

*UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIA POLITICA Y RELACIONES INTERNACIONALES
ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL*

CLIENTELISMO POLITICO EN INSTITUCIONES DEL ESTADO
“UNIDADES DESCENTRALIZADAS, UN CASO EMBLEMATICO”

TESINA DE LA LICENCIATURA EN TRABAJO SOCIAL

AUTOR: JOSE MARIA FENOGLIO
LEGAJO: F-0322/1
DIRECTORA: MARIA EUGENIA GARMA

Noviembre de 2007

INDICE

INTRUDUCCION	5
CAPITULO 1: Concepto de política de asistencia y de clientelismo político	10
PARTE I: El concepto de política de asistencia social	10
1. Política social como producto Estatal.....	10
2. Construcción de la política social.....	10
3. La asistencia social.....	12
PARTE II: Concepto de clientelismo político	15
1. Consideraciones preliminares sobre el fenómeno.....	15
2. El concepto de clientelismo político.....	18
2.1. Características y significados del clientelismo político.....	19
2.2. Las causas de las relaciones clientelares.....	21
2.3. Tipos de clientelismo.....	22
3. Los actores de las relaciones clientelares.....	23
3.1. Sujetos de la historia o sujetos a la historia.....	24
3.2. Tipos de actores. Sus características.....	27
3.2.1. Clientes.....	27
3.2.2. Patronos.....	28
3.2.3. Mediadores.....	29
4. Clientelismo y elección de autoridades públicas.....	32
CAPITULO 2: Modelos de integración social. Hacia una comprensión de la forma en que se expresa la política de los sectores populares	35
1. Introducción.....	35
2. Crisis del 30. Impacto en Argentina.....	36
3. Un nuevo acuerdo para la continuidad de la dominación burguesa.....	38
4. La integración social a partir de la condición de trabajador.....	41

5. Para los pobres, asistencia e informalidad.....	43
6. Golpe de 1976, el fin de una época.....	43
7. La ideología del mercado libre.....	45
8. Algunas características de las políticas sociales en la consolidación del proyecto neoliberal Centralidad de la política alimentaria.....	47
9. Descontento y organización popular frente a la precarización de la relación salarial.....	49
10. Reorganización del mundo popular.....	52
11. Descentralización y presencia en los barrios populares. La asistencia social como estrategia de poder político.....	54
CAPITULO 3: Unidades Descentralizadas, el clientelismo desde una institución estatal.....	57
1. Consideraciones introductorias. Hacia el análisis de las Unidades Descentralizadas.....	57
2. Expansión del derecho social a la asistencia o control social a través de la asistencia. Creación de las UD, su objetivo político.....	58
3. “Y al que no le gusta se va”. La relación de la Secretaría de estado con los trabajadores.....	59
3.1 Control de los trabajadores a través de las condiciones laborales, la vigilancia y la violencia.....	61
3.2. Relaciones personales, lealtad y control.....	64
4. El papel de los Trabajadores Sociales.....	67
5. Relación de la Secretaría de Estado con la población de los barrios.....	68
Características de la política de asistencia que refuerzan el control social y la acumulación política.....	70
CONCLUSIONES.....	73
BIBLIOGRAFIA.....	76

A mis compañeros de toda la carrera: Gabi, Juan, Jorgelina y Tana

A Cintia y Nati por las innumerables “correcciones”

A mi mamá

Introducción:

El objetivo del presente trabajo se centra en el análisis, a partir de un caso particular, de la estructuración de una política de asistencia.

El interés estará puesto en la creación y funcionamiento en el municipio de Rosario de las Unidades Descentralizadas (UD), instituciones de asistencia social pertenecientes a la Secretaría de Estado de Promoción Comunitaria (SEPC) de la provincia de Santa Fe. Dichas instituciones fueron producto de la política de Descentralización llevadas a cabo por la mencionada Secretaría a partir de Diciembre del año 1999 en las dos ciudades más importantes de la provincia.

Este proceso fue encarado por una fracción del Partido Justicialista que asume la conducción de la SEPC en la fecha mencionada y deja de ocupar este espacio en Octubre del año 2001 cuando su máximo referente, Profesora Roxana Itatí Latorre, deja el cargo.

El objetivo planteado contiene un supuesto, esta es: “que la política de asistencia puesta en marcha desde las UD tuvo características clientelares”. Esta caracterización será puesta en discusión en la presente investigación.

Dicha hipótesis surge de mi participación desde el año 2004 hasta el 2006 como estudiante, pasante y becario en los Centros de Desarrollo Zonales (CDZ). CDZ es el nombre que tomaron las antiguas UD al comenzar la segunda gestión de Jorge Obeid al frente del ejecutivo provincial.

El trabajo en estas instituciones y el contacto con los trabajadores que habían participado en la creación de las UD son los desencadenantes del interés en su análisis y de la formulación de la hipótesis mencionada.

Como comentara una compañera de la Licenciatura en Trabajo Social sobre nuestras tesinas: “este es el análisis que en su momento no pudimos hacer de nuestras prácticas”. Por esto mismo, tanto la selección del tema, el recorte y el supuesto que guiarán este trabajo son productos de la participación, de la observación y del análisis concretos sobre las características que asumió la política de la SEPC en ese momento y en esa institución particular.

Por ello, se intentará presentar un análisis de lo ocurrido en dicho período, el cual marca un momento importante para el colectivo profesional ya que lo irregular de la situación lo pondrá ante disyuntivas difíciles de resolver.

Desde lo teórico y como marco de la investigación, se rescatará el análisis dialéctico sobre el sistema capitalista que realiza Karl Marx, quien estudia el funcionamiento del mismo en Inglaterra durante las últimas décadas del siglo XIX. Para este autor la estructura de la sociedad capitalista está dividida en clases y la relación entre ellas es desigual, conflictiva, de lucha política. Para Marx, la historia es la historia de la lucha de clases y su motor es la contradicción entre el capital y el trabajo. (Marx, 1998)

Para comprender desde una perspectiva global el funcionamiento de la sociedad se retomarán las ideas sobre el conflicto como motor de una sociedad en perpetuo movimiento, la constatación de la existencia de opresores y oprimidos y la caracterización del hombre como sujeto social de sus necesidades materiales.

Al mismo tiempo, se dejarán de lado las concepciones teleológicas respecto de los fines que en sí contendría la historia¹. Se planteará que el movimiento de la historia no tiene un final predeterminado sino que lo único predeterminado es el cambio constante que le impondrán los hombres.

En el mismo sentido se abandonará la caracterización del proletariado como el sujeto histórico llamado a finalizar con toda opresión sobre la tierra. Esta postura no impedirá reconocer el papel central que la lucha obrera desempeñó durante todo el siglo XX y que sin dudas debe seguir desempeñando como actor relevante entre los demás sectores oprimidos de la actualidad.

Reconocer la vigencia histórica del análisis marxista respecto de la opresión del capital sobre el trabajo ayudará a comprender las diferencias de poder que existen y motorizan a la sociedad.

La otra idea central del marxismo que se retomará es la del hombre como productor de la historia. “El hombre es lo que come”, en esta frase lo que se está afirmando es que el hombre se constituye como ser social, es decir que el hombre se constituye como tal en su relación con los demás hombres para transformar la naturaleza y así satisfacer sus necesidades vitales.

¹ La interpretación materialista dialéctica propone pensar la historia como una totalidad, la cual sería la síntesis de múltiples elementos que en sí mismos contienen un desenvolvimiento lógico de las cosas. El movimiento constante y el cambio son la característica central de los procesos sociales y en el capitalismo, dicho movimiento es producto de la contradicción capital trabajo. La burguesía, como clase que revolucionó toda la vida de occidente, impuso su dominación a través del modo de producción capitalista. En este sentido es el momento universal, positivo del proceso dialéctico. Pero al mismo tiempo crea las condiciones para el surgimiento de su negación en el proletariado fabril, clase que estaría llamada a destruir a la propia burguesía y construir una sociedad sin clases.

La idea del materialismo es que el hombre es libre solo en la medida en que resuelve sus necesidades vitales (materiales) y solo las resuelve a través del trabajo en sociedad. El hombre es libre cuando deja de ser sujeto de sus necesidades vitales y puede crear el mundo, puede producir la cultura.

Estos aportes multidisciplinarios que realiza la obra de Karl Marx constituirán el marco general desde el cual se enmarcará el análisis. El mismo será completado y enriquecido con algunas de las categorías propuestas desde la sociología de la praxis del sociólogo francés P. Bourdieu.

Dicho autor utiliza los conceptos de campo y habitus para dar cuenta de la forma en que se estructura objetivamente la realidad social y como esta estructura objetiva determina y al mismo tiempo es determinada por los agentes sociales. (*Bourdieu, 1987*)

Un campo es un espacio estructurado de posiciones que son independientes de las características de sus ocupantes. Lo que define a un campo es lo que está en juego en el mismo (capital). Para que dicho juego funcione no solo debe existir algo en juego sino también actores dispuestos a jugar. Estos agentes están dotados de los habitus que se definen como sistemas de disposiciones que generan maneras de percibir y de actuar y que siempre están inscritos y dan cuenta de la posición que el mismo ocupa en el campo específico. (*Bourdieu, 1987*)

El esquema sociológico propuesto por Bourdieu permitirá dar cuenta de los sujetos que participan del fenómeno en cuestión y de la relación de los mismos con la estructura social. A su vez este modelo de análisis posibilitará incorporar los conceptos de clase social y de conflicto entre clases desde una perspectiva que excluye los tratamientos mecánicos de los procesos sociales.

En lo que respecta al concepto de clientelismo político se lo definirá como una relación social particularista² en la cual se intercambian, de manera personalizada, favores, bienes y servicios por apoyo político entre actores que controlan diferentes recursos de poder. Esta relación se caracteriza por ser asimétrica, de dominación.

² Guillermo O'Donnell caracteriza al particularismo como un tipo de relación no universalista que es antagónica con uno de los principales aspectos del complejo institucional de las poliarquías: la distinción, en términos legales, normativos y de comportamiento, entre una esfera pública y una privada. Este autor diferencia la democracia política o poliarquía de la democracia económica, social y cultural; las poliarquías se caracterizan por los siguientes atributos: autoridades públicas electas, elecciones libres y limpias, sufragio universal, derecho a competir por los cargos públicos, libertad de expresión, información alternativa y libertad de asociación. Véase O'DONNELL, Guillermo. "CONTRAPUNTOS. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización", Ed. Paidós, 1997, Buenos Aires, Argentina.

Desde una perspectiva temporal será considerada en su dimensión histórica como una construcción que encuentra en las estructuras sociales los límites y las posibilidades de su aparición microsociales. Pero esta consideración estructural solo podrá ser comprendida si se la relaciona con las diferentes situaciones donde los sujetos interactúan y ponen en juego sus vivencias, sus necesidades, sus tradiciones culturales, sus modos de entender las cosas, sus afectos.

Estas vivencias subjetivas impiden reducir el fenómeno al simple intercambio material por apoyo político, el cual deberá ser analizado en su relación con las representaciones simbólicas que lo definen, lo transforman y lo reproducen.

Guillermo O'Donnell (2004) caracteriza al particularismo como un tipo de relación no universalista que es antagónica con uno de los principales aspectos del complejo institucional de las poliarquías: la distinción, en términos legales, normativos y de comportamiento, entre una esfera pública y una privada. La noción de particularismo ayudará a entender la manera que desde una institución de política social del estado se pueden establecer relaciones sociales con finalidades ligadas a intereses privados.

Esta tesina está estructurada en tres capítulos que responden a los tres momentos del pensamiento dialéctico:

Capítulo I: En este capítulo se ofrecerá una exposición de las categorías y conceptos desde los cuales se analizará el caso particular. Corresponderá al momento más general y en él se presentarán los conceptos de políticas de asistencia y de clientelismo político.

Capítulo II: En el segundo capítulo se realizará un análisis de las correlaciones de fuerza desde el surgimiento del Estado de Bienestar argentino hasta lo que fue el estallido de finales del año 2001. Se hará hincapié en los modelos de integración social surgidos de dichas correlaciones de fuerza y en la forma que tomó la política de los sectores populares.

Capítulo III: Corresponderá al momento de singularidad del análisis. Se expondrá la reconstrucción del proceso de estructuración de la política de asistencia de la SEPC en el período considerado. Se prestará principal atención a la relación que estableció la Secretaría con sus trabajadores en relación a las características que definen a una relación social clientelar: intercambio material y simbólico, particularismo, asimetría de poder y personalización.

Conclusiones: en este apartado serán presentadas las principales inferencias obtenidas del análisis del problema presentado.

Las herramientas metodológicas que serán utilizadas para llevar a cabo esta investigación serán: recolección de material bibliográfico, documentos, decretos, leyes y datos cualitativos obtenidos a partir de la observación participante en dichos espacios y de entrevistas a informantes claves, en este caso, dos Trabajadoras Sociales que trabajaron en las UD en el período mencionado.

CAPITULO 1

“Concepto de política de asistencia y de clientelismo político”.

PARTE I: “El concepto de política de asistencia social”

1. Política social como producto Estatal.

La política social, en tanto que política pública o estatal, puede ser definida como todas aquellas direcciones que se imprimen en las acciones del estado en función de los intereses generales de la nación (*Grassi, 2003: 23*). Específicamente serían todas aquellas intervenciones orientadas directamente a las condiciones de vida y de reproducción de la sociedad, operando especialmente en la distribución secundaria del ingreso (*Danani, 1996: 22*).

Al definirse como producto estatal, el sentido particular de estas acciones solo puede ser captado por el análisis de la correlación de fuerzas que en un momento histórico determinado existen en una sociedad. Las direcciones que toman las acciones del estado en un momento particular no pueden entenderse solo desde las abstracciones que se realizan para producir una teoría general sobre la materia.

La teoría general aportará las categorías a partir de las cuales se puede pensar en la particularidad que adoptan las políticas en un momento, pero aún será necesario un nuevo esfuerzo del pensamiento para comprender el fenómeno en su singularidad.

2. Construcción de la política social.

La elaboración y puesta en marcha de una política social es un complejo proceso de disputas entre diferentes actores colectivos que construyen, sostienen e impulsan un proyecto social

particular. Lo que se pone en juego en este proceso es el poder de producir un orden particular³.

Para entender la construcción de una política pública se debería dar cuenta de dos conceptos centrales: Estado y cuestión social.

Si la misma se define como un producto estatal, se deberá precisar que se entiende por el mismo, cual es la lógica de su funcionamiento, su relación con la sociedad civil, cual es su sentido político.

Por otra parte debería definirse lo que se entiende por cuestión social, ya que las políticas sociales son, en parte, acciones encaminadas a intervenir sobre la misma. Pero, coincidiendo con Claudia Danani, estas no deben considerarse meras respuestas ante la misma, sino como la forma que encuentra el Estado para construir tal cuestión. Por tanto estarían orientadas a regular y conformar las formas de reproducción social y participarían activamente en la estructuración de un modelo social particular (Danani, 1996: 24).

Para pensar la razón de ser del Estado y su lógica de funcionamiento se introducirá la conceptualización que realiza Guillermo O'Donnell, el cual lo define como una relación social de dominación. Sería el aspecto político que organiza y garantiza la dominación de clase⁴.

Esta abstracción de lo que significa el estado se presenta objetivado en instituciones. Pero estas instituciones se postulan a sí mismas como una racionalidad superior y fuera de la sociedad civil. De esta manera niegan su fundamento como organizadoras de la desigualdad social⁵.

Por otra parte, se entenderá a la cuestión social como la relación de explotación que el capital ejerce sobre el trabajo en la sociedad capitalista y que se pone de manifiesto y se enuncia como problemática puntual en un momento histórico dado. Esta definición será el producto de

³ Se utilizará la idea de orden social para hacer referencia a los parámetros estructurales básicos que definirán un determinado modo de reproducción social (reproducción económica, política, social y cultural)

⁴ El estado capitalista organiza y respalda una dominación de clase en la medida que tiene como fundamento una estructura de clases la cual "se funda en la vigencia y reproducción de las relaciones capitalistas de producción" (O'Donnell, 2004: 71). Para el autor, el estado es el corazón de la sociedad civil en tanto que es el aspecto político que organiza y respalda las relaciones sociales de dominación que la definen. Al ser el corazón de una sociedad que se reproduce a través del conflicto, la hegemonía al interior del estado y su carácter es el centro de las disputas de las clases sociales. Para mayor información véase O'DONNELL, 2004.

⁵ "A ellas –por las relaciones de clase- las respalda y organiza por medio de la capacidad de poner en movimiento (...) a instituciones que suelen contar con la supremacía de la coacción en un ámbito territorialmente acotado y a las que se suele reconocer como justa su pretensión de respaldar y organizar las relaciones sociales. El estado debe entenderse en y desde la sociedad civil, aunque sus objetivaciones institucionales aparezcan, y suela proclamarse, como colocadas por encima de aquellas" (O'Donnell, 2004: 71)). Pero estas instituciones, que falsean el verdadero sentido del estado capitalista (aspecto político de la dominación) necesitan postular como sus referentes a instancias que remitan a un interés general y así legitimarse como agentes del interés de una comunidad. Es acá donde entra a jugar un papel importante la **dimensión ideológica**, que a través de la construcción de mediaciones (nación-ciudadanía-pueblo) entre lo que el estado es y lo que pretende mostrar como realidad, le permite legitimar su poder.

las condiciones objetivas de vida que padecen las mayorías populares en un país y del estado que presenta la lucha de estos sectores por lograr la satisfacción de sus necesidades sentidas.

En la medida que la cuestión social deja al descubierto la relación de dominación propia de la organización capitalista será el centro de una disputa entre los actores colectivos por definir su carácter. La disputa será política y tendrá como objetivo legitimar y reproducir o a la inversa, desacreditar y transformar determinados aspectos del orden en disputa.

Si se definen a las instituciones del Estado como las objetivaciones del Estado capitalista, el cual es el garante de las relaciones de dominación, se entenderá que las políticas sociales, como producto de dichas instituciones, tendrán una función política-ideológica de producción/reproducción del orden social.

En este sentido, al ser el Estado el corazón de una sociedad que se reproduce a través del conflicto y al centrarse estas disputas en la hegemonía al interior del mismo, el sentido de las políticas sociales será producto del estado que presente la correlación de las fuerzas en un momento particular.

Sintetizando: a- debe buscarse el significado de la política social en el conjunto de las relaciones sociales. b- Su forma de aparecer es a través de las intervenciones estatales orientadas directamente a las condiciones de vida y de reproducción de la sociedad, operando especialmente en la distribución secundaria del ingreso. c- Su función es la de proporcionar a las personas la posibilidad de acceder a la integración social pero al mismo tiempo fortaleciendo la continuidad del orden hegemónico. d- Generan consenso y control social, realizan una distribución de las riquezas y garantizan la continuidad de las desigualdades.

3. La asistencia social.

Como parte de las políticas sociales se encuentran las políticas de asistencia. Su función es la de proveer los bienes y servicios necesarios para la subsistencia e integración a todas aquellas personas que no pueden acceder por sus propios medios a las instituciones de integración social –trabajo, previsión, educación, salud-.

Su población objetivo serán todas aquellas personas imposibilitadas de trabajar (discapacitados, ancianos), quienes sufren de pobreza extrema y crónica, los niños y niñas que

han perdido sus familias y las personas que sufren algunas situaciones imprevistas (catástrofes, epidemias, etc.).

Según L. Golbert, S. Lumi y E. Tenti Fanfani, toda política social debe definir y sostener un espacio asistencial. Sin embargo, el lugar que lo asistencial ocupe respecto de la totalidad de la política social definirá su importancia. Según estos autores, la asistencia podrá ser “un curso de acción, una modalidad, un instrumento dentro de la política social, o bien, el elemento central, el capítulo dominante o quizás el único de esa política”. (*Lumi, Golbert y Tenti Fanfani, 1992: 9*)

Por su parte, Estela Grassi explora dos tradiciones paradigmáticas a la hora de pensar en modelos de asistencia. Por un lado, la tradición asistencialista norteamericana para la cual no existe la pobreza como concepto, sino los pobres. Desde esta postura, las políticas de asistencia se constituyen en mera gestión de las deficiencias individuales. (*Grassi, 2003: 225*)

Por otra parte identifica una mirada diferente sobre la pobreza la cual está ligada al “concepto de riesgo en la tradición cultural europea”. El mismo supone la primacía de la sociedad por sobre el individuo y fuerza a esta a hacerse cargo de las necesidades de sus miembros como un derecho del ciudadano. (*Grassi, 2003: 225*)

Estas dos tradiciones han estado presentes en la historia de las políticas sociales en Argentina desde la conformación del Estado de Bienestar hasta la actualidad. La hegemonía de una sobre la otra se encuentra ligada a las relaciones de poder que las han llevado a la práctica.

