

## **TEMA: CLIENTELISMO POLÍTICO**

MIP. I – DTS – FCS

**Fuentes Bibliográficas:** - “El Clientelismo Político como intercambio”. Susana Corzo<sup>1</sup> Fernández, Universidad de Granada, Edición ICPS, Barcelona 2002.

- “La Metamorfosis del Clientelismo Político. Contribución para el análisis institucional”. Miguel E. V. Trotta<sup>2</sup>. Espacio Editorial. Buenos Aires. 2003.

Refrito realizado por la Docente Asistente Ana Alicia Delgado

### **Importancia del tema para el Trabajo Social:**

El clientelismo político adquiere especial centralidad en el campo del Servicio Social, no sólo referente a las políticas sociales, sino también para explorar el papel de toda organización social, asociación civil, ONGs.

Por una parte, con el fin de visualizar límites y potencialidades en el nuevo contexto y reflexionar acerca de las instituciones públicas y sus formas contradictorias de gestión de políticas públicas; asimismo intentar rescatar, reinterpretar e instrumentalizar la dimensión política-organizativa de las organizaciones sociales y sus integrantes, sus potencialidades.

Por otra parte, debido a la cada vez menos intervención estatal en las políticas públicas, ha dado paso a la gestión de las mismas de innumerables ONGs, fundaciones, cooperativas y mutuales; por lo tanto se hace necesario profundizar en el rol protagónico que están teniendo organizaciones constitutivas de la sociedad civil.

### **Marco teórico y metodológico de la investigación de Trotta:**

Trotta plantea que el clientelismo político es una práctica que ha existido en períodos políticos autoritarios y democráticos, en el Estado de Bienestar, y en el actual modelo neoliberal. Considera que el clientelismo político es opuesto a la expansión de los

---

<sup>1</sup> La autora trabaja el tema Clientelismo político a partir de lo que plantean otros autores. Aquí no mencionamos a dichos autores, sino que recogemos lo que Croza selecciona de ellos.

<sup>2</sup> Trotta es argentino. Doctor en Servicio Social. Este libro es la publicación de la tesis de Maestría de Servicio Social, presentada en la Universidad Católica de San Pablo, Brasil. Su objeto de estudio está referenciada a una investigación de caso empírico: la relación entre una organización de base (Cooperativa de Vivienda en la Villa San Lorenzo) y el Municipio “17 de Octubre” en el marco del Plan de Tierra “Arraigo”. La intencionalidad del estudio no es extraer conclusiones generalizables, pero sí describir tendencias universales de las metamorfosis del clientelismo.

derechos sociales, por lo tanto es un obstáculo permanente para la gestión de proyectos sociales y en la generación de procesos democráticos y participativos en la gestión de lo público.

El objetivo de su investigación es captar las determinaciones contextuales que desde una perspectiva de totalidad encuadren y expliquen los cambios operados en las dimensiones componentes del clientelismo político. Analiza la metamorfosis del Clientelismo Político Tradicional o “denso” o “grueso” hacia nuevas formas que llama Clientelismo Político Institucional o “fino”, el cual se da en la década del 90 en el marco del modelo neoliberal; aunque ambas modalidades coexisten.

Plantea como hipótesis guía en su investigación: que la metamorfosis del clientelismo político son determinadas por la imposición de recetas neoliberales en lo estructural, que a la vez reproducen y legitiman la puesta en práctica de ese modelo. Es decir que el clientelismo político asume formas complejas y diversas de acuerdo con las mutaciones que se dan en el contexto en que se estructuran; se estructura como fenómeno ligado a una praxis social, en donde los sujetos son portadores de visiones del mundo en conflicto, de conciencia práctica y discursiva y que luchan por alterar la estructura que por un lado los constriñe, pero también les posibilita la capacidad de producir modificaciones, aunque limitadas, en la estructura.

Por lo tanto su estrategia metodológica es abordar el análisis de determinantes macro estructurales, contextuales e históricas con referencia a procesos micro sociales teniendo en cuenta la relación entre los actores intervinientes; relación que es consecuencia de las condiciones e impactos macroestructurales. Entonces para explicar los procesos micro-macrosociales investigados sobre el clientelismo político a nivel local, se basa en el marco teórico de la denominada “Teoría de la estructuración” de Anthony Giddens<sup>3</sup>, por entender que los procesos clientelares no se definen en lo macrosocial ni en lo microsocioal exclusivamente, sino que tienen como límite la estructura.

