

**PROGRAMA BUENOS AIRES DE HISTORIA POLÍTICA  
(UBA – UNICEN – UNLP – UNMDP – UNSAM – UNS)**

**3<sup>ras</sup>. Jornadas sobre la política en Buenos Aires en el siglo XX**

Organiza:

Programa El pasado reciente argentino: la elaboración de una memoria colectiva y la indagación histórica (1966-2002)

(CISH - Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación - UNLP)

La Plata, 28 y 29 de agosto de 2008

***“Aproximaciones conceptuales en torno a la controversia Participación-clientelismo político”***

Lic. Lucy Pelliza<sup>1</sup>

Universidad Nacional del Sur - Bahía Blanca

Este trabajo tiene como objetivo buscar el sentido y la lógica que subyace a las diferentes prácticas clientelísticas en relación con los conceptos de Participación, Sociedad Civil y Cultura Política, procurando reconocer los elementos característicos de dichas prácticas y de las relaciones de intercambio entre la sociedad civil y la clase política.

En primer término se realizará una breve caracterización del ámbito socio-político de la última década y las nuevas modalidades de la participación de la sociedad civil.

En segundo lugar se cotejarán algunas reflexiones tanto teóricas como también desde distintos sectores de la sociedad civil partiendo del interrogante: ¿si la participación tiene solamente como meta alcanzar un plan o favor específico?. Y en tercer término plantear ¿de qué modo se puede salir de las trampas del clientelismo político y promover la participación ciudadana?.

**1. Introducción.**

---

<sup>1</sup> Lic. En Sociología. Docente investigadora Universidad Nacional del Sur. Bahía Blanca.

Abordar el estudio de las nuevas formas de participación en acciones colectivas en Argentina, es indagar reflexivamente sobre las constantes y los cambios en el acontecer de un colectivo. El Objetivo de este trabajo es el de intentar una aproximación comprensiva para encontrar el sentido y la lógica de participación de la sociedad civil en las prácticas sociales de movilización, en un marco socio-político que va más allá de relaciones de reclamos sociales y de intercambios de elementos tangibles e intangibles, en la última década. Esto implica analizar el significado ambiguo de dichas acciones en un doble sentido, es decir tanto objetivamente como subjetivamente.

No cabe duda que las relaciones y las instancias estructurales, donde los agentes actúan, tienen una historia, que es el resultado de una construcción social y cuyas características plantean algunos dilemas en torno a la participación democrática como ciudadanos, de la cual devienen indefectiblemente relaciones conflictivas.

En virtud de la complejidad y extensión del objetivo, se hace imprescindible una selección de algunas perspectivas teóricas y de producciones discursivas que forman parte de un trabajo de investigación más amplio y que de hecho difícilmente se podría concebir como algo definitivamente analizado en su totalidad.

A partir del enfoque de Pierre Bourdieu y siguiendo sus conceptualizaciones, se parte de la hipótesis que la participación de la sociedad civil en la política, se ha convertido en una práctica de *juego cerrado*, relativamente resistente a las expectativas y demandas de la totalidad de la sociedad civil. Es decir, en este esquema de dominación compacto, tienen un peso limitado las encuestas o el bien común. "Asociarse con fines útiles", según lo establece el artículo 14 de la constitución Nacional Argentina, es un derecho ciudadano con el fin de generar solidaridad social. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que las nuevas modalidades de acción colectiva significaron un conflicto de derechos entre el derecho a reclamar y el derecho a circular. En este sentido el Poder Judicial se ha pronunciado en contra de las nuevas formas de protesta social y a favor de la libre

circulación, subyaciendo al respecto notorias ambigüedades en la aplicación de la ley que tipifica el delito del corte de ruta. A modo de ejemplo vale la pena recordar el fallo contra la docente Marina Schifrin, que fue condenada a tres meses de prisión en suspenso, por un corte de ruta realizado en Bariloche, Río Negro, en marzo de 1997, llevada a cabo por el gremio estatal en contra del recorte del presupuesto educativo. La Cámara Nacional de Casación (abril de 2004) calificó el corte de ruta como *“un mecanismo primitivo de seudodefensa de sectores e intereses”*<sup>2</sup>. Esto muestra la tendencia a la criminalización de la protesta social, pero sólo para los grupos opositores al gobierno. En noviembre del 2003 el ministro del Interior: Aníbal Fernández en una conferencia de prensa, refiriéndose a los movimientos piqueteros, sostenía lo siguiente:

*“Estos movimientos han nacido a la luz de conflictos sociales severos y son emergentes de esa situación y nosotros- como decisión del presidente y estructura política de este gobierno- es atacar la causa, no atacar el efecto. La represión es atacar el efecto; atacar la causa es combatir todos y cada uno de los hechos que han motivado esta reacción. Seguramente si acertamos en el remedio desaparecerán todos los grupos que tengan que desaparecer, porque no habrá razón de que existan y los que no entiendan que ésta es una manera de hacer política recibirán por parte del Estado una muestra de autoridad con el Código Penal en la mano”*.<sup>3</sup>

Las distinciones entre protestas “legítimas” e “ilegítimas”, están dadas según el grado de vinculación o institucionalización en el contexto oficialista del gobierno nacional, dando lugar a nuevas relaciones entre la sociedad civil y la clase política, así como también a una diversidad de experiencias organizacionales, de repertorios y de discursos. En este sentido es necesario tener en cuenta la vertiginosidad y dinámica de los nuevos movimientos sociales como también la capacidad de los agentes sociales, como sujetos dispuestos al aprendizaje, a la reflexión y al debate, que al mismo tiempo generan entre ellos una enorme

---

<sup>2</sup> Página 12, 30 de abril de 2004

<sup>3</sup> Svampa, M. y Pereyra, S.(2003): “Entre la ruta y el barrio: La experiencia de las organizaciones piqueteros. Editorial Biblos. Bs. As. Pág. 211.

