la siguiente manera:

Año	2003		2004		2005		2006
Semestre	1	2	1	2	1	2	1
Personas bajo la Línea de Pobreza	61,8	53,5	50,9	44,4	45,5	36,9	34,5

Elaboración propia en base a datos del INDEC (www.indec.mecon.ar)

Este sector del territorio, gobernado por el peronismo, concentra casi 6 millones de habitantes. Estos datos resultan de suma relevancia para ilustrar el hilo conductor del presente trabajo y el carácter predominante del peronismo, puesto que en el Conurbano se entrelazan los fenómenos que hemos abordado: empobrecimiento sostenido, extensión y consolidación de los lazos clientelares y fuerte presencia territorial de un peronismo de carácter predominante.

En palabras de Levitsky,

“En el nivel de las bases, los políticos justicialistas utilizaron su acceso a los cargos públicos para construir redes clientelitas de apoyo al margen de los sindicatos, redes que, con el tiempo, reemplazaron a éstos como vínculo primordial del PJ con la clase obrera y los sectores populares. Como resultado de estos cambios, la influencia del movimiento obrero organizado decayó abruptamente. Este proceso de desindustrialización fue un factor importante en el éxito electoral del partido en un entorno que presentaba características cada vez más posindustriales. Le permitió apelar a un nuevo electorado (la nueva clase media y los independientes) y, a la vez, mantener al antiguo (los pobres urbanos) con una nueva táctica: el clientelismo (...). A medida que los dirigentes partidarios asumían cargos en los gobiernos provinciales y locales, reemplazaban los recursos sindicales por recursos del Estado, construyendo organizaciones clientelistas al margen de los sindicatos (...). Los punteros locales (...) se volvían ahora hacia los funcionarios del PJ y creaban con éstos alianzas llamadas “agrupaciones”, cuya base principal era el patronazgo (...) estas nuevas estructuras territoriales proporcionaron a los dirigentes renovadores los recursos y organizativos para competir con los sectores ortodoxos en los grandes distritos industriales (...) Para triunfar en las elecciones internas se requería una infraestructura capaz de conquistar votos, lo cual promovía que tanto los dirigentes como los militantes se organizaran en torno de la distribución de favores menudos típicos de la política de patronazgo (...) los recursos públicos pasaron a ser el vínculo principal entre el PJ y sus activistas. Si durante la década del ochenta esas organizaciones habían actuado como “partidos colaterales” ayudando a los miembros del PJ a independizarse de los sindicatos, en la del noventa se convirtieron en el único camino posible” (Levitsky, 2003: 147).

En el siguiente cuadro resumimos de manera comparativa las variables organizacionales y contextuales que caracterizan a los dos peronismos, utilizando el marco teórico y conceptual aportado por Cavarozzi (1996), Lo Vuolo y Barbeito (1998), Levitsky (2003), Auyero (1997, 2001) y Legnani y Rodríguez Mediana (2003).

Variable / Período	1955-1983	1983-Hoy
Modelo económico-social	ISI - keynesianismo - intervención estatal	Neoliberalismo
Matriz	Estado-céntrica	Mercado-céntrica
Política Social	Semi universal. Basada en la cobertura a los trabajadores	Focalizada
Peronismo	Sindical	Clientelar
Lugar simbólico	Fábrica/empresa	Barrio
Movilización	Fuerte componente sindical	Fuerte componente territorial/clientelar. Predominancia de los gobernadores e Intendentes.

El justicialismo de base sindical se configura con mayor claridad a partir de 1955, luego de la caída de Perón, cuando la conducción jerárquica del movimiento se debilita y surge el peronismo de la resistencia. Esto se da en el contexto de una “matriz Estado-céntrica”³³ (Cavarozzi, 1996), en términos de Cavarozzi,

33. En América Latina, durante el período de entreguerras, las sociedades se estructuraron en torno a una matriz de tipo Estado-céntrico, iniciando el proceso de desmercantilización. Si bien en todos los países industriales del mundo el Estado adquiere por esta época una presencia mayor a la que había tenido en el período anterior. Sin embargo, en América Latina, el rol estatal es aun mayor, llegando a ocupar una posición predominante incluso en la propia sociedad. Así, el nuevo modelo se caracterizó por una fuerte presencia del aparato estatal y por su intervención creciente en el ámbito económico; sumado a la protección de la economía interna respecto de los vaivenes del sistema capitalista mundial, lo cual permitiría que el juego entre los actores internos no fuera de suma cero. El sustento de dicha intervención era el pacto implícito entre los grandes actores sociales: los grandes capitalistas, los

con una política social semi-universal basada en la cobertura a los trabajadores (Lo Vuolo y Barbeito, 1998), donde el lugar simbólico de la movilización era la fábrica o la empresa. A partir de mediados de la década de 1970 comienzan los cambios estructurales reseñados en el primer capítulo. Tomamos 1983 como punto de inflexión porque es el año en que se reestablece el régimen democrático, lo cual implicó que aquellos dirigentes peronistas que habían ganado las elecciones en su distrito comenzaran, merced al control de recursos estatales, a dar forma a la base de sustentación clientelar que luego terminará siendo la característica saliente de la organización partidaria (Levitsky, 2003). Este proceso se operó en un contexto de configuración de una matriz “mercado-céntrica” (Cavarozzi, 1996), con fuerte poder de movilización concentrado en los Intendentes y Gobernadores que construyeron y consolidaron sus bases territoriales en los barrios más empobrecidos (Auyero, 1997b; Auyero, 2001; Levitsky, 2003).

Estas observaciones nos llevan a recordar los postulados de Guillermo O'Donnell sobre la importancia de las instituciones informales en las poliarquías latinoamericanas (O'Donnell, 2001). En este punto se cierra el círculo abierto en el primer apartado: el clientelismo político es una institución informal de suma importancia a la hora de comprender la dinámica política del régimen democrático puesto que, en términos relacionales, ejerce un efecto de dominación sobre la población objeto en virtud de los aspectos subjetivos y simbólicos que encubren la asimetría de poder entre patrones y clientes (Auyero, 1997b; Auyero, 2001); y, en términos organizacionales, aporta el pilar fundamental de la estructura de poder (Levitsky, 2003) del partido predominante. El clientelismo político no es *solamente*, sino *esencialmente*, favores por votos. Con esto, no se niegan las implicancias simbólicas ni los aspectos antropológicos o etnográficos, al tiempo que se atiende al consejo de Nun, es decir, no se pierde de vista el arraigo del fenómeno “*en los efectos política de las desigualdades sociales*” (Nun, 1997: 9).

Capítulo III. Clientelismo político y calidad democrática

“La gran cuestión –política y moral– de los derechos y capacidades que habilitan la agencia son el campo en el cual, en democracia, se ha jugado y se seguirá jugando la política”
Guillermo O'Donnell

En el primer capítulo realizamos una reseña sobre las condiciones sociales que resultaron del ajuste estructural implementado por la coalición neoconservadora. En el segundo, al indagar sobre el concepto de clientelismo político, encontramos que, (i) en un contexto de empobrecimiento y exclusión social crecientes, asistimos a la emergencia de una masa crítica de personas con imposibilidad de acceder por sus propios medios a satisfactores materiales de necesidades básicas. Así, el capital político individual pasa a ser una moneda de cambio que es posible entregar a cambio de esos satisfactores. Sumado a ello, (ii) encontramos que, a pesar de que la relación clientelar es objetivamente una relación de dominación, muchas veces, a causa del efecto “analgésico” de los aspectos simbólicos y subjetivos, el cliente no se identifica a sí mismo como sujeto dominado. Esto es un problema capital para la democracia.

A lo largo del trabajo hemos desarrollado el soporte teórico y conceptual que nos permitirá, en las Conclusiones, abordar el contraste de la hipótesis. Sin embargo, todo lo dicho hasta aquí quedaría incompleto si no encontráramos un nexo entre pobreza, clientelismo político y democracia. En otros términos, el clientelismo se transforma en un problema cuando la democracia se concibe como algo más que un régimen político. En consecuencia, el paso que resta es indagar sobre el concepto de democracia y encontrar una definición que supere los límites que prescribe la concepción procedimental. Si bien la democracia es inconcebible sin la existencia de las pautas y procedimientos formalmente institucionalizados que definen el régimen, ello no implica que el listado de una serie de reglas de procedimiento agote el significado del concepto. (O'Donnell, 2003). Esto cobra vital importancia para las sociedades latinoamericanas, puesto que si bien “*hemos hecho el logro importantísimo de conquistar un régimen democrático (...) en la mayoría de nuestros países ese régimen poco o nada ha logrado expandirse en dirección a la democratización de la sociedad o del propio Estado.*” (O'Donnell, 2003: 39).

En este sentido, Guillermo O'Donnell, Osvaldo Iazzetta y Jorge Vargas Cullell (2003) han trabajado desde diversos ángulos en una propuesta integral para evaluar la calidad democrática en el marco del

sindicatos, las grandes empresas estatales, los partidos políticos, etc. Durante alrededor de cincuenta años este modelo funcionó aceptablemente. A partir de mediados de la década de 1970 comienza a producirse un cambio en la estructura económica argentina. Los altos índices inflacionarios de 1975 y 1982 preanunciaron lo que luego sería confirmado por la hiperinflación de 1989, que terminó de arrasar con el modelo estado-céntrico. A partir de entonces, con el gobierno neoliberal encabezado por Carlos Menem, comenzaron a sucederse una serie de tajantes reformas que terminaron por configurar una matriz mercado-céntrica, caracterizada por el achicamiento de Estado y su retirada del ámbito económico (privatización de empresas pública, ajuste del gasto público, etc.); avance de los capitales privados y la pérdida de relevancia de la actividad política (Cavarozzi, 1996).

proyecto "Auditoria ciudadana sobre la calidad de la democracia en Costa Rica".³⁴ Estos trabajos dieron origen al libro "*Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*" que contiene el artículo "*Democracia, Desarrollo Humano y Derechos Humanos*" de Guillermo O'Donnell, el cual es un intento por proveer de un marco teórico a la problemática de la calidad democrática en un contexto de ausencia de conceptos y teorías desarrollados en éste ámbito. En consecuencia, en el presente capítulo nos valdremos centralmente de las ideas expuestas por O'Donnell en el trabajo mencionado e incorporaremos también algunos de los aportes realizados por el resto de los autores.³⁵

El clientelismo político es una práctica que se basa en la imposibilidad de una determinada (creciente) cantidad de ciudadanos de satisfacer sus necesidades básicas de manera independiente. Por los tanto, clientelismo político, exclusión social y calidad democrática son variables estrechamente relacionadas entre sí. De aquí la importancia que reviste el concepto de democracia: si ésta se concibe exclusivamente como un conjunto de reglas procedimentales, la existencia de relaciones clientelares no es un problema que merezca la atención de la Ciencia Política, puesto que no afecta el funcionamiento del régimen. En cambio, si la democracia comporta además un umbral mínimo de desarrollo humano fundado en la concepción del ser humano como agencia, la cuestión toma inevitablemente un cariz distinto. En términos más concisos: el clientelismo no afecta al procedimiento pero sí a la calidad democrática. De acuerdo al concepto que se tome, la conclusión será una u otra. La desigualdad creciente combinada con la vigencia formal de los procedimientos democráticos configura una democracia que podríamos definir como de baja calidad porque no cumple con los requisitos de una ciudadanía universal inclusiva, que habilite a los individuos en el ejercicio de los otros derechos. A continuación nos adentraremos en el concepto de calidad democrática.