Según Giddens su teoría es una ampliación de la frase de Marx<sup>4</sup>: “Los hombres hacen su propia historia, pero no lo hacen a su libre albedrío, bajo circunstancias elegidas por ellos mismos, sino bajo aquellas circunstancias con que se encuentran directamente, que existen y transmiten el pasado”. Aunque con diferencias conceptuales Giddens toma del marxismo las dimensiones centrales de su teoría. La estructuración de las sociedades se

---

<sup>3</sup> Giddens, A: “La Constitución de la Sociedad”. Buenos Aires, Amorrortu, 1995. Cap. I.

<sup>4</sup> Marx, K: “El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte” Cap. I, pag. 9. Montevideo. Ediciones La Comuna, 1995.

da en la permanente interacción sujeto-estructura: los sujetos individuales poseen una capacidad reflexiva que dota de sentido a sus acciones, sin embargo dichas acciones no son enteramente producidas libremente por los individuos, sino que actúan limitadamente porque están costreñidos por la estructura. Para Marx la estructura supone las relaciones técnicas y sociales de producción que definen la base material de un modo de producción; en cambio para Giddens la estructura se define como normas y reglas sistemáticas que dan sustento al ordenamiento institucional de los sistemas sociales; los sistemas sociales son la extensión en tiempo y espacio de relaciones sociales, las cuales son prácticas reproducidas, por lo tanto para él la estructura es más mutable en tiempo y espacio que lo que considera el marxismo.

Para Giddens lo que define al sistema social es la unidad espacio-tiempo que definen asimismo la estructura y los procesos de estructuración a través de las prácticas sociales que los sujetos, reflexivos y autoconcientes producen y reproducen. En tal sentido la estructuración es el proceso de relación social que a través de la interacción dialéctica entre práctica social, estructura y conciencia reflexiva; este proceso involucra necesariamente cierta rutinización que equivale la transferencia témporo-espacial de la estructura en las relaciones sociales. La transferencia es inherente a las prácticas de los sujetos en su cotidianidad, lo que explicaría en parte la recurrencia a símbolos y valores compartidos en la sociedad para legitimar procesos estructurantes. A través de la rutinización, como actividad práctica, se naturaliza lo instituido a través del pasado (lo tradicional), como certeza de lo real. Los sujetos son portadores de una conciencia práctica mediante la cual a través de una actividad social cotidiana, que se materializa en rutinas, genera procesos de estructuración más amplios. Estas prácticas al ser reflexivas dotan de reflexividad el carácter racional de la estructura que producen y reproducen en dicha cotidianidad. Por lo tanto los sujetos tienen por un lado una conciencia discursiva a través de la cual pueden expresar las propias fundamentaciones de sus acciones; por otro lado tienen una conciencia práctica que se expresa a través de la propia acción. En virtud de la acción de los sujetos (que le es inherente la transformación) es que se puede producir cambios en la propia estructura.

En su trabajo Trotta no sólo toma la Teoría de Estructuración de Giddens, por el énfasis relacional y microsocioal que asume, sino también vincula estos procesos micro con las relaciones sociales y técnicas del modo de producción capitalista; porque los factores económicos y culturales explican las metamorfosis del clientelismo político.

La tríada patrón-mediador<sup>5</sup> y cliente encuentra su práctica como red clientelar determinada por las contingencias de un contexto macrosocial y político específico (un modelo neoliberal periférico combinado con procesos de transición y consolidación democrática en lo político), pero a la vez por la capacidad reflexiva que como agentes poseen, pueden transformar parcialmente esa estructura. Del mismo modo si el contexto presenta variaciones, en algunas de sus determinaciones estructurales (como por ejemplo los cambios de las formas de gestión de políticas públicas), las prácticas clientelares necesariamente se modificarán por influencia directa de las primeras.

Resumiendo: Trotta analiza esas modificaciones a través de 3 categorías: a) la centralidad del rol del mediador como multiplicador de ideología tendiente a la legitimación de la relación clientelar; b) los nuevos mecanismos de dominación política a nivel local; c) la definición de posibles causas que perpetúan el clientelismo como práctica política.

### **La Metamorfosis del Clientelismo Político en el Modelo Neoliberal**

Trotta enmarca su investigación en la contradicción básica entre libertad del sujeto y la autoridad sustentada por el Estado. El sujeto busca ampliar su voluntad y el Estado pretende uniformizar esas voluntades a través de mecanismos de legitimación centrados en su autoridad y en su fuerza coercitiva; en donde las políticas sociales juegan un papel central en ese control. Según Trotta el clientelismo político tiene un rol central en la legitimación de ese control social a través de las políticas sociales. Por lo tanto Estado y políticas sociales son categorías claves para entender el clientelismo político.