diferenciación en términos de competencias, recursos naturales, trayectorias sociales, biografías individuales y tradiciones políticas heredadas,

Uno de los precursores de la Sociología, Emile Durkheim, afirmaba que paradójicamente la división social del trabajo en sociedades avanzadas o industrializadas, produciría mayor interdependencia social, autonomía individual y solidaridad social. Esta última *“es un fenómeno moral que, por sí mismo no se presta a la observación exacta ni sobre todo a la medida”*. El sostenía, que el símbolo visible de la solidaridad social es el derecho. *“allí donde existe la solidaridad social, a pesar de su carácter inmaterial, no permanece en el estado de puro poder, sino que manifiesta su presencia por efectos sensibles”* *“Cuanto más solidarios son los miembros de una sociedad, más relaciones diversas sostienen; sea entre sí, sea con el grupo tomado colectivamente”* (Durkheim, 1893: 61) El sustentaba, por lo tanto, que solamente a través del derecho, la vida social tiende inevitablemente a tomar una forma definida y organizada. Esta afirmación podría reformularse señalando que, en sociedades con altos niveles de pobreza y exclusión, el problema consiste en que la diversidad de las demandas producen relaciones de interdependencia entre la sociedad civil y el Estado a veces consensuadamente, otras veces de manera coercitiva, que hacen extremadamente difícil aplicar criterios de racionalidad técnica en la formulación y diseños de políticas públicas y mucho más de control sobre las mismas. Todo este andamiaje implica jugar el juego (Enjeu: a la manera de Bourdieu) o también se podría entender como “negociaciones”, con todo el peso semántico y connotativo de índole tanto positiva como negativa, entre autoridades gubernamentales, grupos privados y ciudadanos individuales, cuya coordinación o desarrollo político podría decirse que es muy defectuosa o incipiente, como para plasmar las mismas en normativas coherentes.

Ciertamente la cohesión y la interacción social son las bases de la SOLIDARIDAD y la DEMOCRACIA. No puede haber democracia sin solidaridad. El primer paso para la consolidación de la misma es disponer de un espacio público para poder luchar y que se desarrollen capacidades y recursos que permitan expresar

prácticas de resistencias en contra de los ajustes y las desigualdades sociales. Según Emile Durkheim un país sufre la falta de cohesión social debido a que la división del trabajo en sociedades complejas, puede generar fenómenos centrífugos donde las partes no poseen conciencia de la necesidad de cooperación generando desorganización y conflicto.

A este estado de anormalidad, lo denomina: “anomia” para referirse esencialmente a la ausencia o ineficiencia de reglas que medien la relación entre las diversas partes de una sociedad. Por esta razón, este concepto, no significa sólo y literalmente falta de normas que regulen la relación entre las partes del todo social, sino que también puede implicar el cese de vigencia de las normas tradicionales y la no puesta en vigencia aún del nuevo mundo normativo. El lo denomina un “estado patológico” de la sociedad. En este sentido la anomia refleja graves problemas de integración o cohesión social, donde se han perdido los lazos solidarios del sindicato o del gremio y también de la clase política. A esto se lo puede vincular con falta de “solidaridad mecánica”, que es la característica de comunidades pequeñas o tradicionales con fuertes semejanzas entre sí, cuando hay un equilibrio de iguales y que aparece en las sociedades con escasa diferenciación social. La sociedad es solidaria cuando existen funciones o intereses parecidos y en la actualidad surge entre desocupados, ahorristas, ambientalistas, etc. del mismo barrio o comunidad, cuando todos tienen los mismos problemas, los mismos derechos y por ello luchan por sus intereses comunes.

En cambio la llamada “Solidaridad orgánica” se manifiesta a medida que aumenta la población e interactúan unos con otros produciéndose la división social del trabajo. Allí la conciencia colectiva es menos fuerte y aparece el concepto de individuo o individualismo. La sociedad, esta vez se asemeja a un cuerpo vivo, cada órgano tiene diferentes funciones, y las relaciones son también más complejas. La estabilidad no se basa tanto en dominados y dominantes sino en la solidaridad orgánica y en este sentido es necesario señalar que a la sociedad le parece bien que hayan instituciones u ONGS, que puedan ayudar a solucionar la cuestión social. Durkheim afirmaba, que la falta de cooperación entre los

individuos, o la imposibilidad de asociarse a través de intereses comunes, es enunciada como ausencia de solidaridad orgánica, característica de sociedades industrializadas. La sociedad argentina sufre problemas integración social, de falta de cohesión social, visualizándose una suerte de escenario hobbesiano, de guerra de todos contra todos, donde la desconfianza hacia el vecino se generaliza en la misma medida que las transgresiones a las normas. La debilidad estatal para fiscalizar y sancionar la transgresión de las normas legales, el comportamiento transgresor de las elites y de la clase política acabó generando ilegitimidad de la ley y fragmentación social, como también extremo individualismo. Estos son los factores explicativos fundamentales de la anomia creciente y en consecuencia de la transgresión de normas legales y de las costumbres incivilizadas que exhibe la sociedad argentina.