Se puede identificar a la tradición europea en la construcción de las políticas de integración que se plasmaron durante las décadas de auge del Estado de Bienestar. Estas se organizaron: 1- alrededor de cuerpos de seguros sociales financiados a través de impuestos al salario. 2- el sistema de salud y educación pública se financió a través de rentas generales y su acceso fue universal. (*Garma, M.; Campana, M.; Castro Rojas, H.; Zampani R. y Lamanuzzi, R., 2001*)

A la inversa, la tradición asistencialista fue la gran protagonista de las políticas sociales que se impusieron durante la década del 90. Dichas políticas, fueron focalizadas en el otorgamiento de los beneficios y compensatorias de las deficiencias temporales del mercado. Fundamentalmente abarcaron dos grandes áreas como la asistencia social y vivienda.

Estos tres sistemas de políticas sociales convivieron, como fue mencionado, desde la construcción del Estado de Bienestar hasta la actualidad. Lo que diferenció a estos períodos fueron los principios que hegemonícamente estructuraron al sistema de políticas sociales como

un todo. Hegemónicamente o de forma subalterna los tres sistemas estuvieron presentes a lo largo de casi todo el siglo XX.

Pensando en función de estas dos tradiciones se rescatará la diferenciación que realiza Grassi entre política social asistencialista y política de asistencia social como un derecho. La acción social asistencialista sería un “acto moral de un actor individualizable (sea un particular, sea un gobierno, sea un líder o un agrupamiento político, sea un funcionario)”. (Grassi, 2003: 227)

Estas acciones estarían en las antípodas de una acción inscrita en “un marco global de derechos y garantías, que asumiera la naturaleza histórico-estructural de la desigualdad social, en el cual estas expresan el acuerdo normativo de una sociedad de asumir colectivamente la seguridad de sus miembros, en riesgo potencial de no realizar su reproducción...”. (Grassi, 2003: 228)

De esta forma, puede decirse que en la medida que avanza el estado de bienestar y extiende universalmente los derechos sociales, fortalece el poder de los sectores populares y hace retroceder a la prácticas clientelares. A la inversa, la privatización e individualización de la vida social refuerza las asimetrías en las que se asienta la sociedad capitalista y amplía las posibilidades de expansión de dichas relaciones.

En este punto, el concepto de particularismo permitirá analizar las relaciones sociales al interior del estado en las cual se transgrede la distinción entre una esfera pública y una privada. Dicha transgresión se produce tanto en el plano legal como en el del comportamiento e implica siempre la negación de la pretendida universalidad del alcance de la ley. (O'Donnell 1997: 319)

Lo que interesa destacar respecto de las relaciones particularistas (a nivel microsociales) es que las mismas posibilitan que los recursos de la asistencia pública queden a disposición y arbitrio de los funcionarios de turno. Esto conlleva el debilitar de la idea del derecho que poseen los ciudadanos a ser asistidos en situaciones determinadas y por lo tanto también debilita la obligación del estado en esta materia.

PARTE II: “Concepto de clientelismo político”

1. Consideraciones preliminares sobre el fenómeno.

El concepto de clientelismo es muy utilizado para describir las prácticas políticas que se dan en la sociedad argentina. Su vigencia y centralidad se ve reflejada en el sinnúmero de páginas escritas en los diarios y en los numerosos comentarios periodísticos que se refieren al mismo, también en su presencia recurrente en el debate académico y en el uso cotidiano que la gente hace del mismo.

Si se analizan algunas características relacionadas al uso de la noción de clientelismo, se podría encontrar un cierto paralelo con otro concepto también muy frecuente en el análisis político: la noción de populismo.

Además de su recurrencia, dichos conceptos comparten una falta de rigurosidad teórica respecto de su utilización. Este hecho se traduce en nociones polisémicas, desdibujadas en sus fronteras y marcadas por tal ambigüedad que permiten que cualquier proceso de participación política pueda ser caracterizado como populista o clientelar o ambas cosas a la vez. Lo que resulta sugerente es que generalmente se habla de clientelismo y populismo cuando se califica –o mejor dicho se descalifica- la participación política de los sectores populares, o a la inversa, la acción del Estado hacia los mismos.

Muchos autores señalan que estas impresiones conceptuales son el producto de una comparación con modelos ideales de democracia y participación pensados desde las viejas democracias europeas. La consecuencia es similar para ambas nociones, su uso se encuentra cargado de representaciones preconstruidas. Esto les otorga una connotación peyorativa, descalificadora tanto de los procesos que intentan describir como de los sujetos envueltos en los mismos.

G. O'Donnell (2004) nos previene sobre la dificultad para entender al clientelismo, llamado de atención que podría ser extendido a la noción de populismo. Sostiene que la fijación a los modelos normativos pueden transformarse en obstáculos epistemológicos a la hora de entender el funcionamiento de las democracias.

Este autor plantea la tesis polémica, que afirma que el clientelismo es una institución informal y permanente, extremadamente importante en muchas de las nuevas y también de las viejas democracias políticas. La fijación de los politólogos en las instituciones complejas, como por ejemplo las elecciones o el parlamento, es lo que no les permitirían ver que estas democracias están institucionalizadas de otra manera.

En el mismo sentido, el antropólogo A. Appadurai hace referencia a las dificultades metodológicas para comprender al clientelismo, afirmando que existe una suerte de “prisión metonímica” que tendría como efecto el de “achatar toda la complejidad cultural y ubicar al fenómeno estudiado bajo una categoría general y generalizable” (*En Auyero, 2001: 36*), donde se tendería a tomar el efecto como la causa de los fenómenos.

Estas dificultades analíticas dan cuenta, entre otras cosas, de la colonización que en el campo del pensamiento social han sufrido las sociedades capitalistas periféricas. Dicho fenómeno es producto del traslado acrítico a la realidad latinoamericana de categorías y conceptos desde los grandes pensadores europeos. Además, se debe señalar el prejuicio de clase contenido en gran parte de los discursos que se refieren a la cultura política de los sectores populares.

Dichos fenómenos pueden ser relacionados con las estrategias de construcción de verdad y poder impulsadas desde los países capitalistas centrales. Esta idea es trabajada por diferentes autores que intentan imprimirle un rasgo autóctono al conocimiento social y que se encuentran dentro de la línea denominada de pensamiento nacional y popular.

Esta corriente conceptual toma las ideas de los grandes pensadores occidentales y las analiza a la luz de la realidad europea de su momento. Esta realidad europea, es la historia del capitalismo y de su expansión planetaria. Por esto mismo, también es la historia de los países de la periferia del capitalismo, pero pensada desde el centro del sistema.

Dicha referencia se realiza a fin de plantear que los usos de las nociones de clientelismo y populismo no son ajenos a estos procesos de construcción de conocimiento. Por eso se debe prevenir que el traslado mecánico de teorías sociales desde el centro a la periferia solo conducirá a especulaciones teóricas alejadas de la realidad que se intenta comprender.

En este sentido, José Pablo Feinmann⁶ sostiene que:

⁶ José Pablo Feinmann plantea la necesidad de construir una filosofía nacional para romper el sometimiento conceptual impuesto por los países capitalistas centrales en su necesidad de expansión mundial. Para esto explora, entre otros, el pensamiento de Juan Bautista Alberdi del cual cita una frase que refuerza esta necesidad: “Y como la

“Toda aplicación mecánica a la realidad de los países periféricos de cualquier teoría progresista elaborada en los países centrales, deviene frecuentemente reaccionaria por cuanto el desarrollo de los países centrales tiene como obligado correlato el atraso de los periféricos”. (Feinmann, 1996: 94)

En relación a los prejuicios de clase⁷ contenidos en estas nociones se pueden citar numerosos ejemplos que comenzarían a cuestionar su pertinencia. Se puede analizar el significado del apoyo que algunos grupos empresarios realizan a determinadas gestiones políticas después de haber conseguido subsidios, créditos o cualquier otro tipo de beneficio estatal.

Al mismo ejemplo se le podrían cambiar los actores, podría ser el estado (o algún funcionario) y el clero. También se puede poner la mira en la Universidad y pensar en el tipo de relaciones que se entablan entre algunos estudiantes (militantes) y ciertas agrupaciones políticas cuando de manera implícita se encuentra la posibilidad de conseguir un futuro puesto de trabajo o pasantía.

Estas situaciones están presentes en todos los ámbitos y dan cuenta de que este tipo de particularismo perméa y atraviesa las formas en que se relacionan todas las clases y sectores sociales. Solamente cuando en una relación clientelar se hallan implicadas personas pobres se habla de clientelismo político y esto siempre con una connotación muy peyorativa. Como sostiene E. Tenti Fanfani:

“El discurso acerca del clientelismo está permeado de moralina. Por lo general se habla del tema para denigrar, acusar y denunciar y no para comprender, entender, explicar. ... se trata de un seudo concepto que habría que seguir utilizando en la medida que se lo defina en forma rigurosa. Toda importación de términos del campo político ideológico al campo intelectual es una operación de riesgo... los términos que se usan en la lucha política... han sido hechos... con otra finalidad: son armas en la lucha política”. (Prólogo en Torres, 2002: 21)

Al ser la pobreza un potente analizador de las contradicciones e injusticias del sistema, los discursos sobre la misma se han caracterizado por tener un importante componente ideológico.

filosofía es la negación de toda autoridad que la de la razón, la filosofía es madre de toda emancipación, de toda libertad, de todo progreso social. Es preciso, pues, conquistar una filosofía para llegar a una nacionalidad”. (Feinmann, 1996: 78).

⁷ Se introduce la noción de prejuicio de clase haciendo referencia a ciertas propiedades atribuidas a agentes individuales y colectivos basados en su condición de clase sin evidencias que los sustenten en la realidad.

Los discursos hegemónicos y los contradiscursos se han ocupado muy bien en adueñarse de ella y connotarla de acuerdo a sus conveniencias políticas.

2. El concepto de clientelismo político.

A partir de las lecturas de los principales trabajos sobre clientelismo político realizados en la Argentina⁸, se definirá a este fenómeno como un tipo de relación social particularista⁹ en la cual se intercambian, de manera personalizada, favores, bienes y servicios por apoyo político entre individuos que controlan diferentes recursos de poder. Este tipo de relación social se caracteriza por ser asimétrica, de dominación.

El concepto de clientelismo es analíticamente complejo y muchos son los factores que se entrecruzan y posibilitan su emergencia. Desde una perspectiva temporal se lo debe considerar en su dimensión histórica como una construcción que encuentra en las estructuras sociales los límites y las posibilidades de su aparición microsociales. Pero la comprensión del fenómeno será parcial si al análisis estructural no se la relaciona con las diferentes situaciones donde los sujetos interactúan y ponen en juego sus vivencias, sus necesidades, sus tradiciones culturales, sus modos de entender las cosas, sus afectos.

La capacidad de simbolización y afectación que poseen los hombres impiden reducir el fenómeno al simple intercambio material por apoyo político e invitan a considerarlo en su relación con las representaciones simbólicas que lo definen, lo transforman y lo reproducen.

Se entiende por clientelismo político la relación de intercambio que se da entre un patrón, que presta determinados servicios, bienes o favores a otros que en dicha interacción adquieren el carácter de clientes. Los clientes a su vez retribuyen dichos servicios, bienes o favores con fidelidad, asistencia, servicios personales, prestigio o apoyo político y electoral.

Entre estos dos actores suele encontrarse la figura del mediador, quién cumple una función

⁸ Los trabajos que se utilizarán serán los realizados por Auyero Javier (2001), Trotta Miguel (2003) y Torres Juan P. (2002).

⁹ Guillermo O'Donnell caracteriza al particularismo como un tipo de relación no universalista que es antagónica con uno de los principales aspectos del complejo institucional de las poliarquías: la distinción, en términos legales, normativos y de comportamiento, entre una esfera pública y una privada. Este autor diferencia la democracia política o poliarquía de la democracia económica, social y cultural; las poliarquías se caracterizan por los siguientes atributos: autoridades públicas electas, elecciones libres y limpias, sufragio universal, derecho a competir por los cargos públicos, libertad de expresión, información alternativa y libertad de asociación. (*O'Donnell, 2004*)

de intermediación entre el flujo de servicios, bienes o favores provenientes del patrón y la fidelidad, asistencia, servicios personales, prestigio o apoyo político o electoral que otorgan los clientes.

La literatura sobre el tema define dos tipos de clientelismo, el denso o grueso y el fino. El primero se caracteriza por la explicitación de que los servicios, bienes o favores son a cambio de apoyo político, en el clientelismo fino dicha explicitación no aparece de manera taxativa.

2.1. *Características y significados del clientelismo político.*

En la literatura consultada se encuentra un consenso básico respecto de las características del clientelismo político: a- sería una relación social que se entabla entre sujetos que intercambian bienes, servicios o favores por apoyo o lealtad política. b- esta relaciones se caracterizan por ser particularistas (no universales), asimétricas y personalizadas c- en ella siempre está contenida una búsqueda de acumulación política d- el intercambio no es solo material sino que además se intercambian valores, ideas y formas de interpretar el mundo.

Sin embargo coexisten visiones diferentes entre aquellos que las describen como expresiones de conflicto y dominación y por otro lado quienes las entienden como construidas de manera cooperativa.

M. Trotta (2003) sostiene que es una relación social asimétrica y desigual, basada en arreglos jerárquicos y con un ejercicio vertical del poder tendiente al ejercicio del control social. Estos intercambios serían incompatibles con una esfera de reconocimiento mutuo de la igualdad y del pleno ejercicio de la ciudadanía en tanto sujetos de derecho. El clientelismo político constituiría un obstáculo para la plena realización de los derechos sociales.

Para J. Auyero (2001), el sistema clientelar funciona al modo de una maquinaria ideológica que presenta la reproducción de las relaciones asimétricas y de manipulación, como relaciones de cooperación a través del intercambio personalizado. Lo fundamental en las relaciones clientelares no estaría dado por los intercambios materiales sino por los mensajes, discursos y visiones del mundo que se transmiten en los mismos. Al hacer especial hincapié en la confianza mutua, la solidaridad y el cuidado, se encubren las desigualdades y se legitiman las cosas tal como son.

Por su parte J. Powell (Trotta, 2003), coincide en los términos desiguales, asimétricos y personalizados, pero acentúa la reciprocidad como fundamento y sostén de la relación. En el mismo sentido, L. Roninger (Trotta, 2003), si bien señala su carácter asimétrico advierte que se trata de relaciones mutuamente benéficas, en las que ambas partes cubren sus necesidades.

Además de la contraposición cooperación versus manipulación, estos autores discuten la relación del fenómeno con el proceso democrático y la construcción de ciudadanía. Estas discusiones no se encuentran alejadas entre sí. Pensar que el clientelismo implica la cooperación entre sus actores llevaría a concluir que se trata de relaciones que contribuyen a la consolidación y ampliación de la democracia y la construcción de ciudadanía. A la inversa, pensarlas como relaciones de manipulación implicaría que están completamente reñidas con dichos procesos.

Indagando sobre esta discusión, M. Trotta clasifica una serie de posiciones diferentes. Una de ellas describe al fenómeno como inevitable y funcional a la ampliación de la participación política. Para esta corriente el clientelismo es un paso adelante en términos de desarrollo político. En la medida que permite canalizar recursos desde las élites centrales hacia los líderes y mediadores locales, fortalece los intereses de éstos y los de sus localidades. (2003: 27)

La posición contrapuesta sostiene que el clientelismo no conduce ni a la democracia ni a la modernización ya que obstaculiza la puesta en práctica de políticas universalistas, lo cual desalienta la participación social y política, la atomiza, le quita autonomía y por lo tanto tiende siempre a mantener el *status quo*.

En este trabajo se intentará pensar al clientelismo como un dato histórico, es decir como un fenómeno que en sí sintetiza las relaciones sociales históricamente construidas. *A priori* se lo considerará como un tipo de relación social tendiente a la manipulación y al control político y social. Por esto se sostendrá que no conduce al fortalecimiento de un proceso democrático que contemple el derecho a la igualdad social, la autonomía y la soberanía política de los sujetos. Es decir que no expresa las condiciones ideales para lograr tales objetivos. Pero tampoco se sostendrá que estas prácticas concluyen necesariamente en la destrucción de la democracia y de la ciudadanía.

Existen coyunturas históricas donde las relaciones de poder son muy desfavorables para los sectores populares y en estas condiciones el clientelismo es una forma de poder cubrir las necesidades básicas para la sobrevivencia. Seguramente el interés en fomentar este tipo de relaciones está puesto en mantener intactas las condiciones básicas de la dominación. Pero en la

medida que cubren estas necesidades biológicas y políticas de reproducción con ello reproducen también la posibilidad de la resistencia y del cambio social que siempre tienen los hombres en tanto que son sujetos políticos que construyen la historia.

2.2. Las causas de las relaciones clientelares.

Cuando indagamos sobre las causas del clientelismo político, se puede encontrar que los diferentes autores hacen hincapié sobre las mismas nociones, aunque ponen el acento en unas u otras de acuerdo a los marcos teóricos que utilizan para analizar el fenómeno. En este sentido se revisará lo que dicen M. Trotta (2003) y J. Auyero (2001) para marcar las contraposiciones entre diferentes interpretaciones posibles sobre el tema.

Para comenzar la tarea se debe señalar un acuerdo básico respecto de lo que no constituye la causa de la relación clientelar. Al respecto J. Auyero sostiene que si bien se constata un intercambio material, no es la entrega de bienes materiales la causa de las relaciones clientelares. Proceder de esta manera conduciría a cometer un error epistemológico: confundir la circulación con los principios generadores de la acción, situando en la conciencia de los actores el modelo construido por el analista para dar cuenta de las prácticas. (Auyero, 2001: 39)

Auyero analiza la problemática desde una perspectiva sociológica relacional, para lo cual propone acercarse a las relaciones que se establecen entre los actores del clientelismo. Al respecto sostiene que “es en las relaciones donde yace la acción social y es ahí donde debemos dirigir nuestra mirada... nos permitirá construir otro punto de vista más atento a los idiomas culturales, las identidades individuales y colectivas que se ponen en juego en estos intercambios”. (Auyero, 2001: 38)

En su análisis procura explorar la relación entre la cultura política y las redes políticas en el contexto de empobrecimiento generalizado de los sectores populares en la década del '90. En ese sentido sostiene que existe una creciente superposición entre las redes de resolución de problemas y las redes políticas que a su vez van a ir cristalizando un nuevo modo de satisfacción de necesidades de subsistencia.

Esta nueva modalidad incluirá una combinación de bajos ingresos (decrecientes), redes de reciprocidad entre familiares y vecinos (crecientes), actividades ilegales (crecientes), caridad

asistencial de las iglesias y el estado y una creciente resolución de problemas a través de la mediación política. (Auyero, 2001: 60)

Para Auyero, las causas del clientelismo político se encontrarán, no directamente en los intercambios materiales, sino en las redes informales y en las representaciones culturales compartidas por los sujetos que no necesariamente son construidas de manera cooperativa. (Auyero, 2001: 29)

Desde una perspectiva diferente, Miguel Trotta reconstruirá el fenómeno posicionándose desde el pensamiento dialéctico. Se propondrá realizar un análisis histórico crítico que de cuenta de la génesis, consolidación y estado actual de la problemática. Desde una perspectiva de totalidad se propondrá captar todas las determinaciones contextuales que encuadren y expliquen el tema en cuestión. (Trotta, 2003: 14)

Para este autor, el clientelismo político es un viejo mecanismo de dominación que se particulariza como necesaria consecuencia de los impactos macroestructurales. Atentos a la consideración macro-micro estructural que Trotta (2003) propone en su análisis, se entenderá que las causas del clientelismo se encuentran ubicadas en la estructura de la dominación capitalista y que su aparición en el espacio micro estructural es una necesaria consecuencia de dicha dominación.