En la década del 90 en países (ej. Argentina, Uruguay) cuyo contexto es la aplicación de las políticas neoliberales y la consolidación democrática, persisten las relaciones clientelares, no ya como arreglos personalizados informales (Clientelismo tradicional o grueso) sino como formas institucionales de gestión de políticas públicas, fuertemente instaladas en el poder central del Estado. Bajo el neoliberalismo al hablar de estructura se incluyen tanto el diseño como la implementación de las políticas sociales, el aparato legal y sus ambigüedades, que crean las condiciones para pasar de un clientelismo político tradicional o grueso a una nueva forma de clientelismo político que denomina institucional o fino, el que refuerza nuevos mecanismo de dominación política, funcional a los procesos de acumulación y concentración económica.

---

<sup>5</sup> Trotta designa patrón y mediador a aquellos operadores políticos a nivel local-municipal.

## **Estado y Políticas Sociales**

El Estado de Derecho (el moderno) implica una Constitución y leyes que regulan, a través del poder de la coacción y de políticas, la distribución de funciones dentro del aparato burocrático del Estado, la garantía de derechos y libertades de los ciudadanos, entre otras cosas. Existe una correlación estrecha entre las políticas económicas y sociales, ya que son producto de la evolución del capitalismo y de las reivindicaciones históricas de los trabajadores con logros en consagrarlas jurídicamente.

En la **concepción liberal** el Estado se le concibe como la cristalización del consenso social, en donde las políticas sociales tienden a la satisfacción de necesidades no resueltas por el mercado, restringe las desigualdades, no las suprime. La práctica del Estado se encuadra en la llamada democracia liberal que es aquella que se basa en la igualdad jurídica del ciudadano y en la supuesta igualdad de oportunidades según la capacidad de cada individuo para competir en el mercado. El Estado interviene con políticas económicas y sociales buscando un equilibrio, un orden, entre propiedad privada-capital y derechos sociales-distribución de renta. El Estado debe garantizar un marco de convivencia que haga posible los derechos fundamentales individuales. En resumen: para el liberalismo, los límites al poder del Estado derivan de los derechos e intereses individuales, y será más liberal cuanto más reducidas sean sus poderes y sus funciones.

A partir de la década del 30 en el mundo occidental comienza a configurarse lo que se llamará **Estado de Bienestar** o Social o de Providencia o Keynesiano, que se extiende hasta la década del 70. Es el resultado de luchas populares, del crecimiento desmesurado de la riqueza y de la industria que instala el consumo masivo, y la teoría de Keynes. Keynes plantea la intervención del Estado en la economía para evitar las crisis cíclicas del capitalismo, ejerciendo funciones: directivas sobre el consumo a través del instrumento fiscal, la socialización de las inversiones, y la política de pleno empleo. El Estado de Bienestar dentro del modo de producción capitalista regula el desarrollo económico a través de los siguientes mecanismos: la expansión progresiva de los servicios públicos (educación, salud, vivienda, etc.), creación de un sistema fiscal basado en tributación progresiva, institucionalización de derechos laborales destinada a evitar los abusos del capital sobre el trabajador, redistribución de la riqueza para garantizar a todos los ciudadanos un ingreso mínimo, creación de un sistema jubilatorio y de seguro por cesación en el empleo, definición de una política de pleno empleo par garantizar al mayor

número de ciudadanos un trabajo efectivo para asegurar un ingreso regular y fomentar el consumo y la producción de bienes y servicios a gran escala.

En América Latina el modelo de Estado de bienestar también fue instrumentado con diferencias a los países centrales; también hubo avances en el crecimiento económico, la expansión de los derechos sociales, la distribución del conocimiento y la educación, el avance tecnológico, etc. Una diferencia sustancial es que en los países centrales fue la sociedad civil quien primero impulsó una sociedad de bienestar; en cambio en América Latina fue el propio Estado quien intentó construir una sociedad civil fuerte con bienestar. Esto le da una impronta distinta en América Latina a la relación entre Estado-Sociedad Civil; el Estado sigue siendo hasta hoy un agente central como articulador en la vida de nuestras sociedades.