Siendo el trabajo un derecho inalienable, en ausencia del mismo y de condiciones mínimas de subsistencia, se produce desintegración social y en este sentido la acción colectiva y los movimientos sociales en nuestro país en la última década, se caracterizaron por la no aceptación de las reglas formales de la participación en el espacio público-político democrático, o las aceptan a medias. Esta situación conlleva a respuestas de la sociedad civil en acciones colectivas de forma diversificada, o bien se produce una ausencia o apatía en la participación política, o bien se emprenden canales alternativos "fuera de la ley". Lo que provoca un estado de anomia social, en donde el "todo vale" se convierte en norma. La violencia de algunos grupos de manifestantes, como también de las fuerzas de seguridad, ocasionan lamentables hechos que recrudecen aún más los sentimientos y subjetividades de los ciudadanos, enfrentando entre sí a individuos semejantes que luchan por el pan de cada día. Este panorama se da en un marco de grandes cambios a nivel de la sociedad civil, las formas de acción colectiva y sus representantes. Ya no es el sindicato, ni el Estado Benefactor, como tampoco el partido, el encargado de dar respuestas a las demandas de la ciudadanía. El "derecho a tener derechos" conlleva una lógica diferente a partir de la crisis de los 90. El lugar de las luchas en defensas de los derechos humanos, es opacado por los movimientos de desocupados en demanda de trabajo genuino y más planes

sociales. Lo que refleja una precarización laboral y una agudización de los conflictos entre los distintos sectores de la sociedad civil.

## **2. Escenario socio-político en la Argentina a partir de Diciembre 2001**

La crisis económica y social en Diciembre del 2001, con la caída del gobierno de Fernando De la Rúa, produjo en nuestro país una explosión social devastadora. Según datos del INDEC de octubre de ese año, con la aparición de los denominados “*nuevos pobres*” se triplicó el total de los pobres. En el 2002, más de la mitad de la población urbana (57,5%) vivía en situación de pobreza o indigencia. A partir de esta situación de fragmentación social, emergieron numerosos programas sociales apoyados económicamente en su mayoría por organismos internacionales y en algunos casos por el gobierno nacional. El objetivo de éstos se concentraba en paliar el profundo deterioro en los ingresos y los efectos de la desocupación, pero no plantearon ninguna estrategia para una equitativa redistribución de los ingresos, ni tampoco para generar fuentes de trabajo genuino.

### **2.1. Algunos datos relevantes de pobreza en Argentina 2008**

De acuerdo con los datos del INDEC, la línea de pobreza es de 976,4 pesos para una familia de cuatro miembros, compuesta por un jefe varón de 35 años, su esposa de 31, un hijo de 5 y una hija de 8 años. Y este índice resulta objeto de crítica generalizada, dado que al igual que los datos estimados de pobreza en la actualidad del organismo nacional INDEC, no resultan confiables y para nada trasladables a la situación real que vive gran parte del país<sup>4</sup>. De acuerdo con el

---

<sup>4</sup> Según (diario Página 12. de mayo del 2008): “El INDEC debió entregar el comunicado con los datos de pobreza e indigencia de la segunda mitad de 2007 en marzo pasado, según su propio calendario de difusión. No lo hizo y jamás aclaró los motivos de la postergación. Ahora, en lugar de ponerse al día, descartó ese período y tomó otro. El organismo señaló que la última Encuesta Permanente de Hogares (EPH), que sirve para extraer la información de ingresos de los hogares – los cuales se cruzan con los costos de la CBT y CBA–, abarcó el cuarto trimestre de 2007 y el primero de 2008. La explicación fue que en el tercer trimestre del año pasado no se hizo el trabajo de campo en los aglomerados Gran Buenos Aires, Gran La Plata, Mar del Plata y **Bahía Blanca**,

INDEC, para 31 aglomerados, el 14% de la población se encuentra por debajo de la línea de pobreza con un total de 20% de personas pobres.

“Cynthia Pok, ex coordinadora de la EPH, que fue desplazada de su puesto por haberse negado a calcular las canastas de pobreza e indigencia usando los precios medidos por la “intervención” del INDEC dijo a Página/12 que los resultados no fueron elaborados por su equipo. *“Nos seguimos negando a la falsedad y a la manipulación”*, disparó. La especialista cuestionó que no se den a conocer las bases de la EPH y otros indicadores sociales que servirían a investigadores del sector privado para cruzar información y estimar sus propios datos de pobreza e indigencia. *“No figuran las cuantificaciones de las canastas ni las estimaciones de ingresos de los hogares. La última información disponible es del primer trimestre de 2007”*, advirtió.

En la misma línea se pronunció el consultor Artemio López. *“No podemos medir la pobreza porque nos falta saber qué pasó con los ingresos de los hogares”*, aclaró. Por esa razón, llamó a tomar con pinzas distintas estimaciones del sector privado. *“Es muy complejo suponer qué pasó con los ingresos desde la primera mitad de 2007 a la fecha”*, insistió. También afirmó que no son comparables estudios que difundieron la Universidad Católica Argentina y la CTA, porque toman bases distintas. *“El INDEC está haciendo arbitrariedades que ponen en crisis todo el sistema estadístico nacional, y lo grave es que se reemplaza por información privada que tampoco tiene consistencia. Que el INDEC entregue información poco creíble no hace confiables estimaciones alternativas”*, puntualizó. López indicó que sus mediciones de precios arrojan un costo de la canasta de alimentos que triplica al del INDEC, lo que lo lleva a suponer que la indigencia no estaría cayendo. “Esa situación después se puede extender a la pobreza”, manifestó, en caso de que el aumento de ingresos de los pobres no llegue a igualar la suba de precios de los alimentos.

---

por lo cual **“no resulta posible realizar las estimaciones” de pobreza e indigencia en ese lapso**. La encuesta no se realizó por el paro de un sector de trabajadores del Indec y por el desmantelamiento del equipo técnico que antes estaba al frente de la EPH. El problema con los nuevos datos es que **no son comparables con informes anteriores**. Tampoco se informó qué se hará de acá en más, si se volverá a la vieja metodología de medir la pobreza y la indigencia dos veces al año, en el primer y segundo semestre, o se reemplazará por otros períodos.

El INDEC informó que la pobreza bajó a 20,6 por ciento y la indigencia cayó a 5,9. El relevamiento se hizo sobre un período que no resulta comparable con informes anteriores. Además, no publicó las bases que servirían para contrastar los datos. De acuerdo con esto, resulta casi imposible realizar un diagnóstico certero de la situación de pobreza y desocupación actualizadas.