Su tesis plantea que en el contexto neoliberal se ha producido una metamorfosis del fenómeno como consecuencia de la imposición estructural de estas políticas. La descentralización, focalización y privatización han provocado una mutación de este tipo de relaciones desde sus formas tradicionales a otras más complejas que el autor denomina clientelismo institucional¹⁰.

2.3. Tipos de clientelismo.

La literatura consultada describe dos tipos de clientelismo político, el denso o grueso y por otro lado el fino. La primera de estas formas respondería a una matriz tradicional, la cual se liga a las relaciones electorales ejercidas en nuestro país por los caudillos conservadores y radicales desde los años '30 (Trotta, 2003: 38). La característica principal de este tipo estaría dada por la

¹⁰ El autor toma la categoría de clientelismo institucional del trabajo recopilado por J. Auyero en “¿Favores por votos?” de R. Gay “Between clientelism and universalism, reflection of popular politics in urban Brasil”. Dicho trabajo fue publicado en Buenos Aires por la editorial Losada en 1997. (Trotta, 2003)

explicitación taxativa de que los favores se realizan a cambio de los votos. Para el caso del clientelismo fino tal explicitación no se hace necesaria puesto que los actores comprenden cuales son las reglas del juego.

Torres (2002) afirma que existe una amplia gama de posibilidades intermedias entre el clientelismo denso y el fino. Puede ocurrir que una relación que se mantenga en el tiempo cambie alternativamente de lo denso a lo fino y a la inversa. También puede ocurrir que una relación tenga una densidad tal que se haga innecesaria la aclaración respecto del intercambio ya que dichos aspectos fueron suficientemente estipulados con anterioridad. Este tipo de relación podría ser confundida por un observador externo y fácilmente caracterizada como de clientelismo fino. (Torres, 2002: 49-50)

El clientelismo institucional se inscribe dentro de esta última categoría. Se caracteriza por presentarse como una legítima negociación del acceso a los derechos como ciudadanos, pero en la realidad encubre una coerción. Su particularidad radica en que estas relaciones se entablan entre organizaciones de la sociedad civil con algunas de las instituciones del estado. Así mismo, la coerción aparece ligada a la condicionalidad del acceso al recurso solo en el caso de que el actor político continúe en su puesto burocrático.

3. Los actores de las relaciones clientelares.

Cuando los autores consultados analizan a los sujetos de las relaciones clientelares, ponen en debate sus diferentes concepciones sobre la sociedad, sobre la historia y sobre el hombre mismo. Lo que discuten es el sentido o significado de la acción de los sujetos en cuestión. Se preguntan si es el contexto el que les impone una determinada manera de actuar y pensar o si esta manera particular de actuar esta mayoritariamente sostenida por una construcción simbólica. En esta discusión contraponen las dos categorías centrales que ocuparon y ocupan enteramente a las ciencias sociales: estructura y sujeto.

Como sostiene Emilio Tenti Fanfani, reactualizan la antigua polémica entre objetivismo y subjetivismo y aunque se sustentan en diferentes modelos teóricos para superar dicha dicotomía sus propuestas intentan dar cuenta de agentes que, “no son simples autómatas de estructuras y

posiciones, ni tampoco son individuos libres, que hacen lo que quieren (persiguen intereses, tienen intenciones, saben lo que hacen, etc.)”. (*Prólogo en Torres, 2002: 18*)

3.1. *Sujetos de la historia o sujetos a la historia.*

Los autores consultados, sin abandonar las propuestas del análisis estructural (las incidencias que sobre la acción tienen las estructuras) hacen fuerte hincapié en la perspectiva simbólica o cultural del fenómeno. Esta dimensión les permite, por ejemplo, dar cuenta de la complejidad de una situación donde patrones, mediadores y clientes pueden compartir la misma condición de clase y al mismo tiempo estar involucrados en relaciones en las cuales uno domina y manipula al otro. Lo que se ha hecho más complejo en los marcos conceptuales es la relación entre estructura y sujeto. Dicho de otro modo, la manera en que la realidad objetiva produce a los sujetos y a la vez es producida y reproducida por estos.

J. Auyero (2001) y P. torres (2002) proponen dirigir el esfuerzo analítico a las relaciones sociales para no caer en interpretaciones alejadas y externas sobre la realidad. Ambos autores toman de G. O’Donnell la definición del clientelismo como una institución informal. Este constituiría un patrón regularizado de interacción que es conocido, practicado y aceptado por actores que tienen la expectativa de seguir interactuando bajo las reglas sancionadas y sostenidas por dicho patrón.

Para escapar del subjetivismo de esta concepción, introducen datos estructurales. A nivel macrosocial se vinculará el análisis de las relaciones sociales con los procesos económicos, políticos y sociales del país. En el nivel microsocial se hará referencia a la posición de los actores en la estructura de las instituciones públicas (estado municipal, provincial, políticas sociales) así como también en la estructura social del barrio. El análisis estructural daría cuenta de como el contexto compele a los actores en determinadas direcciones, imponiéndoles ciertas necesidades y opciones posibles, las cuales permiten comprender el significado de sus acciones.

Auyero (2001: 196) sostiene que las prácticas y los discursos deben ser interpretados en el contexto de privación material y aislamiento social en el que viven los sectores populares. De su trabajo de campo en un barrio popular del conurbano bonaerense concluye que el énfasis de los clientes en “la amistad y en los lazos afectivos que mantienen con sus mediadores nos advierten sobre los significados que emergen y sostienen a estas redes: los deseos de cuidado, de cercanía

y de reconocimiento de los clientes deben ser considerados la dimensión causal central en sus prácticas”.

Desde una perspectiva materialista dialéctica y resaltando la idea de totalidad que caracteriza a este enfoque, M. Trotta define al clientelismo político como una relación social que se “produce en un espacio microsocioal entre quien detenta poder político desde una estructura burocrática partidaria o desde un organismo público estatal, y la ciudadanía” (Trotta, 2002: 24).

Este autor hace referencia a un enfoque macro-microestructural que permitiría “captar los determinantes estructurales entendidos como condicionantes del contexto a las prácticas clientelares” (Trotta, 2002: 15). Su tesis sobre la metamorfosis del clientelismo afirma que son las políticas neoliberales de los años '90 las que han determinado con fuerza estructural el paso de un clientelismo grueso o tradicional a un clientelismo fino o institucional.

Si bien estas dos propuestas difieren en cuanto a su planteo teórico y político se encuentran algunas coincidencias. Ambas sostienen que la perspectiva del sujeto racional, soporte de las certezas del conocimiento y del sentido de la acción¹⁸, no da cuenta de la manera en que los sujetos se constituyen como tales, conocen la realidad en la que viven y actúan.

Es así como Auyero suscribe el principio de no-conciencia, donde:

“el sentido de la acción más personal y transparente no pertenece al sujeto que la ejecuta sino al completo sistema de relaciones en el que y a través del cual es actuada (...) requiere que uno construya el sistema de relaciones objetivas en el que los individuos están ubicados, el cual es expresado más adecuadamente en la economía o morfología de los grupos que en las opiniones e intenciones declaradas de los sujetos”. (Auyero, 2001: 169)

En el mismo sentido, Torres (2002) se pregunta si son realmente actores los actores, puesto que definirlos como tales presupone que los mismos poseen cierta capacidad de decisión para optar por alternativas diferentes. A través de la teoría de la praxis²⁰, desarrollada por el francés P.

¹⁸ M. Germain (2001) sostiene que la filosofía occidental moderna y la tradición clásica construyeron una noción de sujeto político universal, refugio último de la conciencia y el sentido de la acción. Esta tradición propone una relación de univocidad entre lo que el sujeto es (su ser esencial), lo que sabe (su capacidad cognoscente) y lo que hace (sus prácticas). Desmontar esta concepción implicaría introducir una dimensión de historicidad en el análisis de los mecanismos de sujeción política para poder pensar a los hombres como emergentes de un campo de relaciones de fuerzas.

²⁰ En su sociología de la praxis, P. Bourdieu utiliza los conceptos de campo y habitus para dar cuenta de la forma en que se estructura objetivamente la realidad social y como esta estructura objetiva determina y al mismo tiempo es determinada por los agentes sociales. Un campo es un espacio estructurado de posiciones que son independientes de las características de sus ocupantes. Lo que define a un campo es lo que está en juego en el mismo (capital). Para que funcione el mismo debe haber algo en juego y gente dispuesta a jugar, que esté dotada de los habitus que se definen como un sistema de disposiciones que genera maneras de percibir y de actuar y que siempre está inscrita y da cuenta de la posición que el agente ocupa en el campo específico. (Bourdieu, 1987)

Bourdieu, caracteriza a las prácticas clientelares como inscriptas en un habitus clientelar de clase (Torres, 2002).

Este concepto le permite caracterizar el conocimiento práctico que los actores tienen del campo clientelar, el cual no es otra cosa que la manera en que los sujetos que se han socializado en un ámbito determinado y entienden las particularidades de éste sin que necesariamente puedan dar cuenta con su discurso del mismo.

Podría pensarse a modo de ejemplo en un sujeto que conoce las instituciones de asistencia social de su barrio, el tipo de discurso y la manera de presentarse a través del cual puede acceder a sus recursos, los compromisos que debe asumir ante los referentes de las instituciones.

Estas serían algunas de las reglas no escritas, que difícilmente pueda enunciar discursivamente, pero que guían sus prácticas cotidianas. Este tipo de conocimiento es el que le permite desarrollar las estrategias necesarias para obtener los recursos indispensables para la sobrevivencia cotidiana.

Por su parte, M. Trotta (2003) critica a las posiciones subjetivistas puras. Por un lado se refiere a los trabajos basados en la Teoría de la Acción Normativa de Talcott Parsons que entienden a las relaciones clientelares como conductas esperadas que se ajustarían a normas consensuadas socialmente.

Por otro lado sostiene que los trabajos inscriptos en la perspectiva neomarxista de la Teoría de la Elección Racional conducen a la construcción de un supuesto que tiende a considerar dichas relaciones como fruto del balance costo-beneficio y de maximización de las utilidades.

Según el autor, el énfasis descriptivo y prescriptivo de ambas perspectivas evita la consideración de su estructuración como fenómeno ligado a una praxis social. Esto se suma a la fractura que ambas concepciones producen entre el ámbito macrosocial y microsociales haciendo de uno de estos términos el espacio de determinación de las relaciones clientelares.

Trotta propone a la Teoría de la estructuración de Anthony Giddens para “establecer desde una perspectiva diacrónica la relación praxis-estructuración desde donde es posible percibir la integración micro-macrosocial de las prácticas sociales”²¹.

²¹ Para Giddens, la estructuración es el proceso de relación social en el que interactúan dialécticamente práctica social, estructura y conciencia reflexiva pero que además involucra cierta rutinización que equivale a una transferencia temporo-espacial de la estructura de las relaciones sociales (tradicición) y que se expresa a través de la conciencia práctica. En las relaciones clientelares los recursos de autoridad adheridos a las prácticas rutinizadas, se centran en la incorporación de valores, símbolos y apelaciones de procesos históricos ligados a la inclusión de las mayorías populares en la vida política nacional. Al ser la estructura un conjunto normativo producido y reproducido por sujetos con conciencia, la construcción estructural es mucho más mutable en tiempo y espacio que en el planteo marxista. (Trotta 2001: 32)

3.2. Tipos de actores. Sus características.

Se ha caracterizado al clientelismo como una relación social asimétrica y personalizada en la cual una de las partes busca la acumulación política, la legitimidad que se corporiza en el apoyo de las bases o en votos. La otra parte detentaría una posición más sujeta a la dominación, ya que necesita recursos que no controla y a cambio de los mismos brinda a los primeros su apoyo político. Esta relación generalmente está mediada por un tercer actor que canaliza los recursos hacia la población y la legitimidad popular hacia los centros de poder. De esta manera se pueden describir tres tipos de actores participantes en las relaciones clientelares: Patronos, clientes y mediadores.

3.2.1. Clientes.

Los clientes son definidos como aquellos sujetos que dan apoyo político a un mediador o a algún patrón a cambio de bienes, favores o servicios personales. Son quienes, por su posición estructural, se encuentran sujetos a la dominación debido a su escasa posibilidad de satisfacer determinadas necesidades.

Torres (2002) sostiene que los clientes son presentados por ciertas visiones reduccionistas como las víctimas de estas situaciones. Para estas serían utilizados por políticos inescrupulosos que los manipulan en busca de rédito político. Sin embargo afirma que esta postura no es totalmente correcta, en tanto que se basa en una lectura romántica o peyorativa de la pobreza.

Tantos patronos, mediadores como clientes tienen algo que ganar en dicha relación. Los clientes también sacan réditos inmediatos en estos intercambios y pueden y suelen fomentar, motivados por la situación de necesidad en la que se encuentran, el clientelismo.

3.2.2. Patronos.

El patrón es quien ocupa la posición dominante en la relación clientelar. Posee, o en la mayoría de los casos tiene acceso a recursos que va a intercambiar con los potenciales clientes. Estos recursos generalmente son del estado y el control de los mismos le permite incrementar las lealtades tanto de los mediadores como de los clientes. Al mismo tiempo, el tamaño y la

importancia de la red de mediadores y clientes será la carta del patrón para negociar más y mejores cargos públicos y mayor cantidad de recursos.

Si bien la fuente de los recursos generalmente es el estado, también pueden provenir de patrimonios personales, de recursos obtenidos de un partido político o de aquellos logrados en alguna gestión ante organismos municipales. Estas fuentes alternativas muchas veces están asociadas a las relaciones que P. Torres (*Torres, 2002*) define como relaciones clientelares bilaterales.

Una relación clientelar se considera bilateral en la medida que de ella solo participa un patrón y un número reducido de clientes. Se desarrolla cara a cara, sin terceras personas. Este patrón no posee una estructura política extendida. Con frecuencia se estructuran alrededor de políticos opositores que, al no tener acceso a los recursos del estado, resuelven esta limitación utilizando dinero personal, de su partido político o de alguna gestión realizada ante organismos municipales. (*Torres, 2002*)

La relación bilateral comienza, al igual que cualquier relación clientelar, con lo que J. Auyero denomina un “favor fundacional” (*Auyero, 2001: 109*). El patrón no siempre resuelve positivamente el problema para el cual fue contactado, pero se considerará que la respuesta fue adecuada si por lo menos demuestra preocupación, predisposición para “ayudar”, lo que alcanzará generalmente para que la relación quede establecida. Estas relaciones no son el producto de acciones calculadas, planificadas o cínicas del político sino que son el resultado de interacciones regulares que deben ser cultivadas y practicadas de manera constante.

La preocupación, la predisposición y la regularidad de las interacciones son elementos centrales de las relaciones clientelares. En ellas, la dimensión simbólica adherida al intercambio puede ser considerada co-constitutiva de la relación. No solo es importante lo “que” se da si no “como” se lo da, ya que la forma en que se presenta la relación lleva contenida una visión de las cosas. Lo que se haya implícito en el “como” es una manera de entender las relaciones sociales, los balances de poder, las posiciones de los actores. El intercambio simbólico tendría el poder de legitimar las cosas tal como se desarrollan.

Gunes Ayata (*Torres, 2002*) sostiene que los patrones, para obtener el reconocimiento de su autoridad, deben demostrar capacidad de transformar sus vínculos con los centros de poder en recursos y servicios bajo su control. No menos importante es dar cuenta de su voluntad para compartir estos recursos con “su gente”.

Si bien el control de estos recursos pone a los patrones como los dominadores de la situación, los clientes tienen la posibilidad de abandonarlos y cambiarlos por otros. El cambio de lealtades muchas veces se ve atenuado por los aspectos subjetivos mencionados. En caso de producirse puede causarle un perjuicio importante al patrón en algunas coyunturas, por ejemplo en el medio de una elección interna.

Por otro lado, un cliente que pasa constantemente de un patrón a otro podría ser considerado como un “ventajero” que perdería todo respeto y no sería confiable ni siquiera como cliente. (Torres, 2002)

3.2.3. *Mediadores.*

El mediador es el actor que construye la relación clientelar cara a cara con la población y es a quién más frecuentemente se lo asocia a las prácticas clientelares. Quizá sea por el lugar que ocupa en la relación como canalizador de recursos de los centros de poder hacia los clientes. Tal vez puede influir el hecho de que, si bien tiene una centralidad posicional (Auyero, 2001) respecto de los clientes, él mismo es también un subordinado de su jefe político.

El mediador está en una posición de dominación respecto de sus clientes pero de dominado en relación a su jefe. En algunas situaciones es mediador y en otras es cliente de su patrón o caudillo político, ya que le tributa lealtad a cambio de ciertos recursos que le permiten elevar sus condiciones de vida.

Auyero (2001) sostiene que punteros y clientes comparten la misma pertenencia de clase. Lo que los diferencia son los recursos a los que accede el mediador en virtud de estar socialmente integrado en grupos solidarios, redes u organizaciones. La diferencia entre clientes y mediadores es el capital social que poseen.

Estos actores intermedian entre sus caudillos y los clientes y 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 apoyos desde los clientes a la persona que controla los recursos materiales y simbólicos”. (Auyero, 2001: 98)

Construyen una red¹¹ de seguidores en un territorio donde ellos son los gobernantes. “Su gente está en su territorio” (Auyero, 2001: 106). Esta red es descrita por Auyero (2001) como una serie de círculos concéntricos que pivotean alrededor del mediador. El círculo íntimo se caracteriza por relaciones intensas y regulares entre el mediador y sus seguidores, sería una especie de red afectiva compuesta por relaciones fuertes de amistad o parentesco real o ficticio.

Dentro del círculo íntimo pueden existir otros círculos a modos de redes menores, construidas alrededor de un puntero que posee menos poder y que trabaja para el primero. En este sentido, la relación entre los mediadores puede ser de cooperación, de competencia o trabajar uno para el otro.

Los potenciales beneficiarios constituyen el círculo exterior de la red y están unidos con los referentes por lazos débiles, “más ocasionales o intermitentemente activados”. (Auyero, 2001: 109).

Si bien a primera vista su función aparece como la canalización de recursos dentro de la red, su función política es mucho más compleja e importante para el sostenimiento de estas relaciones. Tanto J. Auyero (2001) como M. Trotta (2003) van a sostener, desde perspectivas teóricas distintas, que los aspectos simbólicos son fundamentales a la hora de entender el mundo clientelar. J. Auyero sostiene que la distribución de los recursos es una condición necesaria pero no suficiente para el funcionamiento del mundo clientelar:

“Dados que los intercambios son experiencia humanas vividas, el conjunto de creencias, presunciones, estilos, habilidades, repertorios y hábitos que acompañan a estos intercambios – explicándolos y clarificándolos, justificándolos y legitimándolos- es tan importante como el conjunto de los propios intercambios”. (Auyero, 2001: 134).

Mediante una performance¹² particular, los mediadores presentan su tarea como coordinación o representación política pero en realidad cumplen la función de guardabarreras entre el flujo de bienes y servicios proveniente del estado y el flujo de apoyos y votos que otorgan las bases.

Este actor monopoliza el manejo de ciertos bienes y de información clave para el acceso a la asistencia. Su centralidad posicional le permite erigirse en “sinónimo de las cosas y de la gente” (Auyero, 2001: 135), de esta manera se presenta como el único canal para realizar las transacciones

¹¹ Las relaciones clientelares en red y por otro lado las bilaterales son las dos formas que la literatura explorada describe respecto de la organización de estas relaciones.

¹² Auyero (2001: 135) sostiene que una performance es un conjunto de prácticas por las cuales los actores se presentan a sí mismos y a sus actividades públicamente. La performance busca la restauración de un pasado reconocido como la fuente de la misma. Esta noción no implica necesariamente artificialidad.

y garantizar los flujos de recursos. Según Auyero, esta es la esencia misma de la mediación y es la forma a partir de la cual intentan chantajear a la gente, condicionando el flujo de recursos a la permanencia en sus cargos.

Pero la manera particular de dar, el como al que se hacía referencia, es lo que le permite encubrir este chantaje. El énfasis puesto en la solidaridad, el cuidado, la reciprocidad y la amistad funciona al modo de una “maquinaria ideológica” (Auyero, 2001: 191) que legitima una relación desigual de dominación.