I. Democracia, Desarrollo Humano y Derechos humanos

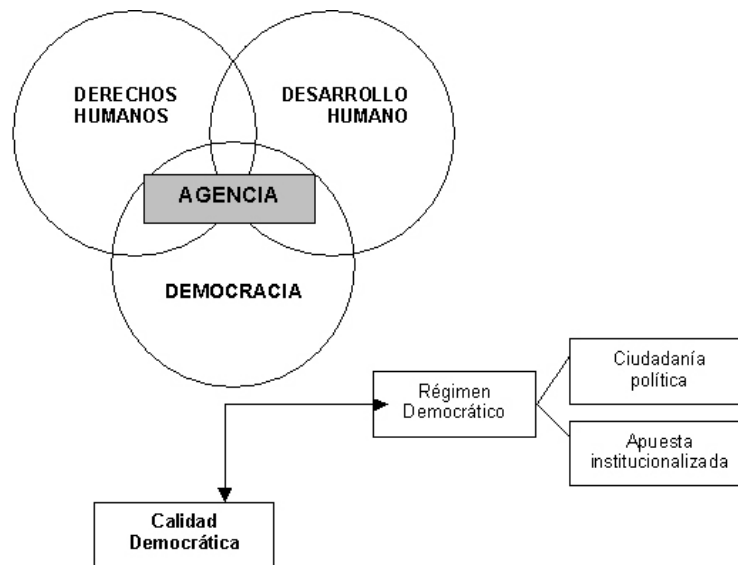
Guillermo O'Donnell sostiene que "*...un régimen democrático es un componente fundamental de la democracia, pero no agota su significado*" (O'Donnell, 2003: 28). Tal es el punto de partida de su indagación. Sin embargo, emprender tamaña reflexión conlleva un peligro inherente: "*... fácilmente, se puede caer en un terreno resbaladizo al final del cual uno termina identificando la democracia con todo lo que le gusta*" (O'Donnell, 2003: 28). La "soga" que elige para adentrarse en los confines poco explorados del concepto de democracia, saliendo de la tierra firme que supone la poliarquía, es la concepción del ser humano como agente. Dicha concepción es el "*factor fundante de la democracia*" y es el punto de encuentro entre ésta, los derechos humanos y el desarrollo humano.³⁶

El descubrimiento de este denominador común conduce, consecuentemente a evaluar la calidad de las democracias existentes. Del mismo modo que el Desarrollo Humano no puede reducirse a la disponibilidad de recursos materiales, ni los Derechos Humanos a la protección contra la violencia física; la Democracia no puede confinarse a los límites del régimen (O'Donnell, 2003). El núcleo conceptual de la propuesta de O'Donnell puede resumirse en el siguiente gráfico:

34. Esta iniciativa se enmarcó en el "Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible" en Costa Rica y contó con respaldo financiero Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y de la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI).

35. Además de los mencionados O'Donnell, Iazzetta y Vargas Cullell, la compilación incluye aportes de Alcántara Sáez, Conaghan, Coppedge, da Silveira, Ippolito, Kart, Lechner, Mazzuca, Méndez, Punk, Tavares de Almeida y Whitehead, cuyos trabajos son reflexiones acerca de lo expuesto en artículo central de O'Donnell, que hemos tomado como centro de nuestro marco teórico.

36. Esta concepción ha sido adoptada implícitamente en convenios y tratados internacionales en los Informes sobre Desarrollo Humano del PNUD (O'Donnell, 2003).



El Desarrollo Humano, los Derechos Humanos y la Democracia arraigan en la noción de agencia. En consecuencia, si la democracia tiene el mismo fundamento filosófico y moral que la vigencia de un umbral mínimo de desarrollo y derechos humanos, entonces aquella, necesariamente, debe extenderse más allá del régimen. A continuación desarrollaremos los conceptos resumidos en el gráfico con la intención de seguir el recorrido teórico de Guillermo O'Donnell hacia la calidad de democrática.

a. Desarrollo humano y Derechos Humanos

El Desarrollo Humano es un concepto reciente, basado en los trabajos de Amartya Sen y en los documentos del PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo), que no se centra en el desempeño económico sino en la conquista y expansión de una serie de capacidades básicas por parte de los seres humanos. El corolario de esta concepción es que *“la conquista y expansión de un conjunto de capacidades básicas”* deviene en *“un derecho de todos los que sufren privaciones de esas capacidades”* (O'Donnell, 2003: 33). Lo que subyace a esta pretensión es una concepción moral del ser humano como agente; es decir, como alguien que

“... está normalmente dotado de razón práctica y de autonomía suficiente para decidir que tipo de vida quiere vivir, que tiene capacidad cognitiva para detectar razonablemente las opciones que se encuentran a su disposición y que se siente –y es interpretado por los demás como– responsable por los cursos de acción que elige.” (O'Donnell, 2003: 33).

Al abordar esta problemática, O'Donnell es consciente de que es imposible evitar el abordaje de cuestiones normativas. Si la democracia implica una serie de procedimientos legalmente sancionados, tales instituciones pueden abordarse de manera descriptiva; es decir, observando empíricamente el funcionamiento institucional de una democracia puede saberse objetivamente si las reglas de procedimiento se cumplen o no, tanto en su aspecto fáctico como legal. Sin embargo, la raíz común de la democracia, los derechos humanos y el desarrollo humano, la agencia, es una *concepción moral* del ser humano. Y ello, inevitablemente, conduce a la necesidad de sopesar las afirmaciones descriptivas con las normativas (O'Donnell, 2003: 57): en las democracias latinoamericanas donde objetivamente funcionan las instituciones básicas de la poliarquía, y fundadas normativamente en la concepción moral del ser humano como agente, podemos identificar restricciones objetivas que obstaculizan materialmente el desarrollo de capacidades humanas básicas. En palabras de O'Donnell:

“... cabe a los universalistas explicitar la concepción que subyace a la pretensión de que todos puedan alcanzar por lo menos un conjunto básico de capacidades y derechos (...) Este elemento subyacente –y fundante– es una concepción moral del ser humano como agente (...) Estas son cuestiones importantes, dado que la cuestión central, porque afecta a millones de personas, se refiere a situaciones en las que de manera objetiva (es decir, mucho más allá de las preferencias de quienes están involucrados) ven objetivamente obstaculizada la probabilidad de convertirse plenamente en agentes...” (O'Donnell, 2003: 33).

En conclusión, las perspectivas del Desarrollo Humano y los Derechos Humanos tienen cuatro elementos en común:

- i. El Ser Humano es el alfa y el omega, el principio y el fin de la perspectiva
- ii. Se fundan, junto con la democracia, en la concepción moral del ser humano como agente

- iii. Ambas indagan sobre la base mínima indispensable de condiciones (sean derechos o capacidades) que permiten el desarrollo de la agencia
- iv. Ambas han sufrido redefiniciones teóricas que ampliaron el alcance de los conceptos
Incorporando al concepto de democracia podemos elaborar el siguiente cuadro comparativo.

Concepto	Factor Fundante	Perspectiva limitada
Desarrollo Humano	Concepción moral del Ser Humano como Agente	Desarrollo Económico
Derechos Humanos		Protección contra la violencia física
Democracia		Democracia Procedimental

b. Democracia

En general, la Ciencia Política contemporánea se ha limitado a estudiar todo aquello que ocurriera al interior del régimen político. Sin embargo, el estado actual de las democracias, particularmente en América Latina, caracterizado por el incumplimiento de las promesas de igualdad y desarrollo que fundaron el impulso democrático a partir de las transiciones, demanda una indagación que supere los límites impuestos por el régimen (O'Donnell, 2003; Vargas Cullell, 2003). Según Vargas Cullell, las democracias surgidas de la transición

“... cumplen razonablemente con las características de la poliarquía pero tienen profundas intrusiones autoritarias en la organización del Estado y de sus relaciones con la ciudadanía.” (Vargas Cullell, 2003: 153).

Oswaldo Iazzetta comparte y refuerza esta posición:

“Un concepto minimalista (...) no nos ilustra demasiado sobre el grado de democraticidad de las democracias (...) El concepto de régimen político –entendido como un umbral mínimo homologable a la noción de poliarquía– se torna insuficiente para dar cuenta de otras dimensiones que expresan la democraticidad y calidad de una democracia” (Iazzetta, 2003: 302).

Más aún, Gabriela Ippolito (2003), desde una perspectiva epistemológica, considera que las teorías vigentes sobre la democracia se encuentran inmersas en una “crisis de paradigma”, en términos de Khun. Como adelantamos anteriormente, los requisitos procedimentales que definen al régimen son componentes fundamentales de la democracia. Pero no agotan el concepto. Este déficit conceptual deviene ineludible a la luz de la realidad que enfrentan las actuales democracias latinoamericanas.

La “*democracia de mínima*” (Bobbio, 2000), la “*poliarquía*” (Dahl, 1992) o la “*democracia procedimental*” (Schumpeter, 1963), son clásicas definiciones de la Ciencia Política que establecen una serie de características al nivel del régimen político cuya vigencia define la existencia de una democracia. Sin embargo, el sostenimiento de las democracias en contextos de desigualdad y exclusión social ha conducido a muchos académicos a reflexionar acerca de otras dimensiones que deberían ser incorporadas al análisis. Surge así la pregunta sobre cuán democráticas son las democracias; en otros términos: surge la pregunta por la calidad de la democracia.

i. El régimen democrático

Según O'Donnell el régimen político se define por

“... los patrones, formales e informales, y explícitos e implícitos, que determinan los canales de acceso a las principales posiciones de gobierno, las características de los actores que son admitidos y excluidos de tal acceso, los recursos y estrategias permitidos para lograrlo, y las instituciones a través de las cuales ese acceso ocurre y desde las cuales, una vez logrado son tomadas las decisiones gubernamentales” (O'Donnell, 2001: 35).

Para que el régimen sea considerado *democrático* es necesario que esas pautas y procedimientos tengan determinado formato. Por ejemplo, Robert Dahl elige el concepto de “poliarquía” para referirse al régimen democrático e identifica siete atributos: (i) autoridades públicas electas; (ii) elecciones libres y limpias; (iii) sufragio universal; (iv) derechos a competir por el acceso a los cargos públicos; (v) libertad de expresión; (vi) información alternativa; y (vii) libertad de asociación (Dahl, 1963) En “*Contrapuntos*”, Guillermo O'Donnell agrega cuatro atributos más a los siete propuestos por Dahl: (viii) quienes desempeñan los más altos cargos gubernamentales deben permanecer en sus cargos durante el tiempo legalmente

establecido; (ix) las autoridades electas no pueden ser sometidas a restricciones de carácter grave por parte de actores no electos; (x) debe haber una definición clara del “*demos votante*”; y (xi) deben existir expectativas generalizadas de que las elecciones y los derechos políticos se mantendrán estables en el tiempo (elecciones institucionalizadas) (O'Donnell, 2001: 309).

Según Schumpeter la democracia es “*un método para llegar a decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencias por el voto del pueblo*” (Schumpeter, 1964). Desde esta concepción la democracia se limita a una serie de reglas procedimentales cuyo objetivo es conformar un gobierno. Por su parte, Norberto Bobbio considera que la democracia implica “*un conjunto de reglas que establecen quién está autorizado para tomar decisiones y bajo qué procedimientos*” (Bobbio, 2000: 24). Por tanto, es democrático aquel régimen que cumple con las siguientes características: (i) la regla fundamental es la regla de la mayoría; (ii) un alto número de ciudadanos tiene derecho a participar directa o indirectamente en la toma de decisiones; (iii) hay reglas procesales que determinan como se llevan a cabo esas decisiones; y (iv) existen alternativas reales entre las cuales pueden elegir quienes están habilitados para decidir. Estos requisitos configuran una “definición de mínima”.