## **2.2. El cambio de rumbo de las políticas sociales**

La problemática de la crisis de participación, o de la crisis de lo político<sup>5</sup>, puede tener un enfoque teórico-metodológico, que implique el análisis de diversos factores tanto externos como internos. Entre ellos: La caída del Estado de bienestar, el proceso de constante endeudamiento y expansión de la deuda pública, las políticas de privatizaciones, las reformas del mercado en el mundo global, la crisis del estado, la corrupción en la vida institucional, la crisis de valores, creencias, normas y hábitos arraigados en nuestra sociedad, que influyen sobre el modo de ver y hacer las cosas como individuos o grupos, en la actividad económica o la sociedad civil.

Cabe mencionar que en nuestro país a mediados de los 70 se produjo un quiebre del modelo de masas orientado al Estado social, que significó una estrecha relación entre sistema partidario y organización social y de donde deviene una acción colectiva más fragmentada, orientada por temas específicos en un contexto de pérdidas de certezas en el mercado laboral. Touraine afirma que vemos desaparecer el “repertorio”, de los movimientos sociales de la época industrial: Las manifestaciones de masas, los violentos gritos de combate, la idea de toma del poder.<sup>6</sup> Asimismo Manuel Garretón señala que esta transformación indicaría el

---

<sup>5</sup> Ibidem. Pág. 71: En este contexto Lechner afirma que la pérdida de centralidad de la política vá acompañada de una “informalización de la política”. En esa situación emergen innumerables demandas sociales, de estabilidad, de protección, etc.

<sup>6</sup>Touraine, Alain (1994): “Crítica a la Modernidad”. FCE. Bs.As. pag. 244.

pasaje del modelo revolucionario al modelo político de acción colectiva. Ello supone un mayor distanciamiento entre movimientos sociales, partido y Estado. Es decir una ampliación de la brecha entre representantes y representados.<sup>7</sup> Para Giovanni Sartori, el poder de movilización de las masas, si bien servía para lograr la democracia, también un incremento del mismo, podía servir para destruirla.<sup>8</sup> También Lechner enfatiza que *“no es lo mismo tener democracia a gobernar democráticamente”*<sup>9</sup> y sostiene la concepción de Luhmann, que anuncia el advenimiento de una *“sociedad sin centro”*, es decir sin un núcleo que regule y dirija los distintos *“subsistemas”* de la vida social.<sup>10</sup> Esto sirve para pensar que si bien la política ya no sirve tanto para cohesionar la vida social, al menos puede servir para articular las diferencias entre los distintos campos sociales. El cambio de rumbo de las políticas sociales pasó a ser el de *“administrar”* la situación de pobreza, orientándose por las situaciones de indigencia, preferentemente mediante el otorgamiento de distintos planes como trabajar, jefes y jefas de hogar, etc. tendientes a reducir los efectos sociales no deseados del deterioro en los sistemas de salud, laboral y sociales y a comprender a la pobreza como un problema de distribución de recursos, no como de distribución de los ingresos, por lo tanto el *“efecto derrame”* del crecimiento económico generaría a su debido tiempo empleo. Esta tesis teórica, planteaba como estrategia económica de los noventa, la idea de crecimiento automático de la economía, paralelamente con el desarrollo social y el mejoramiento en el nivel de ingresos. Por ello no concibió la existencia de pobres ocupados, que puedan resolver sus problemas de desempleo y solamente les quedaba la solución de la asistencia social. (Lo Vuolo-1999). Asimismo Vilas (1997) sostiene que la política social pasó a ser entendida como *“un conjunto de medidas tendientes a compensar los efectos iniciales negativos de la implementación del ajuste macroeconómico, por lo que asume un carácter de “transitoriedad”*; una vez superada la etapa inicial de implementación del modelo,

---

<sup>7</sup> Garretón, Manuel (1993): *“Aprendizaje y gobernabilidad en la redemocratización chilena”*. En *“Revista Nueva Sociedad”*, núm,157. En: García Delgado, D. op.cit. pág.190.

<sup>8</sup> Sartori, Giovanni (1992): *“Teoría de la Democracia”*. Madrid. Alianza. Tomo II. pág.345

<sup>9</sup> Lechner, Norbert (2002): *“Por qué la política ya no es lo que fue?”*. Leviatán. Revista de hechos e ideas. Pág. 63.

<sup>10</sup> Ibidem, pág 65

éste generaría los “equilibrios básicos” necesarios para articular demanda y oferta de trabajo, quedando sólo una pequeña proporción de la población necesitada de asistencia”. A partir de entonces, la política social es concebida como una dimensión del gasto y no de la inversión del Estado.

De acuerdo con este modelo de acumulación mercantilizado, las políticas sociales se orientaron a través de instancias institucionalizadas de reparto discrecional e interesado de planes sociales que: *“no hacen más que engrosar el poder de quienes detentan poder: los aparatos partidarios, los gobiernos municipales, provinciales y el nacional, los bancos extranjeros de crédito, los consultores, los representantes de fundaciones y ONG o los líderes de movimientos piqueteros y sindicales”*<sup>11</sup>

Claudio Lozano, dirigente de la CTA (Central de Trabajadores Argentinos) afirmó que *“el clientelismo es discriminador de la propia pobreza, intermediario de recursos y no da respuesta sólo por su modificación. La focalización de los programas sociales es la base de todo esquema clientelar. Si la focalización de los programas está dirigida a situaciones de pobreza por NBI y no por ingreso, se seguirá con el clientelismo porque son vistos de manera focalizada. Por ello es imperativo desmontar la focalización de los planes”*<sup>12</sup>. De esta manera quedaron totalmente separadas estas políticas sociales de aquellas tendientes a la “promoción del empleo”.