Auyero (Auyero, 2001) va a caracterizar al clientelismo político como una relación que posee una doble vía y una doble verdad. La doble vía se refiere por un lado a la circulación de recursos y por el otro a la experiencia subjetiva vivida por los actores. El amor a los pobres que expresan los punteros y la valoración de la amistad que hacen los clientes estarían dando cuenta de una relación de dominación colectivamente reprimida y que solo es posible a través del autoengaño.

Desde otro enfoque teórico M. Trotta (2003) sostiene que la figura del mediador es central a la hora de comprender este fenómeno. Entiende que la mayoría de los estudios realizan un análisis objetivista y externalista y no llegan a captar lo fundamental del papel de la mediación política.

Dirá que estos actores son intelectuales orgánicos a los partidos políticos en el sentido que operan como propagadores de pautas culturales, valores, símbolos e ideologías³¹ que transfieren junto a los bienes, también desde el centro de poder a los clientes. Este trabajo ideológico sería la fuente de legitimidad que sostiene las relaciones clientelares por largos períodos históricos.

4. *Clientelismo y elección de autoridades públicas.*

Es frecuente escuchar hablar de la importancia que tiene el clientelismo político a la hora de definir elecciones, sobre todo cuando los cargos que están en juego son a nivel local o municipal. El sentido común le otorga un papel central en la definición de los cargos públicos.

³¹ Trotta define a la ideología desde una perspectiva Gramsciana como visión del mundo, la cual es producto de la lucha de clases y expresa la hegemonía de los sectores dominantes en el modo de producción.

En la línea que plantea Javier Auyero (2001), una red clientelar no pareciera tener la importancia que estos discursos le dan. Si la manera de relacionarse en estas redes es personal, cara a cara y si para que se establezca y perdure en el tiempo es necesario que se desarrollen componentes afectivos y compromisos mutuos sobre la base de cierto tipo de solidaridad, se puede dudar de su supuesta incidencia.

Según Pablo Torres:

Solo un número limitado y pequeño de personas mantienen lazos fuertes dentro de las redes: los mediadores y el círculo íntimo de cada uno de ellos. Este número es exiguo a la hora de definir un resultado electoral. “La imagen de un electorado extenso y cautivo – dice Auyero (2000) – es empíricamente incorrecta. (...) Esto difícilmente pueda dar cuenta de la conquista del voto y de la creación del consenso electoral que usualmente se atribuye al clientelismo”. (Torre, 2002: 71-72)

Para mayor precisión es oportuno establecer una diferencia respecto de la incidencia que puede tener el clientelismo en una elección general y la de una interna. Las primeras son universales y obligatorias y si se compara el padrón de votantes con la cantidad de personas que potencialmente podrían votar por un “patrón político”, se encuentra que esta proporción es claramente exigua. No tendría demasiada importancia respecto de la conformación de una mayoría electoral.

Dentro de las internas partidarias se distinguen las elecciones cerradas y las abiertas. Los electores de la primera variante se restringen solo a aquellas personas afiliadas a los partidos, lo que está en disputa es la representación partidaria. En las internas abiertas – recordemos que en la provincia de Santa Fe además son obligatorias y simultaneas – la participación incluye también a independientes.

En las internas cerradas la movilización de personas a través de diferentes tipos de intercambios ha sido bastante común. Si bien estos episodios no son tan fáciles de probar, es común escuchar la ocurrencia de episodios del clientelismo más denso, por ejemplo la compra del voto.

“Inclusive se llega al trueque entre dirigentes de diferentes partidos políticos que se prestan votantes mutuamente para que cada uno de ellos sortee con éxito su respectiva interna partidaria. (...) se detecta la posibilidad de “hacerse de unos pesos” votando (...) al mejor postor”. (Torres, 2002: 72)

Si bien esta postura está bien fundamentada, subsisten dudas respecto de la escasa gravitación que el clientelismo tiene a la hora de definir elecciones.

Nótese que el argumento que la fundamenta reduce las prácticas clientelares a lo que Svampa y Pereyra (2003) denominaron como clientelismo afectivo. Por el mismo se entiende un tipo de relación en el cual convergen la dimensión utilitaria de la política reforzada por las demandas dirigidas hacia las instituciones y por otro lado la dimensión afectiva, que se manifiesta a través de cierto tipo de identificación con los líderes⁸.

Pero como se ha dicho, las relaciones clientelares abarcan un espectro muy amplio y son transversales a todos los sectores sociales, adquiriendo diferentes modalidades de expresión dependiendo de diversas situaciones coyunturales e históricas.

También es clientelismo político el otorgamiento de puestos de trabajo en la administración pública a personas ligadas al partido gobernante. En ciertas localidades y provincias enteras los puestos de trabajo en el estado superan ampliamente a los del sector privado.

Este mismo tipo de relación se da cuando se realizan obras públicas y la publicidad oficial las liga más a la “generosidad” del funcionario de turno que a una inversión estatal, financiada con dineros del pueblo.

También encontramos relaciones clientelares cuando se “entregan” viviendas sociales según la lealtad expresada con los políticos de turno y no en relación a criterios conocidos públicamente y preestablecidos que expresen las necesidades de la población beneficiaria.

Es a partir de estos ejemplos que se puede dudar sobre la capacidad que tiene el clientelismo para legitimar administraciones.

Otra cuestión que merece ser analizada es la circulación simbólica que plantea el mundo clientelar pero no solo aquella que se establece en el trato cara a cara entre los sujetos. Si bien excede los objetivos de este trabajo es interesante dejar abierta la posibilidad de pensar el poder de sujeción de las identidades políticas.

Esta referencia se realiza pensando en aquellas identidades que en el pasado se construyeron a partir de políticas verdaderamente integradoras, pero que en la actualidad solo se proclaman a

⁸ Este tipo de clientelismo, que los autores ligan a los diferentes gobiernos justicialistas de la provincia de Buenos Aires y fundamentalmente con las manzanas de Hilda Duhalde, plantea un determinado lazo político con los más desprotegidos. En palabras de los autores, este lazo “triunfó allí donde el peronismo fue debilitándose como marco de interpretación de la vida política y social, esto es, a partir del abandono de políticas públicas integradoras”. (Svampa y Pereyra, 2003)

través de discursos que encubren prácticas conservadoras y alejadas de la preocupación del bienestar popular.

La vinculación entre identidad política e intercambio material¹³, que se encuentra cercana a la relación afectiva que formulan Svampa y Pereyra, intenta desligarse de la relación directa entre el referente “amigo” y el cliente, pero tiene el mismo efecto de subordinación de los sujetos a través de la manipulación a su adhesión a ciertos proyectos políticos partidarios.

Estas consideraciones son las que permiten dudar del escaso poder de definir elecciones que tiene el clientelismo político.

CAPITULO 2

“Modelos de integración social. Hacia una comprensión de la forma en que se expresa la política de los sectores populares”

1. *Introducción:*

En el presente capítulo se analizará el contexto en que se inscribió la política de asistencia de la Secretaría de Promoción Social de la Provincia de Santa Fe hacia finales de los años noventa y principios de la primera década del siglo.

Esta contextualización-historización pretende ayudar a la comprensión del fenómeno del clientelismo político en nuestros días. El nexo entre el fenómeno estudiado y su contexto permite pensar la manera en que la estructura de una sociedad genera las condiciones de posibilidad de la reproducción social de los sectores populares. La forma en que estos sectores se sociabilizan, participan en la vida política y económica, producen y reproducen una cultura serán las claves para entender desde que lugar se relacionan con el sistema político e intentan influir en el mismo.

Modelo de integración social, trabajo y politicidad de los sectores populares serán los conceptos claves para realizar un análisis cuya mirada se centrará en:

- Describir de manera sintética los grandes lineamientos de los modelos de integración social que se estructuran con posterioridad a la crisis de los años 30.
- Dar cuenta de las dimensiones del trabajo asalariado en relación a la posibilidad de integrar a los sujetos en la vida política, económica y social del país.
- Reflexionar sobre los cambios en la politicidad de los sectores populares en el marco de la profunda desestructuración de los modos de reproducción social operados.

Para realizar este análisis se tomará al golpe militar de Marzo de 1976 como el comienzo del fin de un peculiar patrón de acumulación y distribución de la riqueza que comenzó a estructurarse durante los gobiernos constitucionales del General Perón. Este modo en que se organizó la acumulación del capital resulta importante, no solo para entender en función de que intereses se organizó la producción, sino fundamentalmente para comprender la manera en que fue organizada la vida cotidiana de la sociedad argentina y particularmente la de los sectores populares.

El Estado de Bienestar, que se empezó a gestar en esos años, construyó para su funcionamiento una serie de instituciones, las cuales permitieron que generaciones de argentinos

¹³ En estos casos, el intercambio material no solo tiene que ver con bienes materiales puntuales, también puede estar implicada la promesa de mayor bienestar a través de otras formas como el otorgamiento de derechos sociales. Generalmente en estos casos el intercambio solo queda en promesas incumplidas.

fueran socializándose, produciendo y reproduciendo un particular modo de ser. Es por esto que se utilizará el concepto de modelo de integración social para hacer referencia tanto a la forma de organización de la producción como a las diversas instituciones, que en función de dicho modelo, permitieron la incorporación de los sujetos a los diferentes ámbitos de la vida pública de la nación.

Interesa remarcar que la integración social no se define solamente en relación al mercado de trabajo. El trabajo asalariado proporciona ingresos y protecciones estables por lo que se constituye en la condición de posibilidad fundamental para el proyecto de vida de las personas. Pero la integración social no se agota en el mismo, por lo que será considerada en relación a otros aspectos, que no se desvinculan del mencionado, pero que permiten entender de otra forma la manera en que los sujetos se integran en la vida política y cultural.

2. Crisis del 30. Impacto en Argentina.

El modelo de sustitución de importaciones surge como respuesta a los grandes desafíos que se le presentan a las clases dominantes nacionales como consecuencia de la crisis mundial de fines de la década del 20.

La Gran Depresión del 29 puede ser caracterizada como una gran crisis de sobreproducción del capitalismo de los países centrales. Siguiendo el razonamiento de Ruth Sosa (2002) puede analizársela como el producto de una multiplicidad de contradicciones, entre las cuales se destaca como central a la competencia exacerbada de las grandes potencias imperiales de la época que necesitaban controlar regiones del planeta para los negocios de sus burguesías¹⁴ (EEUU, URSS, Inglaterra y Francia).

En el mismo sentido, menciona el impulso de racionalización de los procesos de trabajo basados en el taylorismo y profundizados por Henry Ford. Dichos procesos desencadenaron importantes aumentos de la producción y su concomitante transformación en la organización de los consumos de masas.

¹⁴ José Paulo Netto (1992) sostiene que durante el primer cuarto del siglo XIX se produce un tránsito del capitalismo clásico o competitivo a la formación de monopolios. Según el autor son los acuerdos de caballeros, la fusión de empresas, el pool, el cartel y los trust, las formas que asumen estas nuevas organizaciones económicas que tendrán como objetivo la maximización de las ganancias capitalistas a través del control de los mercados.

Por último, hace hincapié en el importante movimiento de protesta de los trabajadores por los nuevos métodos de trabajo y por las condiciones de pauperización producida por el desproporcionado aumento de la desocupación desencadenado por dicha crisis. Este impulso de la organización obrera era potenciado por la posibilidad concreta de emprender la vía socialista, se recuerda que este proyecto político alcanzó proporciones inéditas a partir de la revolución bolchevique de 1917, la cual fue su punto más alto y amenazador.

Para la Argentina, que se incorpora al sistema de comercio mundial de manera tardía¹⁵ como exportador de materias primas (lanas, carnes y cereales) e importador de productos manufacturados, esta crisis supone un deterioro en los términos de los intercambios. Los precios de los principales productos de exportación se deprecian a la vez que se experimentan serias restricciones en el comercio.

Según Marcelo Cavarozzi estos cambios estructurales de la economía mundial imponen a las clases dominantes nativas dos grandes nudos problemáticos a resolver. Por el lado de la economía se debía reemplazar el impulso dinámico que la economía argentina experimentaba como consecuencia de las exportaciones de productos primarios y de las inversiones extranjeras.

En la arena política la cuestión pasaba por encontrar mecanismos que permitieran resolver de manera no traumática los conflictos de las clases dominantes y fundamentalmente la manera de incorporar al sistema político las demandas de un sector popular que había sido reprimido sistemáticamente durante el régimen oligárquico. (Cavarozzi, 1996: 48-49)

La salida de este traumático cuadro de situación provino del peculiar modelo de acumulación e integración social construido durante los dos primeros gobiernos peronistas, en donde se asentaron los pilares básicos del funcionamiento económico, político y social del país que perdurarían hasta mediados de la década del 70.

¹⁵ M. Cavarozzi (1996) propone el concepto de “capitalismo político tardío” para definir las peculiaridades que adoptó el capitalismo en los países más desarrollados del cono sur de América y México. Según el autor la particularidad de estas sociedades estuvo dada en que fueron en muchos casos creadas y en otras reorganizadas radicalmente desde el estado. El papel que desempeñó la política en ellas fue incluso más importante que en los países que fueron ejemplo del capitalismo político tardío como Alemania o Japón. En estos últimos países las instituciones fueron remodeladas por Bismarck y la dinastía Meiji, en cambio en los países latinoamericanos “Estados nacionales y clases burguesas se formaron simultáneamente en su plena incorporación al mercado mundial... el Estado... también se transformó en el mecanismo principal a través del cual las sociedades continuaron siendo permanentemente remodeladas”.

3. Un nuevo acuerdo para la continuidad de la dominación burguesa.

El Estado de Bienestar es, como describe Claus Offe (1981), la principal fórmula pacificadora de las democracias capitalistas posterior a la Segunda Guerra Mundial. Dicha fórmula de paz se basa en la obligación que asume el estado en suministrar asistencia y apoyo a los ciudadanos que sufren necesidades y riesgos. Al mismo tiempo se posibilita la participación de los sindicatos y se los reconoce como actores centrales tanto en la negociación colectiva como en la formulación de las políticas públicas. De esta manera se limita y mitiga el conflicto de clase, equilibrando la asimétrica relación de poder entre capital y trabajo. El estado de Bienestar es entendido como una solución política a contradicciones sociales.

Como sostiene R. Sosa, esta nueva fórmula permitió al capitalismo mundial recomponerse de una crisis que llevó los parámetros de su reproducción como sistema a límites impensados. Complementó las ideas y prácticas de la producción en masa propuestas por Taylor y llevadas a cabo por Ford, con la idea Keynesiana respecto del tipo de estado y de la regulación que le correspondían. (Sosa, 2002: 91)

Dicha fórmula, que puede ser denominada como Estado de Bienestar keynesiano-fordista, se basa en una alianza entre capitalistas, sindicatos y estado. Los sindicatos ganan poder de negociación conquistando para los trabajadores reivindicaciones y derechos en el área de la salud, la educación, salario mínimo, indemnizaciones y leyes sociales entre otros. A cambio de esta redistribución del ingreso deben abandonar los proyectos de cambios radicales, la vía socialista, y aceptar que es a través del aumento de la productividad la manera de concensuar estos derechos con el estado y la clase burguesa. (Sosa, 2002: 96-97)

La nueva fórmula que va a impulsar el crecimiento de las principales economías capitalistas también va a servir de inspiración para la construcción de los estados de bienestar en los países dependientes como la Argentina. Si bien la producción fordista se dio en una escala mucho menor, la política de sustitución de importaciones fue un impulso para la instalación de pequeñas y grandes fábricas que comenzaron a reemplazar los productos de consumo masivo que provenían de las grandes potencias industriales.

En nuestro país es Juan Domingo Perón quien encarna este proyecto que G. O'Donnell (1997) describe como de "alianza policlasista". Sus sustentos organizacionales fueron la CGE, como expresión de la mediana y pequeña burguesía industrial urbana y la CGT que negoció de

manera centralizada los intereses de la clase obrera. A estas grandes corporaciones patronales y obreras se debe agregar el aporte decisivo de algunas líneas nacionalistas de las fuerzas armadas.

La respuesta del peronismo a los nuevos desafíos económicos pasó por un afianzamiento del papel intervencionista del estado sobre la inspiración Keynesiana de que sería el pleno empleo el que garantizaría la demanda de bienes industriales y la consiguiente expansión de la industria nacional.

La particular dependencia de la economía argentina de las divisas obtenidas por el sector agroexportador pampeano fue resuelta a partir de la apropiación de parte sustancial de su renta. Esta política permitió generar un aumento del nivel de ingresos del sector popular vía una disminución del valor de los alimentos. Su correlato fue el aumento del consumo de bienes industriales lo cual dinamizó la producción de la industria nacional y marcó la consolidación definitiva de la burguesía urbana como uno de los elementos de poder que jugarían un papel importante en la política local. (*O'Donnell, 1997*)

Según Denis Merklen (*2005*), el estado interventor sería –según la visión peronista- el encargado de realizar la justicia social a través de un sistema corporativo llamado a procesar las demandas de la sociedad. Fundamentalmente se refiere al poder que el estado otorgó a los sindicatos, los cuales se erigieron como los principales actores políticos representantes del campo popular. Además de la defensa de los intereses de los trabajadores tuvieron a su cargo una parte importante de la protección social de los mismos a través de las obras sociales. (*Merklen, 2005: 29*)

A partir de lo expuesto, se puede pensar que la estructuración del mundo de los sectores populares giró, en gran medida, en torno al cada vez más importante papel que el estado intervencionista jugó en la vida política y económica. Este papel se reflejó en las complejas intervenciones tendientes a impulsar la demanda de trabajo –fundamentalmente industrial-, las leyes de protección de los trabajadores, el discurso antioligárquico con fuerte reivindicación de la dignidad y los derechos de los trabajadores, las obras públicas de construcción de viviendas obreras, de hospitales, escuelas, etc., y fundamentalmente el papel que le reservó a los sindicatos como actores políticos capaces de influir directamente en las políticas del estado nacional.

“Ese modelo de regulación social había permitido una estabilización de la sociabilidad de las clases populares durante cinco décadas (1940-1989). ... es resultado de la extensión de la relación salarial... construcción de un conjunto de protecciones sociales a partir de la

intervención de los sindicatos y del estado;... regulación de las relaciones laborales y de un nivel relativamente elevado de los salarios.

... hizo posible –por el modelo de integración peronista- un tipo de politicidad en la cual la acción colectiva podía organizarse sobre la base de una estrategia de conquistas sociales que podían ser representadas bajo la forma de derechos adquiridos y que podían materializarse en las instituciones públicas. Es en esta lucha por derechos que el movimiento peronista ocupó un lugar central entre las identidades populares (lo que fue posible mediante el asistencialismo gubernamental, la acción de los sindicatos y el control de diferentes niveles del estado)”. (Merklen, 2005: 48)

Las mejoras en el nivel de vida de la creciente clase trabajadora y la reivindicación histórica que produjo el discurso y la política del peronismo pueden explicar la identificación, que por momentos se hace difícil de comprender, que los sectores populares tuvieron y aún perdura respecto del partido peronista.

Este proyecto que puede caracterizarse de autonomía y desarrollo nacional, retoma viejas banderas del pensamiento argentino sostenidas por los antiguos caudillos federales. Las mismas ponen el acento en la redistribución e igualitarismo del poder que habían sido derrotadas por la argentina oligárquica de fines del siglo XIX y principios del XX.

A través de un discurso y una política antioligárquica y obrera rompe el adormecimiento de la conciencia nacional que le había impuesto el pensamiento racista de los liberales de la generación del '80, los cuales construyeron una Argentina semicolonial, aunque con el status de nación libre (libre de intercambiar sus bienes primarios con el imperio británico).

En este nuevo país que se construía, aunque viejo en las ideas porque ya había sido pensado por Belgrano, Moreno o San Martín entre otros, los sectores populares tendrán un nuevo protagonismo. No serán ya los portadores de la argentina bárbara y atrasada que describían Sarmiento, Rivadavia o Mitre para los cuales solo quedaba reservada la destrucción de su forma de vida anterior al proyecto neocolonial y europeizante, la represión de las leyes contra la vagancia¹⁶, el fraude electoral y el estigma que construyó y alimento la clase dominante de la época.