Sin embargo, como lo advertimos anteriormente, el desempeño insatisfactorio de las democracias latinoamericanas ha llevado a Guillermo O'Donnell, y a una porción de la comunidad académica, a indagar en los confines menos explorados del concepto de democracia (O'Donnell, 2003). El paradigma de la calidad democrática incorpora una serie de dimensiones que no son tenidas en cuenta en las definiciones clásicas. Las “*desigualdades extremas*” que “*impiden el ejercicio de la ciudadanía*” (Vargas Culler, 2003: 154); la escasa democraticidad de los Estados; la falta de eficacia del sistema legal; el abuso de las burocracias (O'Donnell, 2003; Ippolito, 2003); y la existencia de prácticas clientelares (Alcántara Sáez, 2003; Ippolito, 2003), son variables que escapan a los límites del régimen pero que de ninguna manera carecen de consecuencias para la vida cotidiana de miles de ciudadanos que ven imposibilitado el acceso a umbrales mínimos de desarrollo humano y que por tanto, experimentan serios problemas a la hora de ejercer libremente la ciudadanía (O'Donnell). A continuación, antes de arribar a una definición de la calidad democrática, veremos la manera en que algunas de estas dimensiones (el Estado, la ciudadanía efectiva y el sistema legal) devienen en “*parte constitutiva de la democracia*” (Ippolito, 2003: 234).

ii. Ciudadanía política y apuesta democrática

Comenzaremos por establecer la definición de ciudadanía que se desprende del artículo de O'Donnell. La ciudadanía política es un status legal (público e igualitario), de carácter adscriptivo y formal, resultado de una asignación “*limitadamente universalista*” de libertades “*circundantes*” y derechos de participación. Es la cara individual del régimen democrático (O'Donnell, 2003: 73). Las características contenidas en la definición pueden resumirse de la siguiente manera:

Definición de ciudadanía según O'Donnell (2003)

Ciudadanía Política	Es asignada como parte y consecuencia de la apuesta democrática		
	Dicha asignación consiste en derechos y libertades vinculados a la apuesta	Libertades circundantes. Por ejemplo, de expresión, de movimiento, de información, de movimiento, etc.	
		Derechos de participación. Posibilidad de elegir y ser elegido y de participar en elecciones limpias e institucionalizadas.	
	Es un status legal , con un doble carácter	Adscriptivo	Por el solo hecho de haber nacido en un territorio determinado (<i>ius soli</i>) o de pertenecer a un linaje (<i>ius sanguini</i>) los individuos resultan revestidos de los derechos y libertades.
			Dicha asignación se realiza de manera "limitadamente universalista" .
		Formal	Resulta de reglas legales sancionadas de acuerdo a los procedimientos establecidos
Es publica , puesto que las leyes satisfacen el requisito de publicidad.			
		Es igualitaria , puesto que genera un espacio de igualdad legalmente determinado.	

El pilar que sostiene la asignación pública, igualitaria y universal de derechos y libertades ciudadanas en la "apuesta democrática". Según O'Donnell, la democracia "es el único régimen que es resultado de una apuesta institucionalizada, universalista e inclusiva" (O'Donnell, 2003: 45). Su carácter institucionalizado deriva del hecho de que los derechos y libertades están formalmente sancionados por el sistema legal y a la expectativa compartida de la mayoría de los actores los cuales descuentan que las elecciones limpias y las instituciones democráticas seguirán vigentes y estables en el futuro (O'Donnell, 2003). Cuando listamos los atributos del régimen democrático vimos que era necesaria la existencia de autoridades públicas electas por el sufragio universal de un "demos votante" claramente identificado a partir de elecciones libres, limpias e institucionalizadas. Este procedimiento de elección de autoridades es justamente el resultado de esta apuesta (Dahl, 1992; O'Donnell, 2001). Es decir, además de que (a) las elecciones deben ser limpias (o sea: libres, competitivas, igualitarias, decisivas e inclusivas) e institucionalizadas; (b) todos los ciudadanos deben (i) poder elegir y ser elegidos y (ii) aceptar que los demás tengan la misma posibilidad.

Por su parte, el carácter inclusivo de la apuesta no ha sido una constante en el tiempo sino una conquista histórica. En los países que dieron surgimiento a los primeros regímenes democráticos modernos, durante muchos años, existieron amplios sectores de la población excluidos del goce de los derechos políticos.³⁷ Dicha exclusión, al basarse muchas veces en la falta de autonomía, derivaban en la negación

37. O'Donnell afirma que el argumento típico para justificar la exclusión de determinados sectores era la falta de capacidad e independencia para tomar decisiones; o sea, la negación de su condición de agencia (O'Donnell, 2003: 105-108).

de la condición de agencia. A los largo de la historia de la democracia, esos sectores han ido pujando por su inclusión. Sin embargo, a pesar de ello, O'Donnell sostiene que la presunción de agencia no estaba ausente en la base filosófica de la apuesta democrática inicial sino que, por el contrario, se encontraba latente en el pensamiento ético, religioso y filosófico incluso antes de que se consolidara la teoría política liberal. Dicha concepción fue avanzando, en una sinuosa trayectoria, a la par de la sociedad moderna hasta convertirse en el pilar del sistema legal occidental, comenzando con la sanción de los derechos civiles, siguiendo por los derechos y libertades de la democracia política y terminando, en el siglo XX, con la sanción de los derechos sociales (O'Donnell, 2003: 61-62).

Los derechos políticos son derechos atribuidos con vocación universalista (aunque limitada) por el sistema legal a casi todos los adultos que habitan el territorio de un Estado. Dicha atribución está basada en la presunción de agencia que contiene la "apuesta democrática". Según el propio O'Donnell,

"... a través de la asignación de diversos derechos y libertades, la democracia política construye a los ciudadanos como agentes (...) esos agentes son portadores de derechos subjetivos legalmente asignados (...) El reconocimiento de las personas como agente implica la atribución legal de la capacidad de cada ciudadano/a de hacer opciones que son consideradas suficientemente razonables como para tener significativas consecuencias en términos de la agregación de votos y del desempeño de las funciones en el estado y el gobierno" (O'Donnell, 2003: 43).

Así, **la ciudadanía política y la apuesta institucionalizada son las caras individual y colectiva, respectivamente, de la moneda del régimen democrático** (O'Donnell, 2003: 143). Con esto queda establecida la relación existente entre agencia, democracia y ciudadanía política; relación que interesa especialmente para el objetivo de nuestro trabajo, puesto que, como veremos, en muchas democracias existen condiciones sociales que dificultan seriamente (e incluso impiden) el desarrollo de la condición de agencia y consecuentemente el ejercicio de la ciudadanía política, configurando democracias de baja calidad.

iii. Estado y sistema legal

En su exploración más allá de los límites procedimentales de la democracia, O'Donnell se topa con el Estado. Siguiendo la línea argumental del apartado anterior, la ciudadanía política y la apuesta democrática presuponen la existencia de un Estado que sanciona y sostiene un sistema legal consistente en una serie de derechos, libertades y obligaciones cuya atribución constituye a los individuos en ciudadanos. El régimen democrático necesita por tanto de la existencia de un ente estatal que, en los límites del territorio en que viven sus ciudadanos, sostiene, merced al monopolio legítimo de la coacción física, la vigencia de elecciones limpias e institucionalizadas, los derechos de participación y las libertades circundantes (O'Donnell, 2003: 70).

En otros términos, la democracia supone un Estado que

- (i) se encuentra anclado territorialmente y determina, en ese territorio, quiénes poseen derechos políticos, y que
- (ii) cuenta con un sistema legal otorga la condición de ciudadano de manera "limitadamente universalista"

El Estado no es exclusivamente un conjunto de burocracias sino también un sistema legal que sanciona (normativamente) la apuesta democrática y sostiene (fácticamente) la vigencia de tales normas. Así, según O'Donnell, la democracia presenta cuatro características: dos que corresponden al régimen y dos al Estado. Podemos resumirlas en el siguiente cuadro.

Cuatro características distintivas de la democracia

Ámbito	Característica	
Régimen político	1	Elecciones limpias e institucionalizadas
	2	Apuesta inclusiva de carácter limitadamente universal
Estado	3	Sistema que sanciona y respalda derechos y libertades
	4	Sistema legal que prohíbe que cualquiera sea de <i>legibus solutus</i>

Dicho sistema legal posee características particulares. No se trata meramente de un puñado de reglas sino que involucra también una serie de instituciones estatales cuyo funcionamiento se regula normativamente. Para ser democrático, un sistema legal debe tener dos atributos: (i) sanciona y respalda los derechos y libertades fundamentales para la existencia del régimen democrático; y (ii) lo hace de modo tal que como consecuencia de ello ninguna persona, grupo de personas o institución sea de *legibus solutus*; es decir, que todos los sectores y poderes estén sometidos al control legal de otro con el objeto de proteger la vigencia de los derechos políticos (O'Donnell, 2003: 71).

Vimos que además de las normas, la relación entre éstas y las instituciones estatales constituye una parte central del sistema legal. En relación a ello, debe apreciarse también la "efectividad" de dicho sistema; es decir, la medida en la cual regula y ordena realmente el entramado de relaciones sociales. El sistema legal puede ser democrático y jurídicamente adecuado, pero necesita de la existencia de una red de instituciones estatales que garanticen su efectivo cumplimiento. Es usual encontrar en América Latina Estados que carecen de la fortaleza suficiente como para garantizar tal efectividad. Puesto que el individuo es "*un agente portador de un conjunto de derechos*", debe ser tratado "*con plena consideración y respeto*" por las instituciones del Estado, cuyas acciones u omisiones tienen frecuentemente consecuencias de peso sobre la vida de los ciudadanos (O'Donnell, 2003).

En el mismo sentido, Strasser afirma que la democracia es "*un tipo de régimen de gobierno del Estado*", donde el régimen, el gobierno y el Estado se diferencian al tiempo que se superponen. Esa relación tiene como resultado algunas de las condiciones que hacen posibles la vigencia de la democracia. El régimen produce un tipo de sociedad política y de Estado, pudiendo tomar, o no, un formato democrático. Ello deriva en un diseño institucional cuyo correlato no es el autogobierno de la sociedad sino el poder del gobierno o del Estado. En consecuencia, un régimen constitucional y democrático que robustece el poder, refuerza justamente aquello que la democracia pretende eliminar o, al menos, atenuar: la separación ente pueblo y gobierno. En palabras de Strasser: "*El poder estatal no será sola ni parcialmente poder popular, pero lo será aún menos si su régimen es tanto menos que democrático*" (Strasser, 1996: 91). El resultado inevitable es la desnaturalización de la democracia.

En lo que hace al objetivo del presente trabajo, la efectividad del sistema legal es un aspecto esencial de la calidad de democrática. En el capítulo II expusimos que las burocracias estatales son usualmente un instrumento clave en el ejercicio del clientelismo político (Di Natale, 2005; Auyero, 2001; Torres, 2002). Teniendo en cuenta que el sustrato social en que arraiga el clientelismo es la imposibilidad de algunos ciudadanos de acceder por su propia cuenta a satisfactores materiales de necesidades básicas; la falta de efectividad de las instituciones estatales y la carencia de trato digno y ecuánime, constituye en sociedades como la argentina un problema mayúsculo, puesto que, como afirma O'Donnell:

"Aunque la tendencia a negar estos derechos está estructuralmente inscrita en toda relación vertical de poder (...) la pobreza y la desigualdad agudas tienden a acentuar poderosamente esa tendencia" (O'Donnell, 2003: 76).