### **2.3. Clientelismo “denso” vs. Clientelismo “fino”**

Durante el gobierno de Kirchner los planes sociales aumentaron de 300 mil o 700 mil (según los gobiernos) a casi dos millones<sup>13</sup>. Esta masificación de los planes sociales son los de mayor envergadura en América Latina. Este proceso significó según Lozano, una potenciación y reproducción de nuevos mecanismos de “clientelismo afectivo”<sup>14</sup> que implica la idea del gobierno, de recuperar los sectores populares a efectos de relegitimar y recomponer los lazos históricos del

---

<sup>11</sup> Dinatale, Martín (2004): “El festival de la pobreza: El uso político de planes sociales en la Argentina” Ediciones La Crujía. Honrad Adenauer Stiftung. Bs. As. Pág. 48.

<sup>12</sup> Ibidem. Pág. 48.

<sup>13</sup> Svampa, M. y Pereyra, S. (2003) “Entre la Ruta y el barrio” Pág. 220.

justicialismo con los esto. De manera similar Robert Gay realiza una distinción entre “Clientelismo fino” en oposición al “clientelismo denso”.<sup>15</sup> La categoría de clientelismo fino, alude al clientelismo institucional, es decir que se caracteriza por utilizar mecanismos o dispositivos sutiles y sofisticados para la obtención de apoyo político. Mientras que el clientelismo denso, se refiere a un intercambio explícito de votos por favores<sup>16</sup>. Cuando se habla de una democracia constitucional, las reglas del juego de la representación electoral no aseguran que las mismas sean definidas en términos de civilidad y pluralismo y por ello la lógica de la sociedad civil y de la democracia se contraponen a la lógica del patronazgo y del clientelismo<sup>17</sup>.

#### **2. 4. Focalización, Descentralización y Privatización**

En la última década, los organismos internacionales, aparecen con el doble rol de a) posibilitar el financiamiento y de b) condicionar y monitorear las formas de esa intervención. La creciente importancia de los organismos multilaterales y el pensamiento hegemónico han marcado una triple tendencia: focalización, descentralización y privatización” (Andrenacci et all: 2000). La focalización supone una creciente distinción de la población a asistir y se encuentra justificada por criterios asociados a la eficacia y eficiencia. La descentralización se encarga de trasladar responsabilidades asociadas a la gestión y ejecución de la política social a los distintos niveles gubernamentales (provinciales y municipales) pretendiendo favorecer la participación de la sociedad civil agrupada y de los beneficiarios de las políticas sociales. En tanto la privatización, encuadra a secciones completas de la política social en la lógica competitiva del mercado. Resulta pertinente señalar que los mentados objetivos de transparencia y eficacia, en la implementación de los planes sociales, adquirió una preponderancia considerable mediante el accionar del Estado que impulsaba del desarrollo de una suerte de filantropía y

---

<sup>14</sup> Ibidem. Pág.220.

<sup>15</sup> Gay, Robert (1994): “Popular Organization and Democracy in Rio de Janeiro: Filadelfia, Temple University Press. Págs. 14-34.

<sup>16</sup> Auyero, Javier (1997) “¿Favores por votos?: Estudios sobre clientelismo político contemporáneo” Editorial Losada. Bs. As. Págs. 82-83

<sup>17</sup> Auyero((1997): ibidem. Pag. 104.

delegación hacia la “transparencia” y “eficacia” en la implementación de los planes sociales, vía promoción de la sociedad civil como una parte de la asistencia. En ese contexto y por impulso de los organismos internacionales, surge la propuesta de introducir en el proceso de implementación de los programas mecanismos de participación dando un espacio a los destinatarios. Esto se manifestaba con el fin de desconcentrar la intervención estatal para eficientizarla y más aún, para eliminar las intervenciones político-partidarias que contaminaban el proceso de implementación de las políticas sociales. Estas propuestas tenían que ver con el diagnóstico que se elaboraba sobre las políticas que implementa el Estado y se consideraba que la ineficiencia del mismo generaba directa o indirectamente el aumento de la pobreza y la desocupación como también una defectuosa implementación de las políticas sociales. Inevitablemente a lo largo de la década, el deterioro de los ingresos durante los noventa transformó tanto las condiciones de vida de la sociedad civil, como también sus formas de participar en el marco de las políticas públicas.

### **3. Acción colectiva y Participación ciudadana**

La acción colectiva es el medio por el cual los individuos promueven o defienden sus intereses en la sociedad. Es la manera en que los ciudadanos demandan sus necesidades y dan sus opiniones colectivamente. Estas formas de asociarse son parte de la cultura política democrática y es comprendida desde el ámbito académico como generadora de conflictos, donde los principales actores son los desocupados (piqueteros) que, actualmente, ya no participan en huelgas, sino que participan esencialmente a través de los cortes de ruta, como modalidad de lucha popular. A partir del año 2000 la protesta social se moviliza sobre la base de redes asociativas, organizadores y oportunidades para actuar en defensa de las fuentes de trabajo en primer lugar y luego demandando subsidios por desempleo. Este tipo de prácticas de acción colectiva se vinculan con prácticas clientelares, sin que ninguna de ellas ejerza la supremacía sobre la otra. Por el contrario como observa

Auyero<sup>18</sup>: No se oponen, sino que están profundamente imbricadas en la génesis, en el curso y en el resultado de muchos episodios de beligerancia.