¹⁶ Martín Gallo se refiere a las leyes de represión a la vagancia como una de las formas por las cuales se acrecentó el poderío del capital comercial y de la oligarquía terrateniente. Comienzan a aplicarse en el año 1815 con el fin de poner a disposición del estanciero y el saladero mano de obra asalariada. La vagancia era considerada un delito que se controlaba a través de un tipo de “licencia para desplazarse” y era castigada con años de servicio militar, generalmente en las fronteras. Según el autor, estas formas de coacción empujaron a los gauchos y los indios fueron desplazándolos hacia las zonas más inhóspitas del país y propiciaron la privatización del ganado, de los campos y de las aguas para riego. “la miseria, el desprecio y la desesperanza estimulaban un silencioso resentimiento entre el pobrerio. Todo el componente popular argentino tendrá como proceso de

4. La integración social a partir de la condición de trabajador.

La idea de un estado Keynesiano que garantizara la expansión de la economía capitalista a través del impulso del pleno empleo y del aumento del consumo de masas, supuso además de fomentar la industrialización a partir de la política estatal, un esquema de integración social donde las necesidades y el nivel de vida de la población era garantizada a través de su condición de trabajador¹⁷. Con esto se quiere remarcar la importancia de conseguir trabajo registrado en el mercado laboral, público o privado, porque además de permitir el acceso al salario¹⁸ también permitía/e acceder a las diversas protecciones de la seguridad social.

Es en este marco donde el concepto de relación salarial ayuda a comprender la manera en que se organizaron las instituciones que van a caracterizar “las relaciones mutuas entre los diferentes tipos de organización del trabajo, el modo de vida y las modalidades de reproducción de los asalariados”. (*Dicapua, Lagiú y Valentino, 2001: 19-20*)

Se debe recordar que en la Argentina, a diferencia de lo que ocurrió en la mayoría de los países de América Latina, la penetración de las relaciones capitalistas en el sistema económico se consolidó tempranamente y que la población asalariada rondó el 70 % de la PEA (*Dicapua, Lagiú y Valentino, 2001: 17*).

“La importancia de los asalariados en la población activa, y dentro de ellos, la importancia de los asalariados industriales en general, hasta los 70, es lo que permite hablar de una forma *casi*-keynesiana de reproducción, en tanto no se apoya en la estructura del sistema económico sino en los mecanismos institucionales creados por el estado”. (*Dicapua, Lagiú y Valentino, 2001: 24*)

Según estas autoras las principales características de la relación salarial en este período son:

- Negociaciones colectivas por ramas entre tres actores principales: Asociaciones Empresarias, Sindicatos y Estado.

socialización esta compleja situación existencial de sobrevivencia social y cultural. Este será el trasfondo social de las rebeliones montoneras”. (*Gallo, 2005: 76*)

¹⁷ Se utilizará la concepción de inserción social laboral o por el trabajo, para oponer este concepto a la idea de que las personas que han quedado excluidas del mercado laboral están excluidos de todo lazo de sociabilidad. Se los considerará excluidos del mercado de trabajo formal pero a su vez insertos en las redes sociales barriales y generalmente estrechamente vinculados al estado y las instituciones de asistencia públicas. (*Merklen; 2005*)

¹⁸ Beccaria, L. y López, N. caracterizan al salario como “el principal mecanismo de integración social” en las economías occidentales altamente urbanizadas. A través de éste, las personas pueden acceder a los principales satisfactores de sus necesidades y quedan integradas a una red de prevenciones del riesgo y de seguridad social. (*Beccaria y López, 1996*)

- Fuerte estabilidad en el empleo y en el puesto de trabajo. Predominio del contrato de trabajo a tiempo indeterminado, origen de la obligación de indemnizar el despido.
- Preponderancia del salario directo mensual que evoluciona siguiendo la tasa de inflación.
- Salario indirecto a través del sistema de obras sociales, financiado por los trabajadores y los patrones.
- Salario diferido como jubilación, gestionado y garantizado por el estado a través de un régimen solidario de reparto. Trabajadores en actividad y empresarios subvencionaba el pago de los ya jubilados.
- Responsabilidad empresaria por condición y medio ambiente de trabajo.

Las características y cobertura que desplegaron los derechos sociales permiten caracterizar a la sociedad argentina de la época como relativamente integrada e igualitaria¹⁹. En la medida que fue el modelo del seguro social²⁰ el mecanismo encargado de construir la ciudadanía social, se puede afirmar que el acceso a la misma estuvo y sigue estando ligado a la condición de trabajador asalariado.

Como sostiene Robert Castel, “el trabajo es más que el trabajo” (1997: 391) y “el no-trabajo es más que el desempleo” (1997: 391), ya que estas condiciones son las que permiten en la sociedad argentina la integración de los sujetos a las diferentes instituciones formales que garantizan su subsistencia, su sociabilidad y su participación en la vida pública.

5. Para los pobres, asistencia e informalidad.

Más allá de la caracterización de la sociedad argentina como relativamente integrada se debe tener presente que un número importante de sujetos encontraban en este modelo serias dificultades para integrarse en sus diversas instituciones.

Luís Beccaria y Néstor López (1996) realizan un análisis del desempeño del mercado de trabajo en el período comprendido desde la segunda posguerra hasta el año 1975. Dicho estudio

¹⁹ Se hace referencia al igualitarismo de las relaciones entre las clases no solo desde el punto de vista económico, sino también al modo que asume el trato entre sujetos individuales y/u organizaciones de clase. Para más información sobre esta idea véase O'DONNELL, 2004, capítulo 6 “¿Y a mí, que mierda me importa? Notas sobre sociabilidad y política en al Argentina y Brasil.

²⁰ Según E. Grassi, el modelo del seguro sería: “un instrumento de autoprotección de clase, por lo que se institucionalizan derechos específicos y su financiamiento depende de la contribución de los beneficiarios potenciales” por lo que su alcance no es universal, sino que comprende a los aportantes y sus familiares a cargo. (Grassi, 2003: 158).

demuestra que la economía nacional presenta dificultades para la absorción de la fuerza de trabajo y que esta porción significativa de trabajadores se encuentra en condiciones de subocupación o subutilización.

Dicho fenómeno se evidencia por el tamaño del sector terciario y de las actividades informales que se desarrollan en establecimientos de baja productividad, así como también al tamaño del empleo en ciertas áreas del sector público. *(Beccaria y López, 1996: 18-19)*

Esta porción informal de la economía, si bien es de un tamaño menor al de los demás países de la región y su productividad es “discreta pero no muy baja” *(Beccaria y López, 1996: 19)*, posibilitó el empleo de esta franja de la población, la que así obtuvo ingresos adecuados.

De esta manera, el 70% de la población encontraba en el mercado de trabajo formal los principales medios para satisfacer sus necesidades básicas. El 30% restante no desempeñaba labores oficialmente registradas por lo cual su productividad era relativamente baja. De esta franja poblacional una parte significativa conseguía ingresos adecuados que les permitían satisfacer sus necesidades en el mercado privado. Para el resto de la población las oportunidades se reducían a las actividades consideradas “refugio” (sin estabilidad y con bajos ingresos) y a las políticas de asistencia.

6. Golpe de 1976, el fin de una época.

Como se mencionó al principio de este capítulo, el golpe militar de 1976 no va a ser uno más en la larga lista de interrupciones al orden constitucional. Según Eduardo Basualdo *(2001)* la dictadura rompe el comportamiento económico y social que regía el funcionamiento de la sociedad argentina. Lo que se rompe es el predominio de la industria como eje central de la dinámica económica, por lo tanto, los trabajadores industriales progresivamente dejarán de ser el núcleo central de la clase trabajadora.

Parece importante remarcar que lo que resulta de problemático en la industria para los sectores dominantes es ante todo que ésta, al dinamizar el mercado de trabajo y elevar el nivel de vida de los sectores populares, también posibilitó un creciente nivel de organización y autonomía de los mismos. Por esto, para implantar el nuevo patrón de acumulación necesitaban, según su

peculiar manera de entender al país e influenciados por el acoso permanente en que vivía el capitalismo mundial, quebrar la dinámica de la creciente organización popular.

Basualdo sintetiza claramente el aporte que la dictadura militar realizó a los sectores dominantes: “...el aniquilamiento de buena parte de los cuadros políticos que hacían posible la organización y movilización de los sectores populares, abortando la lucha social por medio del asesinato y el terror” (Basualdo, 2001: 15). Se puede decir que este “aporte” fue el de disciplinar a la sociedad por medio de la tortura, del silenciamiento de las voces discordantes, del destierro.

Posteriormente, durante los sucesivos períodos constitucionales, el disciplinamiento continuó operando por otros medios: la hiperinflación a fines de los 80, la desocupación, la precarización y también la cultura vaciada de contenidos históricos durante la década del 90.

La valorización financiera se constituirá en el nuevo patrón que regirá a la economía y pondrá en marcha un proceso que irá consolidando sus tendencias a lo largo de los diferentes gobiernos constitucionales post-dictadura. Los diferentes sectores de la economía argentina serán reorganizados, de manera radical o gradual, en función de la correlación de fuerzas siempre hegemónica del capital financiero.

Basualdo afirma que estas modificaciones impactaron sobre la relación capital-trabajo de la siguiente manera:

“un claro predominio del capital sobre el trabajo, que se expresa en una manifiesta regresividad de la distribución del ingreso y en un nivel de exclusión social que ponen de manifiesto retrocesos que no tienen antecedentes históricos en la argentina. Estas tendencias fueron el resultado de la convergencia de un salto cualitativo en el nivel de explotación de los trabajadores, con una severa y sostenida expulsión de mano de obra que, al afectar a millones de asalariados, dio como resultado una inédita tasa de desocupación y subocupación”. (Basualdo, 2001: 14).

La reducción sostenida del valor del salario, la expulsión de trabajadores del mercado laboral y la precarización de las condiciones de empleo fueron los mecanismos a través de los que se operó la concentración del ingreso nacional a favor de los sectores dominantes. Estos mecanismos tuvieron y siguen teniendo un poder disciplinador de los trabajadores, los cuales además fueron perdiendo su referencia en los sindicatos que históricamente luchaban por sus derechos.

Retomando el análisis que realiza Basualdo (2001: 31), se puede sintetizar el funcionamiento de la valorización financiera de la siguiente manera:

- primeramente, dicha política requería de una liberalización generalizada de los mercados y la apertura económica al exterior, para posibilitar la libre circulación de los capitales financieros.

- se hacía imprescindible del endeudamiento externo. Los grupos económicos locales y las empresas transnacionales se endeudaban para obtener renta mediante colocaciones financieras - no inversiones productivas-, cuya tasa de interés interna era muy superior a la internacional, para luego reenviar los recursos al exterior.

- por consiguiente, el endeudamiento externo se complementaba con la fuga de capitales.

- este proceso necesitaba de la intervención política del Estado para sostener una elevada tasa de interés en el sistema financiero local. Además, el estado argentino asumió como propia la deuda externa del sector privado.

7. La ideología del mercado libre.

M. Cavarozzi (1996), caracteriza a los cambios estructurales del modelo de acumulación que se inicia en el '76, como un proceso de desestatización, el cual produjo profundas modificaciones económicas, al mismo tiempo que reacomodó necesariamente las relaciones a nivel de la política.

En lo económico, el achicamiento del estado se dio tanto reduciendo las actividades productivas como desmantelando los mecanismos públicos que regulaban los mercados. Acompañando estos lineamientos se desplazaron las decisiones económicas fundamentales hacia fuera de los ámbitos soberanos nacionales.

En el plano de la política, esta se justificó como “administración de la crisis estado-céntrica” (Cavarozzi, 1996: 12) relegitimándose a partir de su propia autolimitación. Este proceso fue construyendo la idea de que las políticas públicas debían estar subordinadas a las necesidades de los mercados, reduciéndolas a una simple administración técnica de los mismos.

La mercantilización de la sociedad fue una consecuencia de este proceso, “las necesidades y demandas de los mercados” fueron sustituyendo a las necesidades de la gente, constituyendo una especie de mercadocracia. La política va a ir perdiendo progresivamente su papel de reguladora

de la vida de los individuos, por lo tanto, la política va ir perdiendo su sentido de ser. (*Cavarozzi, 1996: 13*)

Este largo proceso consolidará sus tendencias con las diferentes administraciones de turno y no será privativo de Argentina, sino que el mismo se extiende al resto de América Latina. La década de los 80 estuvo signada para estos países por el peso de la deuda externa, una encrucijada de muy difícil solución para las sometidas economías latinoamericanas.

Durante el año 1989, el proceso hiperinflacionario va a marcar el final del gobierno de Raúl Alfonsín y va a abrir el camino para que su sucesor, Carlos Saúl Menem complete la política aperturista.

La instalación del menemismo en el poder significó un determinante avance de los principios neoliberales que estaban ganando terreno en todo el mundo, sobre todo a partir del consenso de Washington²¹.

Durante este período se produjo el quiebre del movimiento sindical tradicional, se profundizó del ajuste iniciado en el 76, la corrupción se instaló como la manera habitual de relacionarse entre el sistema político y económico. Desde los medios de comunicación se exaltaron los valores culturales que permitieron legitimarla.

Según Ruth Sosa, la hegemonía del programa político neoliberal se construyó en las décadas del 70 y 80, pero “la ofensiva neoliberal comienza a efectivizarse... cuando la crisis terminal del Welfare State se concreta y cuando los países del bloque socialista comienzan a dar las señales de su colapso” (*Sosa, 2002: 251*), allá por la década del 90.

Según esta autora, el neoliberalismo puede considerarse una doctrina conservadora que logra su legitimidad posicionándose contra las tendencias socialistas o contra cualquier intromisión de la política en el plano de la economía. Como expresión de los intereses capitalistas oligopólicos, su estrategia tiene como dispositivo central al mercado. Este tendría la capacidad de coordinar, reestructurar y orientar racionalmente cualquiera de los problemas sociales, sean estos de naturaleza económica como política. (*Sosa, 2002: 247*)

²¹ “El Consenso de Washington es, en la actualidad, un conjunto de reglas de condicionalidad aplicadas de forma cada vez más padronizada a los diversos países centrales del capitalismo y de los organismos internacionales. Se trata, también, de políticas macroeconómicas de estabilización acompañadas de reformas estructurales liberalizantes. En este sentido, el Consenso de Washington comprende tres objetivos fundamentales: 1) plan de estabilización de la economía (corte en el déficit público, combate a la inflación) mediante un proceso de dolarización de la economía; 2) reformas de carácter estructural, con reducción del Estado a través de programas de privatizaciones, desregulación de los mercados y liberalización financiera y comercial y, 3) apertura internacional de la economía para atraer inversiones extranjeras y posibilitar la retomada del crecimiento económico”. (*Sosa, 2002: 257*)

La competencia entre individuos libres sería la condición de posibilidad para la consecución del interés general. Por esto, si bien se reivindica a la democracia representativa, al estado de derecho y a los derechos individuales, toda acción colectiva es calificada como corporativista, es decir, contraria al interés general. (Sosa, 2002: 247)

La doctrina neoliberal, que se explicita en programas políticos concretos, expresa las nuevas necesidades de las empresas multinacionales para controlar mercados a escala mundial. Para estas, el poder de los estados nacionales visible en las numerosas regulaciones económicas, era el escollo que debían sortear en su expansión a escala planetaria.

Las desregulaciones implican tanto un desbalance de poder en favor de las grandes empresas como también un nuevo papel que le toca cumplir a los estados. Estos no abandonan su función de productores de políticas, solo que la dirección política toma el rumbo de ampliar el poder de los mercados.

8. Algunas características de las políticas sociales en la consolidación del proyecto neoliberal Centralidad de la política alimentaria.

A principios de la década del 80 van a comenzar a visualizarse con fuerza los resultados de las políticas aperturistas introducidas por la dictadura militar. Las dificultades acumuladas por el mercado de trabajo para absorber a la población económicamente activa irán erosionando el nivel de vida de la población que había logrado un nivel de integración importante a partir de su condición de asalariados.

En este contexto se comienzan a definir estrategias de intervención social focalizadas sobre los pobres y son las políticas de asistencia, fundamentalmente las políticas alimentarias, las que ganan una centralidad que históricamente no habían tenido. La cuestión alimentaria pasa progresivamente a convertirse en el centro de la cuestión social.

En el año 1984, el congreso de la nación aprueba la puesta en marcha del Programa Alimentario Nacional (PAN)²² que se constituye en el antecedente más ambicioso de este tipo de propuestas. Según la mayoría de los legisladores este programa no debía durar más de dos años

²² El PAN consistía en la entrega de una caja con alimentos que equivalían al 30% de las calorías mensuales necesarias para un grupo familiar tipo. (Goldbert, 1992)

pero la realidad marca que fue prorrogado varias veces y solo fue suprimido en 1989 cuando asume el Dr. Menem la presidencia de la nación. (Goldbert, 1992: 44)

Ese mismo año y en reemplazo del PAN se lanza el Bono Solidario²³, programa cuya duración inicial fue pensada en seis meses. Una serie de escándalos de corrupción provocaron que fuera dejado en suspenso al poco tiempo de ponerse en marcha. (Goldbert, 1992: 45)

En esta ocasión se hizo público el reparto arbitrario de las chequeras con las cuales se distribuía la asistencia. Diputados, senadores e incluso algunas Unidades Básicas fueron los destinatarios irregulares de las mismas.

El gobierno del Dr. Menem, lejos de revertir el proceso de empobrecimiento que sufrían los sectores medios y bajos de la población, profundizó y consolidó dichas tendencias. Para estos sectores, la política de asistencia se fue convirtiendo progresivamente en uno de los elementos centrales a la hora de obtener los recursos necesarios para sostener a sus familias.

Promediando la mitad de la década del 90, desde el estado Nacional se pone en marcha el Plan Social 1995. Dividido en una veintena de programas específicos, este ambicioso plan se traza por objetivo atender desde los diferentes ministerios nacionales, y con la gestión de las provincias y municipios a los grupos más vulnerables de manera coordinada.

En materia alimentaria, los programas incluidos en el Plan Social fueron: PRANI, Programa de Alimentación y Nutrición Infantil, PROHUERTA, Programa de Huertas Familiares, Escolares y Comunitarias, y PROMIN, Programa Materno Infantil nutrición²⁴.

En relación a las características que adoptaron las intervenciones del estado en materia social (políticas sociales), entre las que se incluyen los mencionados programas de asistencia, se dirá:

- que fueron focalizados en las poblaciones más empobrecidas.
- Que se implementaron de manera descentralizada a través de los diferentes niveles del estado y con la participación de la sociedad civil (nación, provincia, municipio y organizaciones sociales).
- Que se siguió el camino de la privatización progresiva de los servicios públicos y de la asistencia.

²³ El Bono Solidario fue otro programa alimentario focalizado sobre los sectores más pobres que se diferenció del PAN en la medida que era canalizado a través de la entrega de un bono que podía ser cambiado por alimentos y ropa de vestir. (Goldbert, 1992)

²⁴ Estos programas específicos fueron implementados de manera descentralizada a través de las diferentes instituciones de asistencia de los estados provinciales y municipales.

Estas características abonaron la idea central del pensamiento neoliberal respecto del papel subsidiario que debía adoptar el estado en relación a lo social. Fueron presentadas como la mejor manera de superar los viejos vicios en los que había incurrido el burocratizado y gigantesco Estado de Bienestar argentino. Estas políticas resolverían tres problemas reales y sentidos por la sociedad en esos momentos: la ineficacia, la ineficiencia y la poca transparencia de la intervención pública en materia social.

Esta fue la manera a partir de la cual el Estado fue configurando la cuestión social, desvinculando al mercado de trabajo de la pobreza y más aún a la pobreza del conjunto de la política económica. Se puso en el centro de la coordinación social al mercado, las personas debían obtener todos sus recursos en él. Los principios de organización del mismo fueron trasladados para gerenciar las políticas sociales, entre ellas las de asistencia.

En este modelo se fue imponiendo la idea de subsidiariedad del estado, el cual solo debía dar respuestas parciales, fragmentadas y discontinuas como forma de compensar los desequilibrios temporales que producía la política económica.