En conclusión, "*la democraticidad es un atributo del Estado, no sólo del régimen*" y por lo tanto, cualquier análisis que se restrinja a las características del régimen "*sub-específica erróneamente su tema*" (O'Donnell, 2003: 23).

II. Calidad de democrática y condiciones que impiden la agencia

Ahora bien, en ausencia de un marco teórico desarrollado sobre la calidad democrática, pero valiéndonos de aquel puntapié inicial, hemos indagado otras dimensiones del concepto de democracia. Para completar este recorrido incorporaremos la definición que Vargas Cullell (2003) da de la calidad democrática, para quien el problema es cómo estudiar empíricamente cuan democrática es la democracia. Así, la calidad democrática se define como

"el grado en que, dentro de un régimen democrático, una convivencia política se acerca a las aspiraciones democráticas de su ciudadanía" (Vargas Cullell, 2003: 169).

Este concepto no pretende ser una innovación teórica sino una definición operativa para enmarcar y hacer operativa la Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia implementada en Costa Rica. El paradigma de la calidad democrática se encuentra en formación y, como reseñamos anteriormente, no existe una teoría acabada que de cuenta de esta perspectiva. De modo tal que difícilmente podamos contar con un concepto de calidad democrática tan avanzado y refinado teóricamente como lo es, por ejemplo, el concepto de régimen democrático. Sin embargo, hemos decidido incorporarlo igualmente puesto que se trata, según reconoce Vargas Cullell, de un concepto inspirado en la perspectiva desarrollada por Guillermo O'Donnell (Vargas Cullell, 2003: 169), la misma que funciona como marco teórico principal de este capítulo. Según Coppedge, es "*el más ambicioso esfuerzo por definir la calidad de la democracia*" (Coppedge, 2003: 340).

Esta definición combina aspectos (i) descriptivos, (ii) normativos y (iii) evaluativos. Podemos resumirlo de la siguiente manera:

Elementos que definen el concepto de calidad democrática

Componente	Conceptos	Definición
Descriptivo	Régimen político	Sinónimo de Poliarquía (Dahl)
	Ciudadanía	Tomamos la definición de O'Donnell. La ciudadanía política es un status legal (público e igualitario), de carácter adscriptivo y formal, resultado de una asignación "limitadamente universalista" de libertades "circundantes" y derechos de participación. Es la cara individual del régimen democrático
	Convivencia política	Las prácticas políticas que los ciudadanos establecen entre sí, con sus líderes, los funcionarios públicos y con otras agencias y con otras personas que no son ciudadanos (niños y extranjeros) en la gestión de asuntos públicos
Normativo	Aspiración democrática	Son los estándares empleados en la evaluación. Las "características de la vida democrática consideradas deseables por los ciudadanos".
Evaluativo	Grado de acercamiento	Capacidad de la ciudadanía para desarrollar prácticas democráticas en la gestión de asuntos públicos

Hemos visto anteriormente la definición de régimen democrático y el concepto de ciudadanía. La convivencia política refiere a prácticas concretas que emplean los ciudadanos cuando actúan en la esfera pública. Esta noción es importante puesto que el clientelismo político puede ser considerado como una de estas prácticas. Por su parte, la aspiración democrática es un componente normativo que desempeña un rol fundamental en tanto establece el parámetro que permite apreciar el tamaño de la brecha entre la democracia real y la expectativa de calidad. Si bien dichos estándares no son universales, cuentan con un denominar común: el piso es el régimen democrático —es decir, las aspiraciones no pueden contradecir los requisitos básicos de la democracia procedimental (Vargas Cullell, 2003).³⁸

Así considerada, la calidad democrática se transforma en un concepto no desarrollado teóricamente, pero sí operativo para los fines de la Auditoría ciudadana, e inspirado en el sustento teórico y filosófico propuesto por O'Donnell. Además, es un concepto pertinente para nuestro trabajo puesto que el clientelismo político es una práctica que forma parte de la "convivencia política" y que atenta contra la calidad de la democracia. Véase como Vargas Cullell, basado en los resultados de la Auditoría realizada en Costa Rica, considera el clientelismo político:

"La auditoría ciudadana encontró áreas de baja calidad democrática (...) La aplicación de la metodología de sitios centinelas logró medir la incidencia de prácticas clientelistas en ciertas zonas del país, especialmente con recursos de políticas sociales. Se encontraron indicios de una correlación entre el desarrollo social del lugar y la incidencia de ofrecimientos clientelistas. En efecto, en municipios con bajo nivel de desarrollo, aproximadamente una de cada tres personas habían recibido ofrecimientos, mientras que la frecuencia fue la mitad o menos en los lugares de mayor nivel de desarrollo." (Vargas Cullell, 2003: 189)

Si bien la evaluación de la calidad democrática es una empresa multidimensional que no se agota en un solo aspecto, el párrafo citado justifica el entrelazamiento conceptual pobreza -clientelismo político - calidad

38. Vargas Cullell grafica esta afirmación con el siguiente ejemplo: "... pese a que una amplia mayoría de los ciudadanos se pronunciara a favor de otorgarle poderes al Presidente para clausurar el Congreso, esta no podría ser acogida como estándar para evaluar la calidad democrática pues se opone a un rasgo básico de la democracia." (Vargas Cullell, 2003: 172).

democrática, que funciona como columna vertebral del presente trabajo. Las falencias que presentan las democracias latinoamericanas en las más variadas dimensiones dan cuenta de democracias con zonas de baja calidad democrática, y la existencia de relaciones clientelares consolidadas es una de ellas.

Condiciones que impiden la agencia

Siguiendo el razonamiento de Guillermo O'Donnell, hemos visto que el concepto de democracia puede extenderse más allá de los límites que prescriben las teorías procedimentales. Si la democracia, al igual que el desarrollo humano y los derechos humanos, se sustenta en la idea de agencia —es decir, en la concepción moral y universal del ser humano como individuo responsable y digno de respeto y consideración; entonces, la democracia debe necesariamente ser “algo más” que un régimen político limitado a reglas de procedimiento que indican cómo se conforma un gobierno. En medio de esta “crisis de paradigma” (Ippolito, 2003), O'Donnell concluye, como consta en el epígrafe, en que la vocación por generar las condiciones necesarias para el desarrollo de capacidades humanas básicas, es un aspecto fundamental de política democrática. Esta cuestión es particularmente preocupante en América Latina, donde la mayoría de las sociedades dan cuenta de un empobrecimiento creciente que pone en entredicho la posibilidad de que tales capacidades se desarrollen adecuadamente.

Con esto, llegamos al punto más importante de este capítulo. Comenzamos afirmando que el clientelismo político sólo puede transformarse en un problema digno de atención si se concibe a la democracia como algo más que un régimen político. Según Levitsky (2003), la transformación exitosa del Partido Justicialista en una organización de base clientelar ha sido un proceso determinante para la estabilidad de la democracia; de lo cual se deduce que el clientelismo es una práctica política funcional al sostenimiento del régimen democrático. Sin embargo, asumiendo que esto fuera correcto, el clientelismo genera un efecto diametralmente inverso en la calidad de la democracia; es decir, que si bien podría ser funcional a la vigencia del procedimiento formal, es, sin dudas, una práctica disfuncional para la calidad democrática.

Desde el concepto que hemos asumido en este trabajo consideramos que un umbral mínimo de desarrollo humano es parte constitutiva de la democracia (Ippolito, 2003) puesto que se trata de un elemento que, sumado a otros, permite el ejercicio libre de la ciudadanía política. Ese mismo umbral es el que permite el desarrollo de las capacidades humanas que cada individuo, dado su carácter de agente, porta en potencia (O'Donnell, 2003). De modo tal que la carencia de condiciones dignas de existencia que impidan el desarrollo de la agencia atentan contra el ejercicio pleno de la ciudadanía política y, por tanto, contra la calidad democrática.

La evaluación de la política social es un ejemplo que ilustra con claridad estas afirmaciones. Durante la década de 1990, en el momento de mayor profundización de la reforma neoliberal, asistimos a un cambio de perspectiva en la concepción de la política social. La nueva visión se sustentaba en la convicción de que los individuos debían asegurarse en el mercado y por sus propios medios los ingresos necesarios para tener una vida digna. De modo tal que la función del Estado se limitaría exclusivamente a asistir a todas aquellas personas que no lograran acceder a dicho umbral. En consecuencia, la política social comenzó a perder los rasgos universalistas que la habían caracterizado durante la etapa anterior, dejando lugar a la política “focalizada”. (Dos Santos, 1996; Lo Vuolo y Barbeito, 1998; Trotta, 2003).³⁹

Dos Santos encuentra que en América Latina existen rasgos comunes en la implementación de este tipo de políticas; a saber: (i) son financiadas por organismos externos; (ii) adjudicadas en base a la capacidad de presión de los grupos que demandan la asistencia y no en base a una estricta evaluación de la situación de pobreza; (iii) sufren una “sobrepolitización” puesto que son utilizadas por los gobiernos para controlar la conflictividad social; y (iv) terminan afianzando lazos clientelares. Esta forma de implementación de la política social trae aparejado un “deterioro de la ciudadanía social” (Dos Santos, 1996: 261) y un menoscabo de la condición de agente (O'Donnell, 2003; Ippolito, 2003). Al tener relación con los ciudadanos más vulnerables, con aquellos que no han alcanzado ese umbral mínimo de desarrollo humano que permite el ejercicio libre de la ciudadanía —el Estado (cuya democraticidad, como hemos visto, es un aspecto insoslayable de la democracia) tiene un rol fundamental puesto que asigna los recursos que permitirían alcanzar el desarrollo de capacidades humanas suficientes para el ejercicio de la ciudadanía. Cuando el Estado otorga discrecionalmente esos recursos (Dos Santos), poniéndolos al servicio de la consolidación de relaciones clientelares, como hemos demostrado que ocurre en la Argentina, degrada a las personas tanto en su condición de agencia como en su condición de ciudadanos (Ippolito, 2003). En palabras de Gabriela Ippolito,

39. Según Dos Santos, cada tipo de política social se corresponde con un determinado tipo de estado. La política social universalista se corresponde con el Estado de Bienestar, que cristaliza en América Latina durante la expansión de los servicios sociales profundizada por los gobiernos populistas; mientras que la política social focalizada se corresponde con el Estado neoliberal (Dos Santos, 1996).

*“La forma de implementación de las políticas sociales es un ámbito crucial para la constitución de la identidad ciudadana y, por lo tanto, de la agencia (...) En este ámbito, para evaluar la calidad de la democracia, no solo es importante observar el esfuerzo de Estado por proveer capacidades sino también registrar **cómo el Estado da lo que da**. Aquí surgen cuestiones centrales, como son el ejercicio y la discrecionalidad del poder público (...) las instituciones de bienestar social, son un elemento fundamental de la relación entre democracia y Estado. Por ello es crucial analizarlas para entender **la dimensión del trato al ciudadano, que es a su vez central en la evaluación de la calidad democrática**. En los intercambios con el Estado en el ámbito de las políticas sociales suele estar en juego la dignidad de la persona, su status, y en muchos sentidos poco explorados, su propia identidad. Es allí donde se ve la mejor y la peor cara del trato al ciudadano...”* (Ippolito, 2003: 235).