De acuerdo con la teoría de Olson<sup>19</sup>, el ciudadano mide en cada una de sus acciones cuáles serán los beneficios y cuales sus desventajas, para saber si le conviene actuar o no, si vale la pena jugar el juego. Considera la existencia de un cálculo racional y por lo tanto para el autor, la acción colectiva está dada por la suma de intereses individuales, y no por intereses sociales o comunes que puedan tener los individuos, Esta postura pesimista descarta la acción colectiva con fines altruistas y solo concibe a la misma con motivaciones de tipo egoísta. Siguiendo este enfoque la participación con el fin de un objetivo común está basada en la existencia de *incentivos*. Estos pueden ser selectivos positivos y negativos. Los primeros son los beneficios individuales, algo así como premios para los que trabajan y colaboran en el interior del grupo o asociación. Los segundos incentivos selectivos negativos son la expresión concreta de sanciones a los que no colaboran o trabajan con el grupo en cuestión. En grupos reducidos, existen además incentivos selectivos de carácter social, vinculados con un capital simbólico y social, como el compañerismo, la amistad, el respeto, la censura o el aislamiento, que suelen aplicarse entre los individuos mismos que forman el grupo, debido a sus cercanías y la interacción social constante a la que se someten grupos de ciudadanos.

De este modo, se suele correr el riesgo de asimilar las prácticas clientelares como una relación de “costo -beneficio” y para ello los trabajos de Robert Gay, de Luis Roniger y de Günes Ayata colocan al clientelismo político en estrecha relación con el concepto de cultura política, reconociendo que los lazos clientelares, como mecanismos de articulación entre sociedad, estado y sistema político, adquieren legitimidad, independientemente de patrones o mediadores específicos.

---

<sup>18</sup> Auyero, Javier (2004): “Clientelismo Político: las caras ocultas”. Capital Intelectual. Bs. As.

<sup>19</sup> Olson, M. (1982): “ The Rise and Decline of Nations., Yale University Press, New Haven. Cap 2. Barcelona Edit Ariel. Pág. 37.

Teniendo en cuenta estos enfoques, en el caso particular de Bahía Blanca, la vieja discusión sobre la oposición participación versus clientelismo, tiene aún muchos puntos oscuros para analizar: Descentralización de recursos, delegación, participación activa y control de gestión. A modo de ejemplo podemos citar el caso de Bahía Blanca, cuando el gobierno del ex-intendente Rodolfo López fue objeto de graves denuncias de clientelismo político sobre un presunto sistema corrupto de distribución de los planes de empleo o subsidios. Se manifestaron desde diferentes sectores de la sociedad civil para solicitar transparencia de la información referidas a la identidad de los beneficiarios de tales programas. No obstante el ocultamiento de los listados completos se amparó desde el gobierno destacando la ley provincial 12475 en su Art. 6 que indica: el derecho de acceso a los documentos públicos no se otorgará”...” cuando la divulgación de ellos pudiere perjudicar el derecho de terceros o afectar su honor”<sup>20</sup>.

Se sabe por numerosos testimonios que hasta el momento no existe un dictamen resolutorio condenatorio legal de los responsables directos de tales acciones, como tampoco una acción legal que condene las modalidades corruptas de intercambio entre mediadores políticos, clase política y desocupados o beneficiarios de planes sociales. “Participación” significa intervenir en las decisiones del poder y éste deviene del control de la sociedad civil sobre las mismas. Significa tomar parte de la discusión o debate y también decidir autónomamente sin sufrir sanción de ninguna índole. En palabras de Przeworski (1998) *“La ciudadanía se puede ejercer de manera plena sólo cuando el sistema normativo está regido por criterios universales, cuando impera el estado de derecho, cuando los poderes públicos están dispuestos a proteger los derechos y son capaces de hacerlo y cuando todas las personas gozan de ciertos prerequisites sociales y económicos”*.

#### **4. Nuevas formas de participación de la sociedad civil en políticas públicas de asistencia social.**

---

<sup>20</sup> Publicación de “Poder Ciudadano”, en sitio Web, el día 09/10/2007

En primer lugar la “*sociedad civil*” puede ser entendida como: “Aquella esfera históricamente constituida de derechos individuales, libertades y asociaciones voluntarias, cuya autonomía y concurrencia mutua en la persecución de sus intereses e intenciones privados, quedan garantizados por el Estado que se abstiene de intervenir sobre esos ámbitos”<sup>21</sup>. Cuando se habla de participación de la sociedad civil, se hace alusión esencialmente con respecto, a la posibilidad de proceder como ciudadanos o destinatarios de las políticas sociales a tomar parte en el proceso de diseño, implementación y evaluación de las mismas. Las propuestas en este sentido emergieron en la década del 60 de los organismos internacionales (BID, BANCO MUNDIAL, PNUD), pero recién en los noventa, en el contexto de las reformas estructurales, comenzaron a visualizarse algunas experiencias aisladas de participación civil en políticas públicas de asistencia social. La inclusión de dichos destinatarios en la formulación de las mismas trajo aparejada, fuertes críticas en el sentido de utilizar “un esfuerzo no remunerado” para el Estado, es decir, en ahorro de fuerza de trabajo asalariada remunerada. Asimismo, cabe pensar si su formulación por parte de los organismos internacionales implica una valoración sincera de lo que pueden aportar los destinatarios; si pretenden construir ciudadanos más maduros a través del proceso de participación, hasta qué medida y hasta dónde están dispuestos a llegar los agentes estatales en la promoción de la participación y consideración efectiva de la palabra en términos de resultados; o si expresa intencionalidad de control político en el sentido de que las demandas no se extiendan más allá del límite deseable y esperable de la administración de la pobreza <sup>22</sup>.