9. Descontento y organización popular frente a la precarización de la relación salarial.

Las políticas del consenso de Washington manifiestan su máxima crudeza durante los gobiernos de Menem y De La Rúa y estallan en una crisis económica, social, política y cultural en Diciembre del 2001. Sin embargo, la movilización popular y los estallidos de rebeldía comenzaron a sucederse desde comienzos de la década del 80. Los sectores afectados por el nuevo rumbo emprendieron una serie de experiencias de organización y protesta que dan cuenta de la ruptura de los canales tradicionales de incorporación popular a la vida política.

Según una síntesis de las protestas que realiza Merklen (2005) se pueden rastrear estas nuevas formas de acción en las **ocupaciones de tierras** en el conurbano bonaerense en los primeros años de la democracia.

En el 89, producto de la resección extendida de la economía y del impacto regresivo de la hiperinflación, los pobres de los grandes centros urbanos se abalanzan sobre los supermercados en busca de alimentos. El hambre hace su aparición pública en un país que se había jactado

durante años en que “acá nadie se muere de hambre”. La forma en que se manifiesta la acción popular es a través de los **saqueos**.

Desde 1992 se suceden en las provincias de Jujuy, Salta, Santiago del Estero y Corrientes una serie de **estallidos** populares en protesta ante el no pago de salarios por parte de las administraciones locales. El blanco de la ira fueron los edificios de los poderes públicos. “La población ya no estaba dispuesta a tolerar su suerte frente a la exhibición de una corrupción generalizada e impune, resultado de sistemas de gobierno en general marcados por el nepotismo de familias locales”. (*Merklen, 2005: 53*)

Finalmente, el movimiento social que más gente congregó y que logró consolidarse como un importante interlocutor del sistema político, comenzó a gestarse en las ciudades sureñas de Cutral-Co y Plaza Huinul. Los **piqueteros**, como se autodenominaron, pudieron superar los estallidos de protesta y organizarse como fuerza política a partir de su metodología de corte de ruta y asambleas populares.

La visibilidad que adquirieron con esta metodología les permitió negociar con el sistema político la asistencia social, cada vez más central en la reproducción de su vida cotidiana, al mismo tiempo que debieron enfrentar el desafío de la construcción de un proyecto colectivo capaz de guiar la acción organizativa.

Este largo derrotero de los empobrecidos por la política neoliberal estalla a finales del 2001 en una ola de protestas que se suceden a lo largo de todo el territorio. ¿El resultado? más de 30 argentinos asesinados por la represión de las diversas administraciones que nunca lograron comprender el verdadero significado de las demandas sociales.

El estallido condensa la ira popular contenida y alimentada sistemáticamente por los rendimientos del sistema político. No solo es el final del Gobierno de Fernando De la Rúa, sino que puede considerarse a este momento de quiebre en la historia reciente como final de una época.

E. Basualdo (2001) sostiene que lo que estalla en el 2001 son tres tipos de crisis superpuestas que venían acumulándose en el tiempo.

Por un lado, una crisis del modelo de acumulación, ya que la valorización financiera toca su punto límite y exige ser replanteada.

Por otro lado se da una crisis de gobierno, la cual venía manifestándose en las renunciadas sucesivas de diferentes funcionarios políticos que actuaban a modo de “fusible”, finalmente lo

debe hacer el presidente. El elemento central en este caso es el importante nivel de movilización social que logran los movimientos piqueteros, la CTA, la Corriente Clasista y Combativa y la Federación Agraria, entre los grupos más importantes y organizados.

Finalmente, la crisis de representación política se superpone a las mencionadas. La oferta de proyectos alternativos al neoliberal no existen y la población considera que el conjunto de las organizaciones representativas solo defienden intereses particulares, tanto los partidos políticos como los sindicatos.

¿Contra que protestan estos grupos organizados? El blanco de la movilización se centra en las políticas neoliberales que tuvieron un claro resultado regresivo. Se debe recordar que la apertura de la economía, la paridad cambiaria expresada en la Ley de Convertibilidad y la elevación de las tasas de interés del mercado financiero provocaron la casi desaparición del aparato industrial orientado al mercado interno. Las tasas de desocupación durante toda la década del 90 se instalaron en los dos dígitos, porcentajes inéditos para la economía argentina.

A este panorama lo completan las desregulaciones del mercado laboral. Este proceso se da de hecho, producto de las altas tasas de desocupación que disminuyen el poder de los trabajadores en la puja por mejores condiciones laborales. Además, esta tendencia queda legalizada a partir de las Leyes y Decretos sancionados en los años 1991, 1993 y 1995 en los cuales los retrocesos en el plano de los derechos de los trabajadores son innegables.

Según el trabajo de Lagiú, Valentino y Dicapua (2001: 34-34) lo sobresaliente en estas modificaciones se da a nivel de las negociaciones salariales por productividad, la autorización para realizar convenios colectivos por empresa, la posibilidad de realizar contrataciones de personal por tiempo determinado, la reducción de las contribuciones patronales a la seguridad social y la privatización del sistema de Jubilaciones y Pensiones.

Esta flexibilización del mercado de trabajo debe ponerse en el contexto de la crisis mundial que experimenta el modelo de acumulación Keynesiano fordista. Las nuevas formas de gestión de la fuerza de trabajo responden a la necesidad del capital de adaptar la producción a un nuevo patrón que es posible por los avances en la tecnología, fundamentalmente en el campo de la informática y la microelectrónica.

Se agota el consumo y la producción en masa –representado por la producción fordista, la gestión teylordista de la fuerza del trabajo y la regulación política Keynesiana- y se pasa a un mercado altamente especializado, caracterizado por un consumo y una producción cada vez más

diferenciada. Se ingresa a un modelo de acumulación que algunos autores han denominado toyotista –producción segmentada, gestión del trabajo flexible y regulación política a cargo del mercado-.

10. *Reorganización del mundo popular.*

Estas transformaciones estructurales consolidadas en los últimos 30 años, tuvieron como efecto una profunda reorganización del mundo vital de los sectores populares. Dicho proceso se inscribe en un contexto de descomposición del modelo que integró, a través del trabajo asalariado, a la inmensa mayoría de la población.

Los cambios impactan directamente en la manera de reproducción de sus condiciones de vida a través su no-acceso al mundo del trabajo asalariado o de un acceso precario al mismo, ya sea de manera formal o informal. Esta nueva relación con el mundo del trabajo implica la precarización de sus ingresos monetarios, la pérdida de derechos sociales conquistados a través de la lucha colectiva, pero también impacta en la manera de participación que habían ido construyendo durante los últimos 30 años.

Como se ha mencionado, los sectores populares construyeron una identidad política en estrecha vinculación con la lucha sindical, la cual era portadora de un discurso centrado en los derechos sociales. Los sindicatos, el peronismo y el estado interventor fueron los ejes a partir de los cuales fueron logrando mejoras en sus condiciones de vida y por lo tanto fueron las organizaciones que modelaron su modo de participar en la vida política del país.

A partir de la pérdida de centralidad del trabajo asalariado, de la claudicación del sindicalismo y de la retirada del estado tanto en la regulación económica como social, el campo popular debió reformular radicalmente sus estrategias tanto económicas como políticas.

Del trabajo en la fábrica pasó a “rebuscárselas” en las changas, la protección que le brindaba la seguridad social se reorientó hacia el trajinar en las instituciones de asistencia pública, la participación que antiguamente se realizaba en los sindicatos cambió de ámbito, los centros comunitarios, las cooperativas de trabajo, vivienda o provisión y la militancia piquetera fueron los nuevos espacios de socialización y participación política.

El concepto de politicidad que propone D. Merklen permite captar en su complejidad la manera en que los sujetos populares viven, reproducen y expresan su condición política:

“El concepto engloba al conjunto de sus prácticas, su socialización y su cultura políticas. La politicidad así definida es constitutiva de la identidad de los individuos, y por esta razón evitaremos las fórmulas, más frecuentemente empleadas, de “relación con lo político” o de “identidad política”. En éstas, la relación con lo político aparece como una dimensión autónoma de la vida social con la que los individuos entrarían en relación. Nosotros, en cambio, vamos a observar la politicidad y la sociabilidad entremezcladas”. (Merklen, 2005: 24)

Se decide utilizar este concepto para poder entender la nueva manera de expresión política de los sectores populares y esto a partir de su vida cotidiana. Esta condición política, producto de su socialización en una sociedad que fue destruyendo paulatinamente los canales de integración social, podrá ser repensada en el ámbito donde estos sujetos consiguen los recursos para su subsistencia, el barrio.

Se la puede rastrear en su derrotero por las instituciones asistenciales –tanto públicas como privadas-, en las diferentes manera de entablar relaciones con los actores que controlan recursos –políticos, punteros, Trabajadores Sociales-, en su inserción en organizaciones no gubernamentales, etc.

El ámbito barrial se va a ir constituyendo progresivamente en un espacio central para conseguir los recursos que permiten la reproducción de las familias. En el se van a entablar los lazos fundamentales para la subsistencia y por eso se puede hablar de una nueva forma de integración, precaria, obligada a la lucha diaria por la subsistencia.

Denis Merklen (2005: 36) sostiene que es el barrio el nuevo lugar que va a aportar los elementos de una nueva politicidad popular. En lo local las clases populares van a organizar tanto su participación política como sus lazos de solidaridad. Esta nueva politicidad queda evidenciada en sus negociaciones con el sistema político local, fundamentalmente para obtener recursos que nutran las economías familiares, como en las diversas formas que va a asumir la protesta social.

11. *Descentralización y presencia en los barrios populares. La asistencia social como estrategia de poder político.*

Para finales de la década del 90, la ciudad de Rosario soportaba de manera peculiar los efectos de las políticas descriptas. Su economía estaba sustentada en la pequeña y mediana

industria nacional orientada al mercado interno. Había consolidado un importante movimiento comercial y de servicios que abastecía las necesidades de este sector y también el consumo de aquellos ligados a la producción agropecuaria.

La casi desaparición de la industria doméstica y el endeudamiento y quiebra de los productores del campo elevaron los índices de desocupación por encima de los dos dígitos, consolidando esta tasa como una de las más altas del país. Desocupación y precarización laboral fueron las simientes de la descomposición del tejido social, proceso que afectó de manera singular tanto a la clase media, al sector obrero como a un importante número de personas que arrastraban una larga historia de pobreza.

En los barrios periféricos, marginalizados del consumo desde mucho tiempo atrás, la coyuntura se presentó con una gravedad pocas veces registrada. A las deficientes condiciones en el hábitat –vivienda, higiene, seguridad- se le sumó la casi imposibilidad de conseguir recursos monetarios indispensables para la subsistencia de sus familias. Las estrategias de los pobres se dirigieron a obtener recursos a partir del cirujéo, las changas, diversas actividades ilegales y en una gran proporción a la asistencia social del estado o de diferentes organizaciones sociales²⁵.

Es en este contexto donde las políticas de asistencia cobran una centralidad que históricamente no habían tenido. Por su parte, los diferentes gobiernos provinciales y municipales entendieron esta coyuntura y comenzaron a construir proximidad con los vecinos de las barridas empobrecidas.

Durante la década del noventa el discurso hegemónico sobre las políticas sociales planteaba los tópicos de la descentralización, la focalización y la privatización de las intervenciones sociales con el objetivo de lograr eficacia, eficiencia y transparencia en dichas intervenciones

Estas tendencias cobraron importancia a través del hegemónico discurso neoliberal, aunque estas directrices fueron recogidas también por fuerzas políticas que se identificaban con vertientes progresistas, las cuales denunciaban los efectos regresivos de las mismas.

En este sentido, compartieron los objetivos de una mayor eficacia, eficiencia y transparencia en la administración. Al mismo tiempo, utilizaron las estrategias de descentralización,

²⁵ Si bien se hizo referencia a la resistencia como una de las expresiones más importantes de la nueva politicidad popular se debe remarcar que la misma se compone de una síntesis de elementos de diversos órdenes. Se encuentra resistencia activa a partir de organizaciones sociales como también resistencia pasiva en la aceptación del juego propuesto desde el poder a través del uso de los recursos de la asistencia. Es así como una parte importante de la población aceptó de manera acrítica las relaciones de poder, lo que condujo a un debilitamiento en la participación,

focalización y en muchos casos también la de privatización. La diferencia entre las intervenciones de una y otra tendencia fueron puestas en el sentido ideológico y político con los que se las encara, por lo menos desde los argumentos discursivos.

Un ejemplo de esto se lo puede encontrar en la administración socialista de la municipalidad de Rosario, la cual se ha mostrado crítica de las políticas neoliberales pero fue introduciendo progresivamente estos tópicos en sus políticas de gobierno.

La presencia del partido socialista en los barrios fue consolidándose y ganando espacios a partir de la descentralización realizada desde las Secretarías de Promoción Social y de Salud Pública.

Promoción Social focalizó sus recursos en atender la problemática de la nutrición infantil y en reforzar y complementar la alimentación de las familias más pobres distribuyendo cajas de alimentos. Los Centros Crecer fueron las instituciones que, a partir de una presencia importante en los barrios, ejecutaron los programas de asistencia alimentaria de la municipalidad.

Numerosas instituciones barriales, las cuales tenían convenios con la Secretaría, también sirvieron de catalizadoras de la asistencia cooperando en la distribución de dichas cajas y también en la implementación de las meriendas para niños denominadas copas de leche.

Por su parte, la Secretaría de Salud Pública reforzó su programa de descentralización a partir de la creación y consolidación de un importante número de Centros de Atención Primaria de la Salud.

Esta diversificación de la oferta de servicios, asistencia y proximidad fue construyendo un heterogéneo panorama en el cual coexistieron las lógicas de los derechos de ciudadanía con las del clientelismo político. A partir de estas propuestas el Partido Socialista va a incrementar su presencia en los barrios y consolidar su posición hegemónica dentro de la ciudad.

Es en ese contexto que se lanza la reorganización de la política de asistencia de la Secretaría de Estado de Promoción Comunitaria (SEPC). A partir de Diciembre del año 1999 se ponen en funcionamiento las primeras Unidades Descentralizadas (UD). Estas serán las instituciones de asistencia social con las cuales se encara dicha reorganización.

Para ese año, Carlos Alberto Reutemann asumía su segundo mandato como gobernador y comenzaba el quinto período consecutivo de gobiernos del PJ al frente de la administración de

organización como en la conciencia colectiva de estos barrios populares. En este sentido muchas organizaciones se

Santa Fe. Reutemann había logrado ser electo por primera vez gracias a la vigencia de la Ley de Lemas. Debe recordarse que desde su implementación solo una vez un candidato del PJ fue el más votado de manera directa, sin embargo la suma de los sub-lemas fue la manera de conseguir las victorias electorales.

La reorganización de la política de la asistencia encarada por la Secretaría de Promoción Comunitaria se enmarca dentro de la estrategia del sector liderado por Reutemann en su intento de disputarle el consenso en los barrios a la administración socialista.

CAPITULO 3

“Unidades Descentralizadas, el clientelismo desde una institución estatal”

han visto cooptadas desde las estructuras del poder estatal y por tanto plegadas a sus estrategias de manipulación.

1. *Consideraciones introductorias. Hacia el análisis de las Unidades Descentralizadas.*

Para realizar la reconstrucción de la política de asistencia que fue implementada a través de las UD, se tomará como eje analítico la relación establecida entre la SEPC y los trabajadores del área. La misma será examinada poniendo especial énfasis en las características expuestas sobre las relaciones clientelares: intercambio material y simbólico, particularismo, asimetría de poder y personalización.

La importancia de pensar las características que asumió esta relación no se agota en el simple análisis sobre las relaciones laborales dentro de la institución. La misma tiene importantes consecuencias respecto de la relación que estableció la SEPC, a través de sus trabajadores con la población objeto de sus políticas de asistencia.

Definida la política social como las direcciones que se imprimen en las acciones del estado orientadas directamente a las condiciones de vida y de reproducción de la sociedad (*Grassi, 2003: 23*). Conceptualizado el Estado como una relación de dominación que se objetiva en sus instituciones, las políticas sociales serían (consideradas como políticas públicas) todas aquellas direcciones generales que pretenden encarnar el bien común pero que en realidad son el producto de la lucha de los sectores sociales que pugnan por sus intereses.

El espacio asistencial se definirá por dichas directrices generales. Estas no solo incluyen los objetivos expresados en términos de metas a alcanzar, sino también los recursos materiales y la fuerza de trabajo que se ponen a disposición para llevarlos adelante. Adquieren principal importancia los trabajadores del área, quienes a partir de sus capacidades, limitaciones y posicionamiento ético político llevarán a cabo las prácticas asistenciales.

En este sentido es que se considera importante un análisis de la relación de la SEPC con sus trabajadores. En ella se encontrarán pistas para analizar de manera crítica tanto la relación de la institución con la población asistida como su encadenamiento y función dentro del complejo proceso social del cual forma parte.

2. Expansión del derecho social a la asistencia o control social a través de la asistencia. Creación de las UD, su objetivo político.

Desde Diciembre del año 1999, el estado santafesino encara la tarea de reorganizar la política de asistencia en las grandes ciudades de la provincia, en Rosario se crearán las primeras UD. Estas se constituirán en la cara visible de la gestión provincial, las ejecutoras de la política de asistencia que se dispone descentralizar. Serán las objetivaciones del estado provincial en los barrios junto con las escuelas, las comisarías y los dispensarios. Dichas organizaciones representarán las mediaciones a través de las cuales la SEPC se relacionará con la población de la ciudad.

Las instituciones mencionadas estarán destinadas a constituir y dar respuestas a los diferentes reclamos sociales que por esos días irán tomando mayor intensidad y podrá identificárselos como la cuestión social hegemónica. Dicha cuestión es lo que algunos sectores sociales pueden decir sobre la misma y por lo tanto, toma entidad en un discurso político ideológico que expresa intereses sociales específicos. En este sentido, el discurso sobre la cuestión social puede ser hegemónico o contrahegemónico, dominante o subalterno, lo que nunca podrá ser es único por el carácter desigual y conflictivo de la sociedad.

Seguridad, contención social de la pobreza y de la protesta y la necesidad de trabajo fueron los ejes sobre los cuales se centró la disputa política por la construcción de significados y sentidos. En esta disputa el estado intervendrá fuertemente a través de sus instituciones y fueron las UD uno de los elementos más importantes en esta estrategia.

Las primeras de estas instituciones fueron creadas mediante la resolución 003 de la SEPC con fecha del 13 de Diciembre del año 1999. Según un informe de la Auditoría General de la Nación, las mismas tenían como objetivo atender de manera personalizada las necesidades de la población de los diferentes barrios de las ciudades de Santa Fe y Rosario (http://www.agn.gov.ar/informes/informesPDF2002/2002_208.pdf). Para Febrero del año 2000, en la ciudad de Rosario ya se encontraban en funcionamiento 15 de estas oficinas, las cuales debían cubrir todos los barrios con necesidades de la ciudad.

El proceso de apertura de las Unidades estuvo signado por la urgencia y la precariedad con el cual se encaró esta política. Algunos relatos de los profesionales que en ese momento se encontraban desarrollando su trabajo en el área pueden ser esclarecedores:

Andrea:

“(...) fue todo una movida muy rara, muy turbia (...) no fue algo así que lo lanzaron y salió excelente, fueron abriendo algunas, iban viendo. Todo en condiciones de, políticas pero... no criticando mal pero jodidas en ese sentido que alquilaban un local, se los pagaban con apoyos económicos y después nunca le terminaban pagando el apoyo económico, entonces después se terminaron trasladando a otro lugar al que también le quedaron debiendo y así todo”.

Lorena:

“Les habían puesto Unidades Barriales, pero como ya quedaba muy guarango, porque quedaba muy Unidad Básica, entonces les pusieron Unidades Descentralizadas”.

La falta de planificación, la precariedad, la urgencia y la informalidad fueron los rasgos que marcaron la puesta en funcionamiento de estas instituciones.

3. “Y al que no le gusta se va”²⁶. La relación de la Secretaría de estado con los trabajadores.