Del mismo modo que existen una serie de libertades y derechos (imposibles de listar con exactitud, según O'Donnell (2003), pero cuya necesidad es a todas luces evidente) que son esenciales para que exista un régimen democrático; también se pueden identificar una serie de condiciones que permiten o que (por la negativa) impiden el desarrollo de la agencia. Las condiciones de pobreza e indigencia en que se encuentra sumida un porcentaje importante de la población, hacen que sea prácticamente imposible para muchos individuos de desarrollar las capacidades humanas necesarias para el ejercicio de la ciudadanía política. A su vez, esta situación configura un terreno fértil para el establecimiento y consolidación de lazos clientelares, las cuales, en tanto relación de poder, tienden a perpetuarse y reproducirse a sí mismas. En síntesis, la falla en la calidad democrática y el clientelismo político arraigan en el mismo fenómeno: la incapacidad un número creciente de ciudadanos de acceder por sus propios medios satisfactorios materiales de necesidades básicas. Como escribe Manuel Alcántara Sáez,

*“... la extrema pobreza en que viven buena parte de las sociedades latinoamericanas hace coherente y muy racional la práctica cotidiana de **que los individuos vendan sus votos por camisetas, bocadillos o zapatos, limitándose así el carácter autónomo del agente**”* (Alcántara Sáez, 2003: 290).

Esa carencia, que determina la falta de desarrollo de capacidades humanas, menoscaba la condición de agente del ser humano y limita el ejercicio autónomo de la ciudadanía, atentando contra la democracia. De modo tal que las condiciones que impiden el desarrollo de la agencia, lejos de ser un aspecto menor, constituyen un problema fundamental para el futuro de las sociedades democráticas. Si la democracia se sustenta en la ciudadanía política, y ésta en la condición de agencia —en consecuencia, cualquier violación que menoscabe la condición de agencia y el ejercicio de la ciudadanía, es un problema de la democracia. Como concluye Guillermo O'Donnell,

*“... una evaluación de la calidad de la democracia no deberían ser indiferente acerca del grado en que han sido alcanzados o no, ciertos aspectos básicos de desarrollo humano y de los derechos humanos (...) simplemente severas privaciones en estas dimensiones significan que, excepto para individuos excepcionales, su condición de agentes políticos está profundamente lesionada; **en la medida en que la democracia entraña la ciudadanía política, incluyendo los derechos participativos, ella incluye la expectativa de que todos están al menos por encima de un piso mínimo de capacidades humanas y derechos humanos básicos que les permita, si así lo quieren, ejercer su ciudadanía política.**”* (O'Donnell, 2003: 116).

Conclusiones

Uno de los aspectos centrales del presente trabajo ha sido la indagación conceptual. Ello se debe a que la hipótesis que intentamos demostrar entrelaza una serie de conceptos muy utilizados en las Ciencias Sociales, como “neoliberalismo”, “pobreza” o “clientelismo político”, con otros de reciente elaboración, como “calidad democrática”. Es una regla de oro en materia de metodología que correlación no implica causalidad. De modo tal que no basta con identificar que tanto el empobrecimiento, como la expansión y consolidación de los lazos clientelares, como la preocupación por la calidad democrática, son fenómenos que aparecen juntos en un determinado complejo espacio/temporal para afirmar que existen relaciones causales entre ellos; sino que es necesario, una vez definidos los conceptos, explorar los nexos que ligan un fenómeno con otro.

Existen muchos estudios que indagan acerca de las relaciones entre la democracia y las condiciones sociales. Por citar algunos ejemplos, Seymour Lipset explora en *“Los requisitos sociales de la democracia”* la relación que existe entre una serie de variables socioculturales (la cultura política, la religión, el sistema de partidos, la forma de gobierno, el bienestar económico, etc.) y la vigencia del régimen democrático; y encuentra que la variable más importante a la hora de evaluar la estabilidad del régimen político es la presencia de varios años consecutivos de crecimiento económico sostenido y bienestar social (o eficacia

gubernamental) (Lipset, 1981). Esa *performance* económica es lo que permite, según Pzeworsky, que la democracia se autonomice normativamente (Bresser Pereira, Maravall y Przeworsky, 1998). Actualmente, Francisco Weffort sostiene que en el contexto de “*aperttheid social*” en que se están construyendo las democracias resultantes de la última transición, los regímenes políticos pueden sobrevivir pero nunca consolidarse (Weffort, 1993).

Sin embargo ¿qué es lo que establece que un fenómeno determinado se convierta en un objeto de estudio relevante para nuestra Ciencia? Si la teoría de la democracia se encuentra en el centro de la Teoría Política contemporánea, y además, tanto las expectativas sociales como los valores de los círculos académicos conllevan una reconocimiento de la democracia como una forma de gobierno que merece ser valorada en sí misma; entonces, todo aquello que amenace la democracia se transforma en un problema digno de atención para cualquier politólogo. De aquí que cuestiones como la pobreza, la cultura política o la crisis de representación hayan sido frecuentemente abordadas por la literatura académica.

En el presente trabajo, hemos decidido plantear una cuestión que no es tan frecuentemente considerada por la Ciencia Política, y que, cuando lo es, se realiza reparando mucho más en las características sociales y culturales del fenómeno (Auyero, 1997b; Auyero, 2001; Torres, 2002; Trotta, 2003) que en sus consecuencias para la democracia. Creemos que para que el clientelismo político adquiera el status de un problema digno de atención, primero es necesario ampliar el horizonte conceptual de la democracia. Vale decir: si ésta se concibe meramente como un régimen político que prescribe una serie de reglas procedimentales, el clientelismo tiene pocas chances de convertirse en un objeto de estudio ligado a su futuro.

Por ejemplo, para Steven Levitsky (2003) el clientelismo político es una institución funcional a la democracia. Según el autor, la transformación exitosa del Partido Justicialista en un partido de base clientelar constituye un hecho fundamental a la hora de explicar la persistencia del régimen democrático en la Argentina. En un contexto diferente del que diera nacimiento al peronismo, el PJ pudo “adaptarse exitosamente” a las nuevas demandas y consolidarse así como una opción electoral democrática capaz de asegurar la estabilidad del régimen., evitando que nuestro país desembocara en un proceso populista similar al que vive Venezuela.⁴⁰ Dicha transformación consistió en la construcción de una base de sustentación territorial articulada por relaciones clientelares. En otros términos: el clientelismo fortalece la democracia por la vía de la adaptación del peronismo. Tal es la conclusión que se desprende de la tesis de Levitsky. Dicha afirmación puede comprenderse si el concepto subyacente de democracia está exclusivamente circunscrito a su faceta procedimental. Si la democracia es concebida con arreglo a los clásicos conceptos de “poliarquía” (Dahl, 1992) o “democracia de mínima” (Bobbio, 2000), entonces el clientelismo puede coexistir sin sobresaltos con el régimen democrático e incluso serle funcional. En cambio, si se asume una concepción más amplia de la democracia difícilmente dicha conclusión pueda ser análoga.

40. Este párrafo conlleva una discusión que supera por mucho los límites del presente trabajo. Sin embargo, vale la pena realizar una mínima reseña. Al comparar la Argentina y Venezuela, Levitsky (2003) realiza una doble contraposición:

1. Acción Democrática (A.D.) (adaptación fracasada) vs. Partido Justicialista (adaptación exitosa)

2. Presidentes peronistas *democráticos* (Menem, Duhalde, Kirchner) vs. Hugo Chávez, *populista y autoritario*.

El planteo consiste en lo siguiente: “*Tal vez el caso que más contrasta con el PJ sea el de Acción Democrática (AD), en Venezuela. Aunque también fue históricamente un partido de masas que mantuvo estrechos lazos con los sindicatos, AD estaba (al menos en los años noventa) muy rutinizada. (...) El desafío que enfrentó AD en los años ochenta fue similar, en muchos aspectos, al que enfrentó el PJ. En el campo programático, un estancamiento económico y una crisis fiscal de antigua data, en medio de la crisis de la deuda externa y la caída de los precios del petróleo, llevaron al país al borde de la hiperinflación y el derrumbe económico (...) No obstante, a diferencia del PJ, AD reaccionó ante estos nuevos desafíos con lentitud e ineficacia (...) Esta dificultad para adaptarse le hizo pagar a AD un alto precio electoral (que) fue acompañada por la desintegración del sistema de partidos y el desequilibrio del régimen democrático. La pérdida de apoyo masivo (en especial entre los votantes de menores ingresos) por los partidos establecidos creó grietas por las cuales se filtraron convocatorias políticas contrarias al sistema. En 1992, éste se vio sacudido por dos intentos de golpe de Estado, el primero de los cuales fue dirigido por el carismático Hugo Chávez, un militar de baja graduación. Seis años más tarde, Chávez era elegido Presidente, con un masivo apoyo popular. En 1999, disolvió la Legislatura y anuló la vigencia de la Constitución mediante un referendo; las ‘megaelecciones’ llevadas a cabo el año siguiente le dieron a Chávez un control virtualmente total de las instituciones políticas venezolanas. La forma en que concentró el poder polarizó la política del país (...) A mediados de 2002, el futuro de la democracia venezolana era aún incierto.*” (Levitsky, 2002: 326-330).

Probablemente, si Levitsky reescribiera hoy estas páginas, 5 años después, suprimiría la incerteza por una elocuente afirmación sobre la sentencia de muerte de la democracia liberal en Venezuela. Como puede verse, existe una clara contraposición entre los procesos políticos que vivieron ambas naciones. Mientras Venezuela se volcó por una opción antisistema cuya emergencia fue posibilitada por el fracaso adaptativo de AD; Argentina pudo capear el temporal socioeconómico navegando con el firme timón de un PJ redefinido sobre bases clientelares, conservando la salud del régimen democrático. Así como la cuestión del clientelismo político se vuelve desgastante o funcional según el cristal con que se mire a la democracia, así el saldo de la comparación entre Argentina y Venezuela puede ser uno u otro. Si se asume que salvar a la democracia es mantener vigente las instituciones poliárquicas, seguramente las diferencias superarán a las similitudes; en cambio, si se afirma que Argentina camina hacia un escenario político signado por (i) la existencia de un partido predominante, (ii) la consolidación del clientelismo político y (iii) la emergencia de prácticas autoritarias (Pastore, 2006), probablemente, se encontrarían muchas menos diferencias y mayores similitudes.

El clientelismo político (una forma del más amplio “particularismo”), como hemos visto, es una “institución informal” presente en las poliarquías de los países periféricos en un grado tal que merece reconocimiento conceptual. En estas sociedades, la democracia se institucionaliza de dos maneras: (i) formalmente, en los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, y en partidos políticos (de manera permanente) o en elecciones periódicas (de manera intermitente); e (ii) informalmente, en instituciones sin regulación normativa, vigentes *de facto*, como el clientelismo, la corrupción, o el financiamiento ilegal de las actividades políticas (O'Donnell, 2001). Es, además, una relación social de dominación, compuesta por tres actores (patrón/mediador/cliente) donde un/os sujeto/s ejerce/n poder sobre otro/s; que implica siempre un intercambio de favores (bienes o servicios básicos) por un insumo político (votos, presencia en una movilización o apoyo al gobierno o a un dirigente político determinado), que viene acompañado, generalmente, por una serie de aspectos simbólicos que atenúan el ejercicio del poder. El intercambio se realiza entre un mediador, que consigue los recursos merced a su relación con un patrón político; y un cliente que carece de la posibilidad de adquirir esos bienes por sus propios medios; y el objeto transable consiste, siempre, en elementos de primera necesidad: bolsones de comida (alimentación); remedios o turnos “preferenciales” con el médico (salud); chapas, impuestos, cemento, ladrillos (vivienda); pañales (higiene), ropa, abrigo, zapatillas (indumentaria), etc. Con el crecimiento y fragmentación de la política social característica de la década de 1990, los planes sociales y los beneficios focalizados también fueron utilizados de manera clientelar (Auyero, 1997b; Auyero, 2001; Torres, 2002; Amaral y Stokes, 2005; Trotta, 2003; Di Natale, 2005).