En Argentina algunas formas de participación civil en las políticas públicas, se llevaron a cabo a través de algunos municipios o a nivel provincial, como por ejemplo el plan Arraigo, Trabajar y otros. Pero cuando se crea el PJJHD en el

---

<sup>21</sup> Giner, Salvador (1996): “Sociedad Civil”. En: Elías Díaz y Alfonso Ruiz Miguel. En Filosofía Política. Instituto de Filosofía de Madrid. Pág. 130

<sup>22</sup> Guimenez, Sandra. Políticas sociales y los dilemas de la participación. *En publicación: Laboratorio: Estudios sobre Cambio Estructural y Desigualdad Social, año 6, no. 16* : IIGG, Instituto Gino Germani, UBA, Universidad de Buenos Aires: Argentina. Verano 2004. [Citado:

2002 a nivel nacional, se instrumentan dos modos de control social: “uno desde la Mesa de Diálogo Argentino, que es a través de los consejos consultivos, y el otro modelo de participación sociales el control de políticas sociales está dado casi en el mismo período por resolución interna del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El primer modelo crea los denominados consejos consultivos, conformados por diversos sectores sociales y por el Estado. El segundo esquema planteado por los aportantes de crédito para planes sociales conforma el Monitoreo Social, un espacio integrado por más de 60 ONG que son contratadas por el BM y el BID para realizar un seguimiento externo, básicamente del PJJHD.<sup>23</sup> Para Claudio Lozano, el plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados fue creado por el PNUD, la iglesia católica y el gobierno de Duhalde, con la intención de un plan de inclusión universal, pero en realidad este megaplan sirvió para paliar un conflicto social y para legitimar un poder político que estaba deslegitimado.<sup>24</sup>

Ahora bien resulta relevante señalar que, según Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz, las políticas sociales en nuestro país indican un retroceso en los mecanismos de control de la sociedad civil, comparado con los años anteriores, para controlar las acciones de gobierno. Ellos acuñaron un nuevo concepto “*accountability social*”, término cuya traducción sería “*rendición de cuentas*”, haciendo referencia a cierto tipo de relaciones que establece la sociedad civil dentro de una democracia con el sistema político. Este concepto intenta examinar qué hacen las organizaciones de la sociedad civil para controlar al gobierno. Metodológicamente comprende una serie de iniciativas y de agentes heterogéneos, cuyo principal interés radica en la legalidad de las acciones de gobierno. Se diferencia de un concepto más limitado de rendición de cuentas, por el rol informal de los controladores, como la sociedad civil o el periodismo, que no forman parte de las instituciones oficiales. Estos grupos pueden funcionar de

---

6/7/2008]. Disponible en: <http://www.catedras.fsoc.uba.ar/salvia/lavbo/textos/lavbo16.pdf> ISSN: 1515-6370.

<sup>23</sup> Dinatale, M.(2004) *ibid.* Pág. 103.

<sup>24</sup> *Ibid.* Pág. 188

manera coercitiva mediante movilizaciones, exposición mediática, o algún tipo de acción colectiva <sup>25</sup>.

Según Peruzzotti, “no sólo hace falta que funcionen bien los mecanismos electorales, sino también que exista un cierto porcentaje de la ciudadanía interesada en controlar a las autoridades. Es decir que las decisiones gubernamentales se ajusten a la legalidad y a los procedimientos establecidos. Estos grupos que controlan son minoritarios, pero activos. El que este tipo de acción esté apoyado por mil, por quinientas o por cinco personas no la va a hacer ni más ni menos efectiva. La efectividad va a estar dada por la visibilidad que tenga la acción para el público”<sup>26</sup>.

## **5. Participación versus Clientelismo**

Según las autoras Scaglia, María y Woods, Marcela (2000), suponen que: la descentralización de recursos / delegación de poder / mecanismos de participación / control de gestión y por ende mayor democratización, pueden fallar si se deshistorizan las relaciones sociales y por ello, se supone que con la voluntad de construir participación se evita la proliferación de relaciones clientelares. Ellas sostienen que modalidades participativas pueden convivir y amalgamarse con prácticas clientelísticas y que por ello no hay que analizar las relaciones sociales de manera unívoca. La descentralización a ONG por sí sola, no alcanza para cambiar prácticas de cultura política porque las distintas organizaciones de la sociedad civil no están exentas de reproducir viejas prácticas políticas, teñidas de una cultura de intercambio que caracterizan a la toda la sociedad. A modo de ejemplo, podemos citar el caso de las organizaciones de trabajadores desocupados. Lejos de desmerecer la práctica de protesta que han llevado adelante estas organizaciones, la realzamos en el sentido en que comenzaron a surgir, persistir, fortalecerse y expresarse como un actor público y

---

<sup>25</sup> Enrique Peruzzotti. (Sociólogo de la UBA) U.C.R Comité Bahía Blanca, Pcia. de Buenos Aires, Argentina. Publicado en la ed. impresa: Política Sábado 9 de setiembre de 2006. Los intelectuales y el país de hoy "El Gobierno actúa sin el debido control"

colectivo, en un momento difícil de Argentina, donde las voces que se levantaban eran por lo menos dispersas y fragmentadas y contaban con muy poca legitimidad. Sin embargo, su proceso de crecimiento se fue dando al calor de la pelea por obtener mayor cupo de administración de planes sociales, lo que las condujo por un doble sendero: mayor cantidad de gente comenzó a acercarse a sus filas evaluando positivamente la eficacia que demostraban en obtener planes del gobierno y, al mismo tiempo, este crecimiento en seguidores los fortalecía frente al actor gubernamental que necesitaba considerarlos en mayor escala por temor a la protesta social. Por lo mismo, podríamos decir que su práctica está caracterizada por una metodología participativa ya que además de administrar planes, la mayoría de estas organizaciones desarrollan trabajos al interior de sus organizaciones, con y para la gente que los sigue y hacia el barrio en el que están insertos (trabajo comunitario de salud, educación popular, microemprendimientos productivos).