En la Guía del Usuario (*Secretaría de Estado de Promoción Comunitaria, 2000*) de la SEPC, quien fuera por entonces Secretaria de Estado, Profesora Roxana Itatí Latorre, cita las palabras pronunciadas por el Gobernador Carlos Alberto Reutemann al asumir su mandato frente a la Legislatura Provincial el 11 de Diciembre de 1999. Según la funcionaria, este discurso se constituye en la “inspiración” que guiará las políticas llevadas a cabo por la Secretaría que por entonces presidía:

“Queremos ofrecer a la gente posibilidades reales y duraderas de inserción en el mundo del trabajo, aunque haya que asistirlos económicamente en el período de preparación y búsqueda... Salud, educación, seguridad y justicia siguen siendo los deberes irrenunciables e indelegables del estado y los niños, la gente de la tercera edad, los discapacitados, la mujer, la familia y los jóvenes que hoy viven el drama de la desocupación serán objeto de políticas activas de promoción y protección...” (*Secretaría de Estado de Promoción Comunitaria, 2000*)

²⁶ “Y al que no le gusta se va” es la frase que recuerda Lorena (entrevistada) de la primera reunión que tuvieron con la Profesora Roxana Latorre cuando asumió como Secretaria de Estado de Promoción Comunitaria. Grafica de manera clara lo que los trabajadores del área sentían respecto de su participación en las UD.

Siguiendo los lineamientos de las hegemónicas políticas de descentralización y participación de la comunidad es que se crearán estas oficinas.

Las preguntas que surgen de este proceso son ¿Qué tipo de descentralización y participación se impulsó a través de ellas? ¿Se favoreció la democratización de la Secretaría y de sus recursos a través de la participación de la comunidad y de los trabajadores en sus decisiones? ¿Se fortaleció la idea de que los sujetos con necesidades tienen derecho a la asistencia o por el contrario esta política reforzó el imaginario de que la misma era una ayuda que brindaba el estado?

Dentro del organigrama de la Secretaría, las UD no estaban dentro de ninguna Dirección sino que dependían directamente de la Secretaría de Estado. El control ejercido por esta funcionaria fue directo y en ella se centralizó el grueso de las decisiones sobre la asistencia. Una de las entrevistadas analiza la situación de la siguiente manera:

Lorena:

“... lo único que descentralizan es el ingreso a los barrios, pero centralizan todo mucho más que antes. El poder de decisión lo centralizan, el manejo de la gaita. Es como que abren bocas de expendio de una sola cosa”.

Esta centralización se va a sustentar, entre otras cosas, en dos formas de control sobre los trabajadores del área. 1- Por un lado las condiciones de precariedad laboral por las cuales todo el personal está expuesto a las decisiones arbitrarias de la Secretaría, sin poder ampararse en los derechos de la administración pública. 2- Por otro lado las relaciones de amistad, parentesco y lealtad de las personas en las cuales se delegó la coordinación de estos espacios.

3.1 Control de los trabajadores a través de las condiciones laborales, la vigilancia y la violencia.

De acuerdo a una circular del Colegio de Trabajadores Sociales de la 2ª circunscripción de la provincia de (Santa Fe Colegio de Trabajo Social de la 2ª circunscripción, 2000) sobre la situación laboral

de 37 trabajadores de la SEPC (Unidad Evaluadora y UD), aproximadamente 30 se encontraban con formas de contratación irregulares. Entre estas se detallan:

- PASS institucionales (Programa de Ayuda Social Solidaria): Para acceder a este programa provincial el requisito original era tener Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), tener por lo menos tres hijos en edad escolar, no poseer ingresos, entre otros. Consta de una “ayuda solidaria” de \$ 100 mensuales. En una segunda etapa se crean los PASS institucionales los cuales estaban destinados a personas que desempeñaran tareas institucionales pero que no reunían los requisitos mencionados.

Los trabajadores remunerados de esta manera recibían entre uno y tres PASS a nombre de terceros “familiares/amigos/conocidos que puedan prestar sus datos y documentos para que se viabilice el pago de los trabajos profesionales”. Según el informe citado “El otorgamiento de estos PASS ha generado y genera cierto malestar en los barrios, debido a la falta de aumento de cupos, debiendo tener en cuenta que dichos cupos están siendo *desvirtuados* ya que no se otorgan a familias con NBI, sino a profesionales por sus trabajos”. (*Santa Fe Colegio de Trabajo Social de la 2ª circunscripción, 2000*)

- Apoyos económicos: el otorgamiento de este subsidio se justifica, al igual que los PASS, por NBI, pero se utiliza para pagar el sueldo a aquellos trabajadores que por algún motivo no han podido cobrar con las otras modalidades. (*Santa Fe Colegio de Trabajo Social de la 2ª circunscripción, 2000*)

- Medias Becas: el monto de remuneración con esta modalidad variaba de \$ 150 a \$ 600 y se origina en el Decreto 559 del 22/03/2000. Su justificación está ligada a la formación y capacitación de futuros profesionales que desempeñarán tareas en dicha Secretaría. (*Santa Fe Colegio de Trabajo Social de la 2ª circunscripción, 2000*)

- Convenio con el ENRESS: estos trabajadores son cedidos por el ENRESS a la Secretaría lo cual implica una duplicación de su trabajo además de no coincidir su perfil con las tareas asignadas. (*Santa Fe Colegio de Trabajo Social de la 2ª circunscripción, 2000*)

- Personal de planta y emergencia: son un pequeño grupo de trabajadores los que se encuentran en condiciones de trabajo formales. (*Santa Fe Colegio de Trabajo Social de la 2ª circunscripción, 2000*)

Estas formas de contratación que utilizó la SEPC han sido un producto jurídico bien estudiado por el sector en el poder para dejar sin derechos a sus trabajadores. Desde la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), hasta el día de hoy se sigue denunciando al Estado por contratar

trabajadores en negro. Este calificativo se utiliza para poner en evidencia la informalidad laboral a la cual es sometido el personal cuyos contratos no entran dentro del Convenio Colectivo de Trabajo para la Administración Pública.

La informalidad laboral, al permitir la contratación de fuerza de trabajo por fuera de las regulaciones laborales, puede ser pensada como parte de una estrategia de dominación que además se apoyó en una coyuntura extremadamente frágil de la organización y conciencia de los trabajadores. Estos factores profundizaron el efecto disciplinador, creando una situación de inestabilidad y desprotección expresada en la sensación de estar al entero arbitrio de los funcionarios políticos a cargo del área.

En este marco, las respuestas de los trabajadores siguieron caminos heterogéneos. Algunos fueron cooptados y se plegaron a los lineamientos de la gestión. Otros encontraron en el silencio una forma de conservar sus puestos de trabajo. También estuvieron los que decidieron organizarse, luchar por sus derechos y denunciar públicamente las irregularidades de las que eran objeto.

Este último grupo utilizó los ámbitos gremiales que se proponían desde el Colegio de Profesionales y desde la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE). Conjuntamente desde ambos espacios siguieron una estrategia de petitionar ante la Secretaria de Estado, Profesora Roxana Latorre, la cual en una reunión realizada a principios de Julio del año 2000 se comprometió a regularizar la situación laboral.

El 31 de Agosto del mismo año, a través de una nota firmada por la mencionada funcionaria, se comunica el despido de dos Trabajadoras Sociales que se encontraban contratadas en la categoría de planta de emergencia interina y dos administrativas de la ciudad de Rosario. A estas se le suma el despido de dos trabajadoras sociales y 4 administrativas de la ciudad de Santa Fe.

Frente a esta respuesta se decide profundizar la lucha denunciando públicamente las diferentes irregularidades. Varias organizaciones sociales participan de los debates y deciden brindar su apoyo a los pedidos de los trabajadores²⁷. Los principales medios de comunicación de

²⁷ En la Circular del Colegio de Trabajadores Sociales fechado en Septiembre del 2000 se destaca el apoyo expresado por ATE Santa Fe, la Central de los Trabajadores Argentinos (CTA), el Movimiento Ecuménico por los Derechos Humanos (MEDH), la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH), la Asociación de Magisterio de Santa Fe (AMSAFE) así como también por el Padre Montaldo, reconocido referente social del barrio Ludueña.

la ciudad se hacen eco del conflicto, los diarios Rosario/12 y El Ciudadano toman la noticia y publican varias notas sobre el mismo²⁸.

El 19 de Septiembre se realiza una clase pública en frente del edificio de la Secretaría profundizando la confrontación. Esta medida tuvo una repercusión que impactó fuertemente en el debate público pero también sobre la organización de quienes venían sosteniendo el conflicto.

En este punto, desde la Secretaría se decide contestar con un mayor ajuste sobre las personas que estaban cobrando sus salarios a través de los PASS. Aquellos que encontraban en este programa un complemento salarial vieron recortadas sus remuneraciones y los que cobraban la totalidad de sus sueldos de esta manera quedaron directamente suspendidos.

Estas medidas lograron un efecto de ruptura y división de la organización que llevaba adelante el . El descontento de algunos de los Trabajadores Sociales que quedan cesanteados y de aquellos que ven reducidos sus salarios se expresa en un cuestionamiento de las estrategias de lucha. Este proceso culmina con el alejamiento del Colegio de Profesionales de la organización.

Además de coaccionar a los trabajadores precarizándolos en sus condiciones de trabajo existieron otros caminos, los cuales fueron verbalizados por los informantes seleccionados:

Andrea:

“Funcionaba un área que se llamaba Prensa, la dirigía “Pablo Gómez”, que es de terror. Es un periodista que trabaja en una radio, hacían como una inteligencia. Se suponía que desde esa área se evaluaba políticamente y desde los medios todo lo que era la movida social. Filmaban por ejemplo los cortes de Godoy, chequeaban punteros, como que señalizaban gente (...) una vez me dijo bajando una escalera: “porque no le decís a Joaquín que si no se deja de hacer el vivo lo hacemos cagar” (...) no era mi amigo (...) ellos como que sabían todo, yo nunca en mi entrevista de trabajo dije que había hecho las prácticas en el San José Obrero (ámbito donde milita Joaquín) y de todas maneras nunca tuve un vínculo afectivo con él. Ellos sabían todo...”

“Había una movida también, bastante desagradable, tenían gente tipo matones, pero matones en serio (...) que venían de militancia del justicialismo. Gente de ellos que respaldaba el laburo en los barrios. (...) le pusieron (se refiere a una coordinadora) así como de patovica a un hombre que era de acá del barrio, que conocía a la gente y que manejaba así como la seguridad de la coordinadora y del CDZ. (...) era como un grupo armado muy raro, que yo fue la única vez que lo vi.”

²⁸ Al respecto se pueden consultar las ediciones del 2 de Septiembre del 2000 del suplemento Rosario/12 quien publica: “Un repertorio de irregularidades en la cartera de Roxana Latorre”. El 4 de Septiembre el diario El Ciudadano publica: “Denuncian que le pagan al personal con plata de los programas de ayuda” y al día siguiente continúa con el tema: “Resisten despidos en Promoción Comunitaria”.

Lorena:

“Lo otro (refiriéndose a la gestión de Roxana Latorre) fue una chanchada total, en todos los sentidos. Gente de los barrios que empezó a trabajar en la Provincia, mal, de patovicas. Vos sos el quilombero del barrio, vení a trabajar acá. Te callamos la boca con \$ 200 por mes y hacete el jefe”

Como puede apreciarse, las estrategias de coacción no se limitaron a las formas de contratación o al control en el ámbito de trabajo. Estas avanzaron en la vigilancia político ideológica sobre la trayectoria personal de los trabajadores, al mismo tiempo que se utilizaron personajes violentos que intimidaban tanto a quienes no se plegaban a sus lineamientos como también a los sujetos que acudían a la institución en busca de asistencia.

3.2. Relaciones personales, lealtad y control.

La precarización de la relación laboral y la vigilancia ideológico política fue una estrategia que afectó en general a todos los trabajadores del área. Pero no todos ellos compartieron el proyecto de la organización y la lucha por los derechos que se les negaban.

Quienes han desempeñado su trabajo en instituciones del estado habrán podido constatar la heterogeneidad de los funcionarios públicos, tanto en lo que se refiere a su relación contractual como respecto a la manera en que han accedido a estos lugares dentro de las instituciones. Los concursos públicos para elegir funcionarios según su idoneidad no son la norma, sino que estos puestos son cubiertos generalmente de manera arbitraria por personas designadas por los funcionarios políticos de turno.

En el caso de la SEPC ha sido muy común que cada fracción del partido que accedió al poder dejara cesantes a los trabajadores que respondían a la fracción desplazada. Estos eran reemplazados por “su propia gente”, situación que se encuentra facilitada por los tipos de contratos informales que se describió.

Es así como en las UD convivió personal que respondía políticamente a una u otra línea del partido con aquellos que por la forma en que accedieron a estos lugares y por la manera que entienden al trabajo en el estado no creen que les deban lealtad política a sus superiores.

Los grados de autonomía que poseen los trabajadores estarán relacionados con el tipo de contrato que rige su relación laboral. Pero también se definirán de acuerdo a que hayan ingresado

a estas instituciones a través del supuesto favor de un funcionario que a cambio les exige lealtad para con su proyecto.

Por ello, se sostendrá que la informalidad, que paulatinamente fue sustituyendo a la legalidad en estos espacios, actúa como un refuerzo de las relaciones asimétricas y somete al personal al arbitrio de quienes ocupan posiciones de superioridad en la estructura del Estado.

En el caso particular de las UD esta asimetría de poder se vio reforzada a partir de la estructuración vertical en la toma de decisiones. En este sentido, la figura del coordinador fue emblemática. Dicho actor centralizó casi por completo las decisiones sobre la asignación de la asistencia, las relaciones con las diferentes organizaciones barriales y también la relación con la Secretaria de Estado, de la cual dependían de manera directa. Sobre la función de las coordinadoras y su relación con Roxana Latorre nos dirán nuestras entrevistadas:

Andrea:

“Nosotros que no laborábamos políticamente para ellos no teníamos injerencia en nada. No solo injerencia, no podíamos tener contacto con las instituciones. Para eso estaban el coordinador que iba, se relacionaba y laboraba solo con las instituciones que respondían políticamente a ellos”

Lorena:

“Los coordinadores entraron todos como becarios, cobraban apoyos económicos, planes. Le pagaban a la gente que trabajaba en sus casas con PASS. Algunos cobraban con pensiones de la nación. Eran todas las amigas de Roxana Latorre, las primas. Algunas supongo que eran preceptoras de la escuela, otra la peluquera... No eran personas que tuvieran estudios relacionados con lo social ni nada...”

Andrea:

“yo fui a una o dos reuniones donde estaba Roxana y todas sus chicas. La mayoría venía de la Gurruchaga y toda la familia: su prima, su sobrina, sus mejores amigas y ese era también el vínculo entre las coordinadoras y Roxana. Era muy difícil de romper eso. No la conocía ni era amiga.”

“Si el coordinador decía, por ejemplo en mi caso un horno pizero a la monja Jordán, que maneja la guita del mundo (...) y vos atrás tenía a un pobre sujeto con tres hijos discapacitados, sin trabajo, sin ningún subsidio ni nada y decidías hacerle un apoyo económico y ella decidía que no, porque le tenías que sacar los \$ 600 para el horno pizero para la Jordán”

De acuerdo a estos relatos las coordinadoras cumplieron la función de mediadoras de la red clientelar construida desde la SEPC. Ellas formaban el círculo íntimo de la red cuyo jefe o caudillo era la Secretaria de estado. Las relaciones de amistad y parentesco constituían una red afectiva de control muy difícil de transgredir. Al mismo tiempo ellas eran clientes de su jefe, debían lealtad a cambio de sus puestos de trabajo u otros recursos que pudieran obtener.

Por su posición en esta estructura, centralizaban el poder discrecional para otorgar o negar asistencia y lo hacían a cambio de la lealtad para con su jefa, la cual a su vez respondía directamente al Gobernador de la Provincia. Así se conformó la red de clientelismo en donde cada jefe político, patrón o caudillo era a su vez cliente del funcionario de rango más alto al cual debía subordinación y lealtad. Al mismo tiempo eran punteros que mediaban entre éste y los funcionarios que poseían menos poder.

En este complejo entramado que supone una red clientelar, la función de cada participante debe ser considerada en relación a su posición en la estructura de la red. A cada posición particular le va a corresponder un determinado grado de poder, el cual va a ser definido por las propiedades (recursos para repartir) atribuidas a dicha posición. También debe considerarse que el poder de cada puntero va a variar en relación a los apoyos (lealtades) que consiga este agente.

Para clarificar:

- Un mediador dependerá de los recursos a su disposición para lograr un mayor número de clientes que le tributen lealtad.
- Cuanto mayor sea el número de clientes, mayor poder de negociación tendrá para incrementar estos recursos.
- Será mediador en relación a sus clientes, pero será cliente en relación a su jefe político.
- El control sobre los clientes no solo responderá al intercambio material de recursos, sino que las relaciones de parentesco y amistad serán importantes para construir simbólicamente una relación de proximidad y afecto, en donde se presente al intercambio de recursos públicos como un tipo de ayuda ligada a la buena voluntad de quien controla los recursos.

4. El papel de los Trabajadores Sociales.

En esta red de clientelismo que se iba construyendo, uno de los actores potencialmente más conflictivos para con dicha estrategia fueron los Trabajadores Sociales.

Por un lado poseen la legitimidad que les otorga el imaginario social y también el reconocimiento del estado para ocupar el lugar de la coordinación de estos espacios.

Por otro lado, podían tornarse cuestionadores del orden en función de un compromiso ético político o en su defecto en virtud de ciertos criterios profesionales²⁹ que algunas posturas técnico-reduccionistas piensan como el elemento que define al Trabajo Social.

Lo cierto fue que en la reestructuración de la política de asistencia de la SEPC el lugar que se había reservado para los trabajadores sociales era subordinado. Solo ocho profesionales siguieron prestando sus servicios en el área, los mínimos indispensables para cumplir con el artículo 9 del Decreto provincial N° 1780 el cual especifica que “los beneficios se otorgarán previo cumplimiento, sin excepción, de los siguientes requisitos (...) c) investigación y estudio realizado por Asistente Social, avalado por la Dirección Provincial de Acción Social”³⁰.

La mayoría de estos profesionales fueron reubicados en la Unidad Evaluadora, espacio desde donde supervisaban desde lo formal los diferentes pedidos de asistencia que llegaban desde las UD. Avalaban mediante su firma los diferentes pedidos sin tener injerencia alguna en estas decisiones. Al respecto los relatos son coincidentes:

Andrea:

“La Unidad Evaluadora era un lugar donde llegaban todos los casos que se evaluaban en distintas UD. Ahí sí eran todos Trabajadores Sociales que en realidad no evaluaban nada, era solo autorizar y nada más...”

Lorena:

“(...) necesitaban un sello y una firma, las UD que no las tenían las hacían vía otros Trabajadores Sociales. La pobre gente que se terminó quedando, terminó haciendo el laburo de todos y solo un laburo administrativo porque era darle curso a los pedidos que generaban los coordinadores”.

Lo que genera interrogantes sobre el papel de los Trabajadores Sociales en este espacio asistencial es que en definitiva ocuparon los mismos lugares que los mediadores. En algunos casos su actividad profesional no puede ser diferenciada de la que realizaron los punteros. La posición estructural en estos lugares, su función de coordinación, representación o directamente

²⁹ Desde este trabajo se sostendrá que los criterios profesionales incluyen una serie de definiciones técnicas en función de un compromiso ético político que lo define.

³⁰ Citado de un borrador de trabajo confeccionado por el Colegio de Profesionales de Trabajo Social, 2ª Circunscripción, que tenía como finalidad hacer pública la situación de los trabajadores de la SEPC.

de guardabarreras merecen una discusión sobre los principios ético políticos que delimitan el ejercicio de la profesión.

Por esto se considerará que el trabajo y posicionamiento político de los Trabajadores Sociales no debe ser analizado en función de su condición de profesionales. Si bien la pertenencia a un colectivo profesional permite imaginar posturas similares como producto de una misma formación o una trayectoria histórica particular de la profesión, en lo cotidiano se observa que los diferentes grupos se constituyen alrededor de otros elementos que se sintetizan y adquieren coherencia a partir del compromiso ético político asumido.

5. Relación de la Secretaría de Estado con la población de los barrios.

La relación que estableció la SEPC con la población de los barrios populares del municipio se dio sobre todo a través de las UD y de su personal. Los objetivos trazados desde el ejecutivo provincial de asistir a las personas para ofrecer, a través de políticas activas, posibilidades reales y duraderas de inserción en el mundo del trabajo se tradujeron en instrumentos concretos de asistencia.