Justamente, la carencia por parte del individuo de los recursos suficientes para procurarse los elementos materiales que le permitan satisfacer sus necesidades básicas, es constitutiva del concepto de pobreza. El proceso de empobrecimiento que sufrió nuestro país en los últimos 30 años (acentuado notablemente en la década pasada) generó un panorama social de la pobreza sumamente heterogéneo (Minujín y Kessler, 1995). Sin embargo, a pesar de sus diferencias en materia de capital social y cultural, todos los pobres comparten una característica que funciona como denominador común: la falta de ingresos. Así, la pobreza puede concebirse como un estado de la vida de un individuo caracterizado por el acceso insuficiente a elementos que le garanticen un piso mínimo de bienestar (Lo Vuolo y Barbeito, 1998).

Todo individuo necesita procurarse alimento, servicios de salud, elementos de higiene y una vivienda, por precaria que sea, para poder subsistir. Esos satisfactores de necesidades pueden obtenerse (o intentar obtenerse) a través de diversas maneras. La forma más elemental es a través del trabajo formal asalariado. Sin embargo, la reforma neoliberal y la consecuente emergencia de una estructura social signada por el empobrecimiento, la subocupación, desocupación y precarización laboral y la exclusión social progresiva, creó las condiciones para que un número creciente de individuos se viera en la necesidad de explorar otras estrategias para lograr ese mismo objetivo. Así, comenzó a crecer lo que popularmente se conoce como “rebusque” o “changas”; es decir, estrategias de supervivencia que permiten a los sujetos obtener un exiguo ingreso, al margen del mercado laboral oficial, a cambio de largas jornadas de trabajo (Minujín y Kessler, 1995). Este comportamiento dio lugar a un crecimiento exponencial de lo que la Organización Internacional del Trabajo conceptualizó como “*sector informal urbano*” (Carboneto, 1998: 269). Junto con ello, aunque ligado a otros fenómenos como la drogadicción y el narcotráfico, creció también el delito urbano⁴¹. Según Gabriel Kessler, los protagonistas principales del “*delito amateur*” son jóvenes/adolescentes con historias de vida marcadas por la explotación laboral, las privaciones materiales y la falta de ingresos, combinando delito y trabajo precario. (Kessler, 2004: 29-56). Por último, como apunta Alcántara Sáez (2003), las privaciones que diariamente experimentan los pobres, hace que devenga “*coherente y muy racional*” la práctica cotidiana de vender sus votos a cambio de favores. En suma, en el contexto de una sociedad cuya estructura económica impide que muchas personas puedan acceder a satisfactores materiales de necesidades básicas a través del trabajo formal asalariado, los excluidos de esa posibilidad exploran distintas estrategias (trabajo informal, clientelismo político o, en algunos casos, incursión en el delito) que les permiten acceder (o al menos intentar acceder) a un monto variable de ingresos.

El clientelismo político es entonces, además de institución informal y una relación de dominación, una estrategia de supervivencia a la que los individuos más pobres apelan a diario. Este imperativo de satisfacer necesidades básicas es lo que imbrica los conceptos de pobreza y clientelismo político. Las carencias materiales que sufren las personas (combinado con otros factores, como la cultura política y la tradición partidaria) contribuye a forjar un sustrato sociológico propicio para la expansión y consolidación de las relaciones clientelares. De aquí la tajante sentencia de Brusco, Nazareno y Stokes, que se desprende del relevamiento empírico realizado: “*nuestras encuestas muestran el poder de la pobreza para engendrar*

41. Durante la década de 1990 la cantidad de delitos cometidos en el país prácticamente llegó a duplicarse. En 1990, la cantidad registrada fue de 560.240, mientras que en 1999 ese registro ascendió a 1.062.241. En la Provincia de Buenos Aires la cantidad llegó casi a triplicarse: de 123.537 hechos delictivos en 1990 pasamos a 312.292 en 1999. El 63% de estos delitos corresponden al conurbano bonaerense (SNIC, 2005).

clientelismo" (Brusco, Nazareno y Stokes, 2005: 261). El clientelismo, en palabras de Nun (1997), es un "efecto político de la desigualdad social".

La relación ente pobreza y clientelismo político viene dada entonces por el hecho de que la carencia de acceso a satisfactores materiales de necesidades básicas (atributo definitorio de la situación de pobreza) configura un terreno fértil para las relaciones clientelares. Sin embargo, el clientelismo no es simplemente *dar*, sino *dar de determinada manera*. Una de las características más importantes del intercambio clientelar en la "personalización" de la ayuda social. Los puteros políticos funcionan como "guardabarreras" que canalizan el flujo de favores por votos y basan su poder, justamente, en la "centralidad posicional" (Auyero, 2001: 111) que poseen en el mapa de la red clientelar. Los mediadores son "expertos manipuladores de información y de gente" (Auyero, 2001: 98) —conocen con detalle dónde, cómo y cuándo se entregan los medicamentos, los bolsones de comida, las chapas o las zapatillas que serán entregadas. El puntero realiza esfuerzos denodados para enseñarle a su cliente la lección de oro del clientelismo político: el único canal entre la necesidad del cliente y su satisfacción material, es él. Así, la ayuda se entrega personalmente, discrecionalmente, sin la burocracia impersonal de por medio. Esto conlleva consecuencias mayúsculas para la calidad de la democracia. A continuación veremos porqué.

Hemos visto que el clientelismo político no es incompatible con la democracia en tanto régimen. Sin embargo, es necesario explorar los efectos que acarrea sobre la democracia cuando el concepto que se tiene de éste es más amplio que la simple prescripción de reglas de procedimiento para conformar un gobierno. En ese sentido, nos hemos basado principalmente en la propuesta que Guillermo O'Donnell (2003) sintetiza en "*Democracia, Desarrollo Humano y Derechos Humanos*" a la hora de abordar los confines conceptuales de la democracia. Como surge de lo expuesto en el tercer capítulo: el régimen político es una parte indispensable de la democracia pero no agota su significado. Anclados en la perspectiva del ser humano como agente es posible afirmar que la democracia, cuya raíz arraiga en el mismo suelo moral que los derechos y el desarrollo humanos, es mucho más que un procedimiento (O'Donnell, 2003). Así, las condiciones mínimas de existencia que permiten el desarrollo de la agencia y, por tanto, el ejercicio libre de la ciudadanía, son —de a cuerdo a la expresión de Gabriela Ippolito— "*parte constitutiva de la democracia*" (Ippolito, 2003: 234).

Afirmar la condición de agente de todo individuo implica una concepción moral del ser humano. Las personas poseen la autonomía y la razón práctica suficientes como para elegir y decidir sobre la forma de vida que quieren adoptar. Esta concepción es fundante tanto de los paradigmas del Desarrollo Humano y los Derechos Humanos como de la propia Democracia. La democracia se basa entonces (colectivamente) en un "*apuesta institucionalizada, universalista e inclusiva*"; e (individualmente) en una asignación limitadamente generalizada de libertades circundantes y derechos de participación que dan como resultado un *status* legal descriptivo y formal —es decir, en la ciudadanía política. Todo ello es sostenido por un Estado democrático que sanciona y sostiene un sistema legal que consagra formalmente esos derechos y libertades (O'Donnell, 2003).

Sin embargo, muchas personas se ven expuestas cotidianamente a carencias de ingreso que le impiden satisfacer sus necesidades básicas (alimento, salud, higiene, vivienda, indumentaria) poniendo en serio entredicho el desarrollo individual de las capacidades humanas que permitirían el desarrollo de la condición de agencia (O'Donnell, 2003). En nuestro país, luego del ajuste estructural, muchos individuos han descendido a esa condición como resultado del empobrecimiento (Minujín y Kessler, 1995; Minujín, 1998; Lo Vuolo y Barbeito, 1998), la marginación social (Villarreal, 1996) y la desocupación, subocupación y precarización laboral (Carbonetto, 1998; Testa y Figari, 1998). En suma, el no acceso a satisfactores de necesidades básicas compromete el desarrollo de las capacidades humanas necesarias para el ejercicio libre de la ciudadanía política. Luego de haber garantizado la vigencia del régimen, la gran cuestión (política y moral) para la democracia no es la estabilidad sino la calidad.

La calidad democrática, según Jorge Vargas Cullell, se define como "*el grado en que, dentro de un régimen democrático, una convivencia política se acerca a las aspiraciones democráticas de su ciudadanía*" (Vargas Cullell, 2003: 169). Más allá del refinamiento conceptual que con el tiempo irá experimentando esta definición, podemos decir que se trata del esfuerzo teórico y conceptual más importante hasta momento. Con esta definición, basada en la propuesta teórica de O'Donnell, quedan consagrados como parte de la democracia no sólo las prácticas concretas y los procedimientos formales (elementos descriptivos), sino también las aspiraciones ciudadanas (elemento normativo) y su correspondencia con la realidad (elemento evaluativo). En la Argentina existe, como hemos demostrado a lo largo del trabajo, una brecha notable entre la aspiración (constitutivamente democrática) de lograr umbrales mínimos de desarrollo para el ejercicio autónomo de la ciudadanía y una realidad sociopolítica signada por la extensión y consolidación de la lazos clientelares.

Uno de los ámbitos en que más se evidencia esa grieta es en la implementación de la política social, cuya redefinición durante la década de 1990 dio lugar a un nuevo panorama caracterizado por el crecimiento, fragmentación y focalización de los planes y programas de asistencia. El sistema de asistencia social comenzó a perder aceleradamente sus rasgos universalistas, pero conservó sus antiguos elementos corporativos asociados al nuevo componente liberal (Lo Vuolo y Barbeito, 1998: 38). La cantidad de planes y programas sociales se multiplicó exponencialmente y, en un marco de exclusión y empobrecimiento, se convirtieron en una fuente de capital político por cuyo control comenzaron a competir encarnizadamente mediadores y dirigentes. El Plan Vida en la Provincia de Buenos Aires (Auyero, 2001) y los Planes Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (Di Natale, 2005) se convirtieron en casos paradigmáticos de planes sociales puestos al servicio de la consolidación del clientelismo político. Esta metodología se convirtió en una práctica tan corriente en nuestro país que algunos autores y especialistas en la materia han comenzado a utilizar el concepto de “prácticas *políticas de asistencia*” en lugar de hablar de “política de asistencia” a secas, puesto que el grado de fragmentación e indefinición hacen que resulte imposible identificar una política pública en materia de asistencia social (Torres, 2002: 127).