Pero, sabemos por numerosos testimonios que una modalidad práctica de algunas de estas organizaciones es efectuar una especie de intercambio con la gente que lo percibe en términos de sujetar la continuidad en el cobro del plan a la presencia en los cortes de ruta o solicitando algún porcentaje del monto que cobran los beneficiarios con fines difusos. Este tipo de cuestiones sumado al impedimento de manifestar oposiciones en las asambleas, dio lugar a algunos desprendimientos sobre todo individuales de personas que discrepaban con algunas de las metodologías imperantes. Sin realizar análisis valorativo de esta práctica, cabe preguntarse entonces por la autonomía de los destinatarios de los planes convertidos en mediadores o defensores sociales. Habría que tener en cuenta que una parte de estos beneficiarios se corrieron de las relaciones prácticas que sostenían con punteros del PJ <sup>27</sup> porque vislumbraron mayores posibilidades de obtener un plan, no porque estuvieran cuestionando prácticas clientelares sino porque las necesidades cotidianas los apremiaban. Y como se sabe, que la relación de intercambiar favor por favor es una práctica extendida, aprendida,

---

<sup>26</sup> Ibidem.

<sup>27</sup> Svampa y Pereyra, 2003, Delamata, 2004: 27

práctica, re practicada, reproducida por los distintos sectores de la sociedad (independientemente de su posición social en la distribución del ingreso), la modalidad descentralizada de los planes – en aras de promover la participación - no cambió esa pauta, sino que la trasladó. En algunos casos lo que sucedió fue un corrimiento de los actores y el contexto en que se practican. Porque no tiene que ver con el deseo de cambiar la modalidad de la implementación, sino con la historia de conformación de un sistema de relaciones sociales.

Es necesario señalar que no se pretende en este trabajo, calificar la práctica de las organizaciones, sino resaltar, que toda práctica puede albergar contradicciones y aún cuando hubiera mecanismos de intermediación clientelar, esto no invalida el componente participativo, porque forma parte de la historia de conformación de ese sistema de relaciones.

### **A modo de conclusión**

Debe reconocerse que toda acción social o colectiva, significa participar de algo y por lo tanto, se orientan a la manera weberiana, por el sentido mentado de la acción teniendo en cuenta las acciones y expectativas de los otros. Vale decir que se participa no sólo a través de la discusión, sino con la puesta en escena de prácticas no formales o convencionales de reclamos al sistema político. Participar significa tener la posibilidad de demandar libremente, sin temores a sanciones represivas y considerando las voces y ambigüedades de los destinatarios de las políticas sociales. En este sentido el mundo académico tiene un fuerte grado de responsabilidad hacia una revalorización del rol y del aporte de la sociedad civil y de un crecimiento ciudadano.

### **Bibliografía**

AUYERO, Javier., (1997): Wacquant en la villa, Apuntes de Investigación, CECYP, Año 1, N°1, Bs.As.

AUYERO, Javier., (1997): “¿Favores por votos?: Estudios sobre clientelismo político contemporáneo. Ed. Losada Bs. As.

AUYERO Javier. (2004): ““Clientelismo Político: Las caras ocultas” Claves para todos. Colección dirigida por José NUn. Capital Intelectual. Bs. As.

ANDRENACCI, A.; NEUFELD, M.; RAGGIO, L (2000): “Elementos para un análisis de programas sociales desde la perspectiva de los receptores”. Documento de Trabajo, Instituto del conurbano. Univ. Gral Sarmiento.

DANANI, C., (1996):”Algunas precisiones sobre la política social como campo de estudio y la noción de población-objeto”, en: HINTZE, S. Políticas sociales. Contribución al debate teórico-metodológico, CBC-UBA . Bs. As.

DINATALE, Martín (2004): El festival de la pobreza: el uso político de planes sociales en la Argentina”. La Crujía Ediciones. Konrad Adenauer Stiftung.

EPSTEIN, E. (1993): Participation by the Poor in Government Anti-Poverty Programs: The Cases of Chile, Peru, and Argentine Compared, Presentation in Latin American Studies Association, Chicago (1998)

Guimenez, Sandra. (2004 ) Políticas sociales y los dilemas de la participación. En publicación: Lavboratorio: Estudios sobre Cambio Estructural y Desigualdad Social, año 6, no. 16 : IIGG, Instituto Gino Germani, UBA, Universidad de Buenos Aires: Argentina. Verano . [Citado: 6/7/2008]. Disponible en: <http://www.catedras.fsoc.uba.ar/salvia/lavbo/textos/lavbo16.pdf> Formato de cita electrónica(ISO690-2) ISSN: 1515-6370.

GUBER, R. (2001): La etnografía. Método, campo y reflexividad, Norma, Buenos Aires,

LINDENBOIM J., SALVIA A. (2002) “Cada vez menos y peores empleos. Dinámica laboral en el sistema urbano de los noventa” en Cuadernos del Ceped, N° 7

LO VUOLO, R., BARBEITO, A., PAUTASSI, L., RODRÍGUEZ, C. (1999) “La pobreza de la política contra la pobreza”, Bs.As. Madrid, Miño y Dávila-CIEPP.

OLSON, M. (1982) The Rise and Decline of Nations, Yale Universdity Press, New Haven. Cap. 2 . Barcelona. Editorial Ariel.

SALVIA, A., DONZA, E. (2001), “Cambio Estructural y Desigualdad Social. Ejercicios de Simulación sobre la Distribución del Ingreso 1990-2000”, en LINDENBOIM, J. (comp..) Crisis y metamorfosis del mercado de trabajo Parte 2; Buenos Aires, Cuadernos del ceded.

SVAMPA, M. y PEREYRA S.(2003): “Entre la ruta y el barrio: La experiencia de las organizaciones piqueteros. Editorial Biblos. Bs. As.

VILAS, C., (1997) “Participation, Inequality and teh Whereabouts of Democracy” En:

CHALMER, VILAS, HITE Y OTROS: The New Politics of inequality in Latin America.  
Rethinking Participation an Representation. New York, Oxford University