PASS, Ayudas económicas, cajas de alimentos para celíacos, pañales descartables para discapacitados y bolsas de colostomía fueron los recursos para asistir las problemáticas seleccionadas como prioritarias. Pero fue la política alimentaria a través del reparto de cajas de alimentos, la que por su impacto y significación identificó a las UD en el imaginario colectivo.

La entrega de cajas fue una política que se venía implementando a través de la Dirección de Acción Social de la Provincia. Estaba pensada para atender situaciones eventuales de emergencia por la que podían estar atravesando algunas familias. Ante el contexto de empobrecimiento y precarización creciente y como parte de la reestructuración implementada desde la SEPC, variaron tanto la cantidad de cajas que comenzaron a ser repartidas como también los criterios para acceder a ellas.

De unas pocas cajas, se pasa a repartir entre 3000 y 5000 por cada UD, lo que generó importantes inconvenientes derivados de la precariedad edilicia de estas instituciones y de la falta de personal para realizar la tarea. El relato de uno de los entrevistados nos ayudará a reconstruir la situación:

“En las UD había que atender alrededor de 5000 personas en dos o tres días. Los lugares eran un desastre, la gente se agarraba a trompadas... fue un gran desborde, las tenían que repartir los que trabajaban ahí. (...) los conflictos que te armaban en el lugar de trabajo por una caja miserable... después, ¿como le decís que no a alguien?”.

Esta política alimentaria careció por completo de una planificación previa, se priorizó la respuesta rápida ante la urgencia. La informalidad que rigió las relaciones dentro de la institución se mostró funcional a esta estrategia, tanto porque posibilitó la celeridad de su implementación pero también porque permitió la discrecionalidad y personalización de la asistencia.

J. P. Torres (*Torres, 2002: 52*) sostiene que las relaciones sociales pueden regirse por criterios formales o informales. La esfera formal regla las acciones a partir de las estructuras de poder del estado, con reglas de actuación explícitas, burocratizadas y orientadas a reproducir la vida colectiva a partir de postulados universales. En tanto la informal deriva de códigos culturales y de reglas implícitas orientadas a satisfacer intereses individuales. La esfera informal permite establecer redes de cooperación y solidaridad alrededor de los individuos.

Se puede observar que para establecer relaciones clientelares dentro de una institución estatal, deben coexistir y complementarse las reglas formales propias del estado con las informales. En este sentido, el concepto de particularismo resulta pertinente para comprender un tipo de relación social al interior del estado, en el cual se transgrede la distinción entre una esfera pública y una privada. Dicha transgresión puede darse tanto en el plano legal como en el del comportamiento e implica siempre la negación de la pretendida universalidad del alcance de la ley. (*O'Donnell 1997: 319*)

Lo que interesa destacar con esta distinción es que las relaciones particularistas (a nivel microsociales) permiten poner los recursos de la asistencia pública a disposición y arbitrio de los funcionarios de turno. Esto conlleva la posibilidad de debilitar la idea del derecho que poseen los ciudadanos a ser asistidos en situaciones determinadas y por lo tanto también debilita la obligación del estado en esta materia.

Es así como se refuerza la concepción de la asistencia como una ayuda que otorga un actor que posee determinados recursos en función de un acto de buena voluntad de su parte. La asistencia planteada de esta manera permite que dicho actor pueda exigir o pretender lealtad a cambio de dicha acción.

5.1. Características de la política de asistencia que refuerzan el control social y la acumulación política:

a. Configuración de la demanda e inmediatez: Las políticas sociales son formas de configurar y al mismo tiempo dar respuestas a la cuestión social. Por su parte las demandas sociales, al mismo tiempo que responden a una necesidad sentida por la población, son a la vez configuradas por lo que la institución ofrece en un momento determinado.

La creación de las UD respondió a una estrategia que no contó con una planificación técnica pero no por ello careció de objetivos políticos bien definidos. Si por una parte las respuestas en la urgencia se priorizaron por sobre la planificación de las acciones, igualmente el objetivo de control social y de acumulación política fue claro.

Por esos años circuló una encuesta dirigida a las coordinadoras de las UD en las cuales se les formulan preguntas que refuerzan la afirmación sostenida sobre estos objetivos:

- En los ítems que van del 6 al 8 se pregunta con nombre y apellido cuales son los referentes político y religiosos más influyentes en el barrio así como también cuales son los grupos de presión y a que ideología responden.
- En los ítems 9 y 10 el cuestionario se orienta a indagar si es la provincia o la municipalidad la que tiene mayor presencia y mejor imagen en “su UD”.
- El ítem 11 pregunta: “¿El potencial electorado con el que Ud. trabaja, con quien se siente identificado? Mencionar fuerza política y persona”.
- En los ítems que van del 13 al 20 se pide la opinión de la coordinadora y también de “la gente de su UD” respecto de las fortalezas y debilidades tanto de la SEPC como de la municipalidad.

La información que se intenta recavar con este cuestionario refuerza la idea de que uno de los ejes de la descentralización fue mejorar la imagen de la gestión provincial con objetivos electorales. La competencia entre la administración del Justicialismo y la del Socialismo queda expuesta en el interés sobre la imagen de una u otra organización. La pregunta 11 en la que se refiere a la población del barrio como “potencial electorado” deja al descubierto la concepción de sujeto con el que la SEPC estructuró su política de asistencia.

Retomando la idea sobre el poder de configurar las demandas que tiene la institución, J. P. Torres (*Torres, 2002*) sostiene que las prácticas de asistencia conllevan siempre una serie de procedimientos a cumplir por parte de quienes intentan acceder a la misma. Dichos procedimientos pueden estar regulados formalmente, informalmente o incluir estas dos características al mismo tiempo. Si bien existen procedimientos alternativos, sin dudas que existirá uno especialmente recomendable para lograr el acceso a la misma.

Una de las razones por las cuales tantas personas se acercaron a las UD en la búsqueda de recursos fue la importante cantidad de bienes, fundamentalmente cajas con alimentos, que estas instituciones pusieron a disposición de la gente. No fueron las únicas instituciones asistenciales que funcionaron en los barrios, pero sí fueron las que mayor presencia tuvieron en la ciudad y las que mayores recursos poseían. Estas personas no se acercaron a buscar algo diferente de lo que se les ofrecía, fueron en búsqueda de lo que sabían que podían conseguir.

No solamente la política moldea la demanda sino que establece patrones regulares de acceso a la misma. En este sentido estaba claramente establecido que para conseguir los recursos debían hablar con las coordinadoras, ellas monopolizaron tanto el manejo de los recursos y la información como el contacto con la población. Aquí se puede apreciar el cumplimiento de otro de los requisitos para establecer una relación clientelar, el establecimiento de relaciones cara a cara entre la población y el referente institucional.

b- Criterios asistenciales: Otro punto importante para entender la forma en que se fue configurando esta demanda fueron los criterios establecidos para acceder a los recursos. Al respecto citamos algunos de los comentarios de los entrevistados:

Andrea:

“Después del 2001 fue abrumador, de unas pocas cajas se pasaron a repartir 30000. Se empezó a armar (...) lo que ellos llamaban política alimentaria que es entregar cajas de mercadería, copas de leche, comedores. (...) “anoten, anoten, anoten”, no había mucho criterio. Respondió a un momento”.

Lorena:

“Les dieron poder a algunos punteros que hicieron un desastre. La gente iba y les decían que les habían dado de baja y después le daban esa caja a otro que venía, firmaba o se la quedaban ellos y después presentaban los listados y todo entregado”

Andrea:

“(…) se empieza con esta idea de darle a todo el mundo una caja. Imaginate, acá todos necesitaban una caja. No había un criterio de evaluación desde lo profesional sobre a quienes se prioriza en la inscripción. Se inscribían todos los que son pobre... ¿Quiénes no son pobres en un barrio cadenciado?”

Claramente no existió un criterio único que permitiera establecer a quienes se les debía otorgar la asistencia. Estos criterios no pudieron ser explicitados por ninguno de los entrevistados, las decisiones sobre quien era merecedor de los recursos la tomaban las coordinadoras de cada UD. Viéndolo del lado de los beneficiarios, no existió ninguna norma que los habilitara a reclamar un derecho a los recursos.

CONCLUSIONES:

La reestructuración de la política de asistencia que la SEPC puso en marcha hacia finales del año 1999 se inscribe en un contexto de profundización del orden neoliberal. Dicho proceso experimentó, por esos años, el momento de mayor debilidad de los sectores populares.

La concentración de la riqueza a través de la sobreexplotación y disciplinamiento de la fuerza laboral fue posible gracias a una amplia flexibilización de la relación salarial. La retirada del Estado en lo que respecta a la regulación social significó la adecuación del papel que la política debía cumplir en este nuevo orden social.

La flexibilización laboral, las diferentes leyes de emergencia económica, la creciente privatización y descentralización de las políticas sociales y el empobrecimiento, precarización y fragmentación del campo popular fueron algunos de los elementos que la mencionada reestructuración puso en juego a partir de la creación de las primeras UD.

Falta de planificación, precariedad, urgencia e informalidad son los rasgos que caracterizaron el proceso de apertura y funcionamiento de estas instituciones. Pero los mismos no se dieron de manera azarosa, sino que se los puede relacionar a dos cuestiones básicas:

1. Por un lado, respondió de manera funcional a un proyecto político que tenía como objetivos controlar la protesta que iba incrementándose en los barrios, la cual se expresó en su máxima crudeza en los saqueos de fines de Diciembre del 2001. En este marco, también se intentó generar apoyo político hacia la administración de turno a través del uso particularista de los recursos de la asistencia social.

2. Por otro lado, esta forma de hacer política no fue la consecuencia absolutamente racional y planificada de los funcionarios que en ese momento estaban al frente de las diferentes reparticiones públicas. Existió racionalidad y planificación pero se sostendrá que mayor importancia tuvieron las características propias del grupo³¹ que llevó adelante dicha estrategia.

Estas características están ligadas a una historia particular de militancia política, una formación particular, trayectorias socio económicas compartidas. En este sentido se puede decir que en las prácticas llevadas a cabo por este grupo queda reflejada la politicidad del mismo.

³¹ Al hablar del grupo se está haciendo referencia a la fracción del Partido Justicialista de la provincia que controló por ese entonces la Secretaría de Promoción Comunitaria.

En términos Bourdeanos, podría afirmarse que se trata de la forma de entender el mundo de la política por parte de agentes dotados de esquemas de percepción y acción similares (*habitus*). Dichos esquemas expresarían posiciones cercanas en la estructura social por lo cual encontrarían grandes posibilidades de constituirse en grupo. Es decir que, en tanto que lograron consolidar una visión de la división, pudieron constituirse en un grupo político pugnando por imponer su visión del mundo social. El mismo habría logrado el control de cierto poder y su estrategia se orientaría hacia su conservación.

Los rasgos mencionados permitieron el afianzamiento dentro de estas instituciones de relaciones sociales informales, las cuales reafirmaron el poder y control de los funcionarios de mayor jerarquía sobre los recursos institucionales y sobre los trabajadores. La informalidad, por el relajamiento del poder normativo de las leyes, es una de las claves para comprender como es posible establecer procedimientos y comportamientos de tipo particularistas al interior del Estado.

Este apoderamiento y privatización de lo público, es lo que fue consolidando relaciones signadas por la arbitrariedad, la asimetría de poder, la personalización y la búsqueda de réditos personales. Estos rasgos aparecen en el análisis realizado sobre las relaciones establecidas a través de las UD y definen el carácter clientelar de la política de esta institución.

Al concentrarse el poder de otorgar un beneficio a partir del arbitrio del funcionario, en este caso el coordinador, el acto asistencial se transforma en una relación de “ayuda social”. En ella hay un agente que en virtud de su buena voluntad otorga un beneficio a otro que él considera necesitado. Esta acción se halla inscrita en una consideración individualista de la sociedad en la cual no se reconoce la pobreza como fenómeno social. Lo que subyace, es la incapacidad del pobre de poder satisfacer sus propias necesidades a partir de las oportunidades que le brindaría el mercado.

La primacía de la ayuda social, por sobre el derecho a la asistencia, pone a las personas a disposición de agentes que pueden hacerse propietarios de los recursos de la asistencia pública y exigir a cambio lealtad para con su proyecto personal.

Lo que surge de este trabajo es la importancia de la política que las instituciones puedan darse respecto de sus trabajadores. Al ser estos los que están en contacto directo con la población, son por ello mismo, los directamente implicados en el acto asistencial. Los objetivos que se trace una institución respecto del papel que debe desempeñar una política (derecho o

clientelismo) definirán el perfil de los agentes que la misma necesitará para llevarlos a la práctica.

En el caso de las UD fue claro el conflicto surgido a partir del intento de controlar verticalmente a sus trabajadores y ponerlos a disposición de un objetivo de control social y acumulación política. Para ello, se utilizaron formas de contratación de tipo muy precario, en algunos casos ilegales como fue la utilización de programas destinados a la asistencia para pagar sueldos.

Las formas precarias de contratación que utilizó la Secretaría, no solo implicaron la negación de los derechos sociales ligados al trabajo, también acotaron los márgenes de autonomía de sus trabajadores. Trabajadores precarizados y empobrecidos quedaron a disposición de las decisiones de los funcionarios de mayor rango.

Esta forma de control se complementó con otros mecanismos entre los cuales sobresalen las relaciones clientelares en el ámbito de la relación laboral. Quizá sea este el mayor aporte que el presente trabajo intenta realizar, pero el mismo no debe quedar acotado a la comprensión de la política de asistencia de la SEPC. La informalidad laboral, el trabajado en negro, es un rasgo que en la actualidad se halla presente en la mayoría de las dependencias públicas.

En este sentido, no es menor el proceso de organización y lucha por revertir estos procesos de precarización que llevaron adelante los trabajadores de la Secretaría. Podría decirse que si bien los mecanismos de control actúan reprimiendo y silenciando al mismo tiempo que disciplinan y “educan”, también en algunos momentos generan rebelión y rechazo.

Rescatamos la organización en estos espacios de un contra-poder, que haga pública las arbitrariedades de los poderosos. Esta es la lucha que se debe dar la sociedad para terminar con décadas de sometimiento, miedos y pérdidas de derechos esenciales.

BIBLIOGRAFIA:

- Argentina. Auditoría General de la Nación (2000). “Informe de auditoría de aplicación de fondos nacionales por transferencias correspondientes al programa de promoción social nutricional (PROSONU) Provincia de Santa FE”, Buenos Aires.

Disponible en Internet en:

http://www.agn.gov.ar/informes/informesPDF2002/2002_208.pdf

- Argentina. Secretaría de Estado de Promoción Comunitaria (2000). “Guía del usuario”, Santa Fe de la Vera Cruz.

Argentina. Auditoría General de la Nación (2000). “Informe de auditoría de aplicación de fondos nacionales

- BASUALDO, EDUARDO (2001). “Sistema político y modelo de acumulación en la Argentina”, Universidad Nacional de Quilmes Ediciones, Bernal, Argentina.

- BECCARIA, LUIS y LÓPEZ, NESTOR (1996). “Sin trabajo. Las características del desempleo y sus efectos en la sociedad argentina”, Editorial Lozada, Buenos Aires.

- BOURDIEU, Pierre (1987). “Espacio social y poder simbólico” en “Cosas Dichas”, Gedisa, Barcelona.

- BOURDIEU, Pierre (1984). “Espacio social y génesis de las clases” en “Sociología y cultura”, Grijalbo, México D.F.

- CASTEL, ROBERT (1997). “La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado”, capítulo 8, Editorial Paidós, Buenos Aires.

- CAVAROZZI, Marcelo (1996). “El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina”, Homo Sapiens Ediciones, Rosario.

- Colegio de Trabajo Social de la segunda circunscripción (2000). Boletín Informativo del mes de Noviembre del 2000, Rosario.

- Colegio de Trabajo Social de la segunda circunscripción (2000). Boletín Informativo del mes de Octubre del 2000, Rosario.

- Colegio de Trabajo Social de la segunda circunscripción (2000). Circular de Septiembre del 2000, Rosario.

- COLOMBA, GABRIELA (2005). “Las políticas sociales en la Argentina neoliberal. Programa Jefes y Jefas de Hogar desocupados”, Trabajo de Tesis de la Licenciatura en Trabajo Social de la UNR.

- DANANI, CLAUDIA (1996). “Algunas precisiones sobre la política social como campo de estudio y la noción de población-objeto” en “Políticas sociales. Contribución al debate teórico-metodológico”, Oficina de Publicaciones del C.B.C., Buenos Aires.

- DICAPUA, MARÍA DE LOS ANGELES, LAGIÚ, EFIMIA Y VALENTINO, NORMA (2001). “Atados con alambre. Flexibilización, trabajo y trabajadores en Argentina”, Laborde Editor, Rosario.

- FEINMANN, José Paulo (2006). “Que es la filosofía”, Prometeo Libros, Buenos Aires.

- FEINMANN, José Paulo (2004). “Filosofía y nación. Estudios sobre el pensamiento argentino”, Seix Barral, Buenos Aires.

- FOUCAUL, Michel (2005). “Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión”, Kolectivo editorial, Rosario.

Disponible en Internet en:

<http://www.ultimorecurso.org.ar/drupi/files/vigilar.pdf>

- GALLO, Martín (2005). “Que somos. Historia, política y trabajo social en la argentina”, UNR editora, Rosario.
- GARMA, M.; CAMPANA, M...; CASTRO ROJAS, H.; ZAMPANI R. y LAMANUZZI, R. (2001). "La política de asistencia social: desafíos para la intervención profesional", presentado en XXIV Congreso Nacional de Trabajo Social, organizado por la FAAPSS, Mendoza, Octubre de 2001.
- GRASSI, ESTELA (2003). “Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)”, capítulos I y VI, Editorial Espacio, Buenos Aires.
- LUMI, SUSANA, GOLBERT, LAURA Y TENTI FANFANI, EMILIO (1992). “La mano izquierda del estado. La asistencia social según los beneficiarios”, capítulo I, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.
- NETTO, José Paulo (1992). “Capitalismo monopolista y servicio social”, Cortez Editora, San Pablo.
- MARX, Karl (1998). “Manifiesto del partido comunista” en “El manifiesto comunista y Antologías de el capital”, Edicomunicación, Barcelona.
- MERKLEN, DENIS (2005). “Pobres ciudadano. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)”, capítulos I, II y III, Editorial Gorla, Buenos Aires.
- O’DONNELL, Guillermo (2004). “CONTRAPUNTOS. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización”, Ed. Paidós, Buenos Aires. Argentina.
- OFFE, CLAUSE (1981). “Algunas contradicciones del moderno estado del bienestar”, ensayo presentado en la Facoltà de Scienze Politiche, Università di Perugia, Italia, versión publicada en Praxis Internacional, 1, N° 3.
- SAVAMPA, Maristella y PEREYRA, Sebastián (2003). “Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras, capítulos I y II”, Ed. Biblos, Buenos Aires.
- SOSA, RUTH (2002). “¿Globalización o recomposición del capital? Procesos de trabajo y aparatos de hegemonía en la contemporaneidad”, UNR editora, Rosario.
- TORRES, Pablo José (2002). “Votos, chapas y fideos. Clientelismo político y ayuda social”, Ed. De La Campana, Buenos Aires.
- TROTTA, Miguel (2003). “Las metamorfosis del clientelismo político. Contribución para el análisis institucional”, Ed. Espacio, Buenos Aires.

DECRETOS, RESOLUCIONES Y LEYES:

- Argentina. Buenos Aires. DECRETO 66/99. CONVENIO COLECTIVO DE TRABAJO PARA LA ADMINISTRACION PÚBLICA NACIONAL, Buenos Aires, 26 de Febrero de 1999.
Disponible en Internet en:
http://www.trabajo.gov.ar/legislacion/convenioscolectivos/files/trabajadoresdeleestado/cc_0066-1999.pdf
- Argentina. Provincia de Santa Fe. LEY N° 8525. ESTATUTO GENERAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, 23 DE Noviembre de 1979.
- Argentina. Provincia de Santa Fe. DECRETO N° 1780, 4 de Septiembre de 1981.