Dicha imposibilidad de identificar con certeza la esencia y los objetivos de la política social ha sido funcional al establecimiento de lazos clientelares, puesto que la indefinición facilitó la personalización y la discrecionalidad en la implementación de los beneficios: dos condiciones constitutivas del clientelismo. Sumado a ello, los recursos destinados a la asistencia focalizada muchas veces no son dirigidos a quienes más lo necesitan (los destinatarios formales) sino que son entregados a grupos políticos o mediadores con capacidad de presión suficiente como para demandar el control de tales recursos. El Estado, en su faceta asistencial, trata cotidianamente con los estratos más empobrecidos de la población —es decir, con aquellos que permanecen por debajo del umbral de capacidades humanas y que, por tanto, encuentran reducida su posibilidad de ejercer libremente la ciudadanía política (O’Donnell, 2003).

Así, el clientelismo político no es sólo una forma de vinculación intrapartido, un lazo de reciprocidad (asimétrica) que liga a dirigentes, punteros y afiliados/simpatizantes; sino que es una institución informal cuya dinámica se financia directamente con recursos estatales. Como hemos visto, en la cotidianeidad de las relaciones clientelares las imágenes se mezclan hasta desvirtuar el significado de los conceptos: el patrón es quien tiene la legitimidad para tomar las decisiones administrativas en el Estado; el mediador es, casi siempre, un funcionario o empleado estatal; y el cliente sólo se vincula con el Estado a través de lazos clientelares. Los mediadores actúan su papel con sede en las oficinas públicas; y los recursos materiales que sostiene la relación se obtienen de los planes y programas sociales que financian e implementan las agencias estatales. De esta manera, asistimos no solo a la consolidación del clientelismo como institución política informal, sino a la **institucionalización del clientelismo en el propio Estado** (Torres, 2002: 51). Siendo que (a) la democracia es un atributo del Estado; que (b) la democracia se funda en la condición de agencia, y que (c) los recursos que debieran acercar a los individuos al desarrollo de las capacidades humanas básicas para el libre ejercicio de la ciudadanía son utilizados para fomentar las relaciones clientelares; dado todo ello, entonces, estamos en condiciones de afirmar que la institucionalización del clientelismo en el Estado configura una grave amenaza para la calidad democrática y el ejercicio de la ciudadanía.

Esto constituye, además, un problema gravísimo para el desarrollo de la agencia. La forma en que se implementa la política social es determinante para la identidad ciudadana (Ippolito, 2003). Por ello es importante identificar no solo *que* elementos son repartidos entre los clientes y *quienes* los otorgan, sino *como* los otorgan —en suma, “*cómo el Estado da lo que da*” (Ippolito, 2003: 235). En los intercambios que establecen con las agencias estatales encargadas del bienestar social entra en juego la dignidad constitutiva de la agencia humana, y es por ello que, al estar institucionalizado el clientelismo en el propio estado, esa dignidad, y por tanto la condición de agencia, se encuentran considerablemente amenazadas. Toda relación de poder (y el clientelismo lo es) lleva consigo la negación potencial de los derechos individuales; la pobreza (que es el sustrato sociológico del clientelismo) funciona como un catalizador de esa potencialidad (O’Donnell, 2002: 76). Si a ello le sumamos que el Estado destina parte de los recursos de la política social al fomento de relaciones clientelares, con todas las consecuencia que hemos visto que ello tiene; obtenemos un cuadro de situación poco favorable al ejercicio libre de la ciudadanía y a la construcción de una democracia de calidad.

En conclusión, el clientelismo es una “*convivencia política*” informalmente institucionalizada que, encontrando sustento en la carencia de ingresos de muchos ciudadanos, usufructúa esa situación con el objetivo de acumular poder y capital político en manos de mediadores y dirigentes. La relación clientelar, en tanto relación de poder, tiende a reproducir la situación que la origina, de modo tal que retroalimenta y consolida la vigencia de los mismos factores que comprometen el desarrollo de las capacidades humanas necesarias para el libre ejercicio de la ciudadanía política, atentando contra el fundamento jurídico,

político y moral de la misma democracia: la condición de agencia. Como resultado de ello se configura, indudablemente, una situación de baja calidad democrática, dando cuenta de una ciudadanía de baja intensidad. Garantizar el piso mínimo de condiciones materiales que permitan el desarrollo de la agencia y, consecuentemente, el ejercicio libre de la ciudadanía política es, siguiendo la sentencia de O'Donnell, la gran tarea pendiente de la política democrática.

Bibliografía

- ALCÁNTARA SÁEZ, M. (2003): "Estado, democracia y derechos sociales" En: O'Donnell, Guillermo, Iazzetta, Osvaldo y Vargas Cullell, Jorge (comps.) (2003), *Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América latina*. Homo Sapiens. Rosario. Santa Fé.
- ALTIMIR, O. (1999): "Desigualdad, empleo y pobreza en América Latina: efectos del ajuste y del cambio en el estilo de desarrollo". En: O'Donnell, G. y Tokman, V. (comps.) (1999), *Pobreza y desigualdad en América Latina. Temas y nuevos desafíos*, Paidós, Buenos Aires.
- AMARAL, S. (2005): "Fama nacional y política local: Pinky en la Matanza, 1999", En: Amaral, S. y Stokes, S. (comps.): *Democracia local. Clientelismo, capital social e innovación política en la Argentina*, EDUNTREF (Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero), Buenos Aires.
- AMARAL, S. y STOKES, S. (2005a): "La democracia local y la calidad de la democracia", En: Amaral, S. y Stokes, S. (comps.): *Democracia local. Clientelismo, capital social e innovación política en la Argentina*, EDUNTREF (Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero), Buenos Aires.
- AMARAL, S. y STOKES, S. (2005b): "La democracia local y la democracia argentina", En: Amaral, S. y Stokes, S. (comps.): *Democracia local. Clientelismo, capital social e innovación política en la Argentina*, EDUNTREF (Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero), Buenos Aires.
- ANDERSON, P. (1999): "Neoliberalismo: un balance provisorio". En: Anderson, P. et al, *La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social*. EUDEBA. Buenos Aires.
- AUYERO, J. (1997a): "Introducción", En: Auyero, Javier (comp.): *¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político contemporáneo*. Editorial Losada, Buenos Aires.
- AUYERO, J. (1997b): "Evita como performance. Mediación y resolución de problemas entre los pobres urbanos del Gran Buenos Aires", En: Auyero, Javier (comp.): *¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político contemporáneo*. Editorial Losada, Buenos Aires.
- AUYERO, J. (2001): *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*. Manantial. Buenos Aires.
- BARBEITO, A. y LO VUOLO, R., (2002) "La reconstrucción económica y social después del Consenso de Washington: el ingreso ciudadano en la Argentina", En: Van der Veen, R., Groot, L. y Lo Vuolo, R. (editores): *La renta básica en la agenda: Objetivos y posibilidades de ingreso ciudadano*, Miño y Dávila Editores, CIEPP (Centro Interdisciplinario para el estudio de Políticas Públicas), Buenos Aires.
- BAUMAN, Z. (1999): *La globalización. Consecuencias humanas*. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.
- BAUMAN, Z. (2003): *La modernidad Líquida*. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.
- BECK, U. (1998): *¿Qué es la Globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la Globalización*. Paidós. Barcelona.
- BELTRÁN, G. (2006): "Acción empresaria e ideología. La génesis de las reformas estructurales", En: Pucciarelli, Alfredo (coord.): *Los años de Alfonsín. ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- BOBBIO, N. (2000): *El futuro de la democracia*. FCE. México.
- BOTANA, N. (2005): *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*. Debolsillo, Buenos Aires.
- BRESSER PEREIRA, L., MARAVALL, J. y PZEWORSKY, A. (1998): "Sociedad civil", En: PZEWORSKY, A. *Democracia sustentable*. Paidós. Buenos Aires.
- BRUSCO, V. (2005): "Democracia local y capital social: Córdoba, a una década de la transición", En: Amaral, S. y Stokes, S. (comps.): *Democracia local. Clientelismo, capital social e innovación política en la Argentina*, EDUNTREF (Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero), Buenos Aires.
- BRUSCO, V., NAZARENO, M. y STOKES, S. (2005) "Ingreso, región y la calidad de la democracia en la Argentina", En: Amaral, S. y Stokes, S. (comps.): *Democracia local. Clientelismo, capital social e innovación política en la Argentina*, EDUNTREF (Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero), Buenos Aires.

- BUSTELO, E. (1998): "Expansión de la ciudadanía y construcción democrática" En: Bustelo, E. y Minujín, A. (eds.): *Todos entran. Propuesta para sociedades incluyentes*. UNICEF-Santillana. Buenos Aires.
- CANELO, Paula (2004): "La política contra la economía: los elencos militares frente al plan económico de Martínez de Hoz durante el Proceso de Reorganización Nacional (1976-1981)", En: Pucciarelli, A. (coord.): *Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura*. Siglo XXI. Buenos Aires.
- CARBONETTO, D. (1998): "El sector informal y la exclusión social", Villanueva, E. (coord.): *Empleo y globalización. La nueva cuestión social en la Argentina*, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.
- CASTEL, R. (1997): *La metamorfosis de la cuestión social*. Paidós. Buenos Aires
- CASTELLANI, A. (2006): "Los ganadores de la 'década perdida'. La consolidación de las grandes empresas privadas privilegiadas por el accionar estatal. Argentina 1984-1988", En: Pucciarelli, Alfredo (coord.): *Los años de Alfonsín. ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- CAVAROZZI, M. (1996): *El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina*, Homo Sapiens, Rosario.
- COPEDGE, M. (2003): "La calidad de la democracia y su medición". En: O'Donnell, G. Iazzetta, O. y Vargas Cullell, J. (comps.): *Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América latina*, Homo Sapiens. Rosario.
- CORTAZAR, R. (1999): "Globalización y creación de puestos de trabajo. Una perspectiva latinoamericana". En: O'Donnell, G. y Tokman, V. (comps.): *Pobreza y desigualdad en América Latina. Temas y nuevos desafíos*, Paidós, Buenos Aires.
- de BEER, P. (2002): "En busca de la espada de doble filo", En: Van der Veen, R., Groot, L. y Lo Vuolo, R. (editores): *La renta básica en la agenda: Objetivos y posibilidades de ingreso ciudadano*, Miño y Dávila Editores, CIEPP (Centro Interdisciplinario para el estudio de Políticas Públicas), Buenos Aires.
- DAHL, R. (1992): *La democracia y sus críticos*. Paidós. Barcelona.
- DI NATALE, M. (2005): *El festival de la pobreza. El uso político de planes sociales en la Argentina*, La Crujía Ediciones, Buenos Aires.
- DOS SANTOS, M. (1996): "Estrategias de gobernabilidad en la crisis. Análisis comparado de las políticas de integración social en América Latina : fondos sociales de emergencia y tendencias a la focalización". En: Peñalva, S. y Rofman, A. (comps.) *Desempleo estructural, pobreza y precariedad*. Nueva Visión. Buenos Aires.
- FLORIA, J. y GARCÍA BELSUNCE, C. (2004): *Historia de los Argentinos*, Larousse, Buenos Aires.
- FOUCAULT, M. (1979): *Microfísica del poder*. La piqueta. Madrid.
- FRIEDMAN, M. (1966): *Capitalismo y libertad*. RIALP. Madrid.
- GARCIA DELGADO, D. (1998a): "Crisis de representación en la Argentina de fin de siglo", En: Isuani, A. y Filmus, D. (comps.): *La Argentina que viene*. Norma. Buenos Aires.
- GARCIA DELGADO, D. (1998b): "Estado-Nación y globalización. Fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio". Ariel. Buenos Aires.
- GERCHUNOFF, P. y TORRE, J. (1996): "La política de liberalización económica en la administración de Menem", en *Revista Desarrollo Económico*, N° 143, Buenos Aires.
- GUNES-AYATA, A. (1997): "Clientelismo: premoderno, moderno, posmoderno", En: Auyero, Javier (comp.): *¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político contemporáneo*. Editorial Losada, Buenos Aires.
- HAYEK, F. (1985): *Camino de servidumbre*. Alianza. Madrid.
- IAZZETTA, O. (1997): "Capacidades técnicas y de gobierno en las privatizaciones de Menem y Collor de Mello". *Revista Desarrollo Económico*. Número 143. Buenos Aires.
- IAZZETTA, O. (2003): "Profundizando los derechos civiles y sociales". En: O'Donnell, G., Iazzetta, O. y Vargas Cullell, J. (comps.): *Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América latina*. Homo Sapiens. Rosario. Santa Fé.
- INDEC, (2001): "Incidencia de la pobreza y la indigencia en el aglomerado Gran Buenos Aires. Octubre de 2000". *Información de prensa*. Buenos Aires.
- INDEC (2002a): "Incidencia de la pobreza y la indigencia en aglomerados urbanos. Octubre de 2001", *Información de Prensa*. Buenos Aires.
- INDEC (2002b): "Incidencia de pobreza y la indigencia en el Gran Buenos Aires. Octubre 2002". *Informe de Prensa*. Buenos Aires.

- IPPOLITO, G. (2003): "En búsqueda de un nuevo paradigma: La calidad de la democracia y el desarrollo humano en América Latina". En: O'Donnell, G., IAZZETTA, O. y Vargas Cullell, J. (comps.) *Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América latina*, Rosario, Santa Fé, Ed Homo Sapiens.
- ISUANI, A. (2005): "Política social y clientelismo". *Clarín*, Jueves 15 de septiembre de 2005.
- KERZ, M. (2004): "Notas para veinte años de democracia". En: *Documentos de Trabajo. Jornada: La democracia y sus 20 años*. Universidad de Belgrano. Buenos Aires.
- KESSLER, G. (2004): *Sociología del delito amateur*, Paidós, Buenos Aires.
- KING, D. y WALDRON, J. (1988): "Citizenship, social citizenship and the defence of welfare provision". En: *British Journal of Political Science*, nro. 18. Great Britain. Cambridge University Press.
- LATINOBAROMETRO, *Informe de prensa 1999-2000*. En: www.latinobarometro.org.
- LATINOBAROMETRO, *Informe de prensa 2002*. En: www.latinobarometro.org.
- LEGNANI, N. y RODRÍGUEZ MEDINA, L. (2003): "Los pilares de la política. Apuntes para una conceptualización de los facilitadores políticos". En: *IV Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*.
- LEVITSKY, S. (2003): *La transformación del justicialismo. Del partido sindical al partido clientelismo, 1983-1999*. Editorial Siglo XXI. Buenos Aires.
- LIPSET, S. (1981) *El hombre político. Las bases sociales de la política*. Tecnos. Buenos Aires.
- LIPSET, S. (1996): "Repensando los requisitos sociales de la democracia". En: *Agora*, Nro. 5, Buenos Aires.
- LO VUOLO, R. y BARBEITO, Alberto (1998): *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*, Miño y Dávila Editores - CIEPP (Centro Interdisciplinario para el estudio de Políticas Públicas), Buenos Aires.
- LO VUOLO, R., BARBEITO A., PAUTASSI, L. y RODRÍGUEZ, C. (1999): *La pobreza... de la política contra la pobreza*. Miño y Dávila – CIEPP. Buenos Aires.
- LYNCH, J. (2000): *Juan Manuel de Rosas*. Emecé. Buenos Aires.
- MAGNO de CARBALHO, J. (1999): "La demografía de la pobreza y el bienestar en América Latina. Desafíos y oportunidades". En: O'Donnell, G. y Tokman, V. (comps.) (1999), *Pobreza y desigualdad en América Latina. Temas y nuevos desafíos*, Paidós, Buenos Aires.
- MANIN, B. (1994): "La metamorfosis de la representación". En: CALDERON-DOS SANTOS: *Qué ha quedado de la representación*. Clacso. Buenos Aires.
- MARSHALL, A. (1998): "Protección del empleo en América Latina: las reformas de los noventa y sus efectos en el mercado de trabajo", Villanueva, E. (coord.): *Empleo y globalización. La nueva cuestión social en la Argentina*, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.
- MASTROPAOLO, A. (1997): "Clientelismo". En: Bobbio, N., Pasquino, G. y Mateucci, N. *Diccionario de ciencia política*. Siglo XXI. México.
- MAURICH, M. (2005): "Partidos políticos y gobierno en el ámbito municipal: organizaciones partidarias, gabinetes de gobierno y desempeño democrático en Avellaneda, Quilmes y Florencio Varela (1983-1999)", En: Amaral, S. y Stokes, S. (comps.): *Democracia local. Clientelismo, capital social e innovación política en la Argentina*, EDUNTREF (Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero), Buenos Aires.
- MAZZUCCA, S. (2003): "Calidad democrática: debe y haber del concepto". En: O'Donnell, G., Iazzetta, O. y Vargas Cullell, J. (comps.): *Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América latina*, Homo Sapiens. Rosario, Santa Fé.
- MINUJÍN, A. y KESSLER G. (1995): *La nueva pobreza en la Argentina*. Planeta. Buenos Aires.
- MINUJÍN, A. (1998): "Estrujados. La clase media en América Latina", En: Villanueva, E. (coord.): *Empleo y globalización. La nueva cuestión social en la Argentina*, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.
- NOVARO, M. (1995): "Menemismo y populismo: viejo y nuevo peronismo", En: Sidicaro, R. y Mayer, J. (eds.): *Política y sociedad en los años del menemismo*. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.
- NUN, J. (1997): "Prefacio", En: Auyero, Javier (comp.): *¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político contemporáneo*. Editorial Losada, Buenos Aires.
- O'DONNELL, G. (1999): "Pobreza y desigualdad en América Latina: algunas reflexiones políticas", En: O'Donnell, G. y Tokman, V. (comps.) (1999), *Pobreza y desigualdad en América Latina. Temas y nuevos desafíos*, Paidós, Buenos Aires.
- O'DONNELL, G. (2001a): "¿Democracia delegativa?". En: *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Paidós. Buenos Aires.

- O'DONNELLI, G. (2001b): "Otra institucionalización". En: O'Donnell, *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Paidós. Buenos Aires.
- O'DONNELLI, G. (2001c): "Pobreza y desigualdad en América Latina". En: O'Donnell, *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Paidós. Buenos Aires.
- O'DONNELLI, G. (2003): "Democracia, Desarrollo Humano y Derechos Humanos". En: O'Donnell, G., Iazzetta, O. y Vargas Cullell, J. (comps.): "Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América latina", Rosario, Santa Fé, Ed Homo Sapiens.
- ORTIZ, R. y SCHORR, M. (2006a): "La economía política del gobierno de Alfonsín: creciente subordinación al poder económico durante la 'década perdida'", En: Pucciarelli, Alfredo (coord.): *Los años de Alfonsín. ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- ORTIZ, R. y SCHORR, M. (2006b): "Crisis del Estado y pujas interburguesas. La economía política de la hiperinflación", En: Pucciarelli, Alfredo (coord.): *Los años de Alfonsín. ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- PACKENHAM, R. (1994): "The politics of economic liberalization: Argentina and Brazil in comparative perspective". Documento de Trabajo Número 206. Hellen Kellog Institute. Notre Dame.
- PASTORE, M. (2004): "La democracia argentina y sus 20 años: algunas reflexiones sobre un balance en términos de su calidad". En: *Documentos de Trabajo. Jornada: La democracia y sus 20 años*. Universidad de Belgrano. Buenos Aires.
- PASTORE, M. (2006): "Desempeño institucional y calidad democrática: un diagnóstico necesario para la opción neocontractualista (una primera aproximación)". En: *VII Congreso Nacional sobre democracia*. Universidad Nacional de Rosario. Santa Fé.
- PESCE, Julieta (2006): "Política y economía durante el primer año del gobierno de Alfonsín. La gestión del ministro Grinspun", En: Pucciarelli, Alfredo (coord.): *Los años de Alfonsín. ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- PINTO, J. (1996): "El neoconservadurismo y su proyección ideológica", En: PINTO, J.: *Las nuevas democracias del Cono Sur: cambios y continuidades*. Oficina de Publicaciones del CBC. Buenos Aires.
- PUCCIARELLI, A. (2006): "Introducción: la contradicción democrática", En: Pucciarelli, Alfredo (coord.): *Los años de Alfonsín. ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- PZEWORSKY, (1998): "Conclusión", En: PZEWORSKY, A. (comp.): *Democracia sustentable*. Paidós. Buenos Aires.
- RACZYNSKY, D. (1999): "La crisis de los viejos modelos de protección social en América Latina. Nuevas alternativas para enfrentar la pobreza", En: O'Donnell, G. y Tokman, V. (comps.) (1999), *Pobreza y desigualdad en América Latina. Temas y nuevos desafíos*, Paidós, Buenos Aires.
- SNIC (Sistema Nacional de Información Criminal) (2005): *Informe Anual de Estadísticas Policiales. Año 1999*. Dirección Nacional de Política Criminal. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Buenos Aires.
- RAMONET, I. (1998): "Los nuevos amos del mundo", En: Le Monde Diplomatique, *Pensamiento crítico vs. pensamiento único*. Temas de debate. Madrid.
- ROCK, D. (2001): *El radicalismo argentino, 1890-1930*. Amorrortu. Buenos Aires.
- RONINGER, L. (2005): "Sociedad civil, patronazgo y democracia", En: Auyero, Javier (comp.): *¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político contemporáneo*. Editorial Losada, Buenos Aires.
- SABATO, H. y PALTÍ, E. (1990): "¿Quién votaba en Buenos Aires?: práctica y teoría del sufragio, 1859-1880", *Desarrollo Económico*, 1990, vol. 30, N° 119, 395-424.
- SARTORI, G. (1997): *Partidos y sistemas de partidos*. Alianza Universidad. Madrid.
- SCHUMPETER, J. (1963): *Capitalismo, socialismo y democracia*. Aguilar. México.
- STRASSER, C. (1996): "La democracia versus el poder", En: *Agora*, Nro. 8, Buenos Aires.
- TESTA, J. y FIGARI, C. (1998): "De la flexibilidad a la precarización. Una visión crítica de la vinculaciones entre el empleo y el sistema de relaciones laborales", En: Villanueva, E. (coord.): *Empleo y globalización. La nueva cuestión social en la Argentina*, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.
- TROTTA, M. (2003): *Las metamorfosis del clientelismo político: contribución para el análisis institucional*. Espacio. Buenos Aires.
- TORRES, J. (2002): *Votos, chapas y fideos. Clientelismo Político y Ayuda Social*. De la Campana. Buenos Aires.
- URQUIZA, Y. (2005): "Las eternas internas: política y faccionalismo en un municipio radical, 1983-1999", En: Amaral, S. y Stokes, S. (comps.): *Democracia local. Clientelismo, capital social e innovación política en la Argentina*, EDUNTREF (Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero), Buenos Aires.

- VILLARREAL, J. (1996): *La exclusión social*. Norma. Buenos Aires.
- WEFFORT, F. (1993): "Nuevas democracias, ¿qué democracias?", En: *Sociedad*, Nro. 2, Buenos Aires.
- WEBER, M. (1979): *Economía y sociedad*, FCE, México.