### **Modelo Neoliberal: implicancias económicas, sociales y políticas.**

A partir de la década del 70 el Estado de Bienestar empieza a ser cuestionado desde distintas tendencias ideológicas; la llamada nueva derecha o neoliberales cuestionan que la financiación de las políticas sociales generó el déficit público, la inflación, y el desestímulo a la producción. Estos cuestionamientos han conllevado a planes de gobierno que han consolidado el denominado modelo neoliberal.

Referirse al neoliberalismo es aludir al proceso denominado de globalización o mundialización que a partir de 1980 inicia una nueva fase del proceso histórico de internacionalización del capital, que se caracteriza por la desterritorialización productiva y la relocalización de los centros de poder de los antiguos Estados-Nación para la conformación de supra estados regionales. La globalización es un proceso heterogéneo, contradictorio e histórico (o sea que no es producto de un proceso “natural”), con fuerzas en conflicto, en donde se generan resistencias en donde los movimientos sociales han tenido un destacado papel.

La globalización tiene su origen en los dictados que viene imponiendo Estados Unidos en materia de política internacional, a través del juego consenso y coerción, a partir de 3 conjuntos de medidas:

- 1) A partir de la década de los 70 se internacionaliza adoptar como moneda de reserva el propio dólar estadounidense, abandonándose el oro como patrón de convertibilidad monetaria. Así EEUU podrá emitir su moneda y financiar sus déficits macroeconómicos cobrando intereses a los países deudores, lo que posteriormente asumirá el Fondo Monetario Internacional –FMI.-

2) En 1980 Ronald Reagan toma la medida de desregularización financiera que implica liberalización financiera. En 1985 el FMI impondrá la liberalización financiera como condición para los préstamos a los Estados.

3) En 1990 el denominado Consenso de Washington (encuentro de economistas e intelectuales patrocinados por empresas multinacionales) reafirman esta medida.

Las consecuencias son:

\* En el plano económico la imposición de un mercado denominado “libre”, de carácter internacional, que se caracteriza por la proliferación de servicios bancarios, el control sobre las decisiones económicas internacionales y el financiamiento de sus déficits vía pago de intereses de deuda externa de países deudores. El capital financiero especulativo es el que se consolida como hegemónico, imponiendo la lógica de la burguesía financiera a todo el modo de producción capitalista. Se redimensionan los organismos financieros internacionales (Banco Mundial, FMI) para la creciente homogeneización de las políticas y reformas económicas bajo recetas universales. La expansión y concentración en volumen de capital por empresas transnacionales. La conformación de bloques regionales de libre comercio (Comunidad Económica Europea-CEE-, en América del Norte el Nafta, Comecon en América Central y el Caribe, MERCOSUR, etc.)

\* En el plano cultural el control sobre la información y comunicación; sobre la producción científica-tecnológica; cambios en el Derecho privado internacional; universalización de valores a través de la difusión de una ideología.

\* Proceso creciente de polarización entre países centrales y periféricos. En el interior de cada país profundización de la brecha entre los pocos beneficiarios de dicha política y las mayorías empobrecidas, desempleadas.

Las condiciones históricas para la imposición del neoliberalismo en **América Latina**, a través de los planes de ajustes económico macroestructurales patrocinados por los organismos financieros internacionales, tiene centralmente como origen los procesos de endeudamiento externo de los países latinoamericanos, constituyéndose la centralidad que lleva a establecer nuevas formas de dependencia y dominación política entre los países periféricos-centrales. Paradójicamente las recomendaciones e imposiciones recetarias han incrementado desmesuradamente la deuda.

En la década de los 90 en los países latinoamericanos se consolida el modelo neoliberal. Las reformas neoliberales han impulsado el desmantelamiento del Estado Social, Bienestar, que con diferencias de los países centrales, caracterizó a los países de

América Latina desde la década del 40 al 80. Se impulsó la Reforma del Estado, redefiniendo el concepto y el papel tradicional del Estado-Nación, aunque mantiene de éste el ejercicio del poder coactivo y coercitivo. Es un Estado residual, mínimo, que recorta los gastos sociales y limita sus funciones regulatorias y de prestación de servicios en las esferas laboral, social y productiva. Por lo tanto desatiende la cuestión social y el mercado laboral se retrae porque el anterior Estado de Bienestar era una fuente creadora importante de empleos. La desregularización y la apertura indiscriminada de las economías locales, favoreció también la destrucción de pequeñas y medianas empresas y la desnacionalización y concentración de empresas públicas, favoreciendo la hegemonía de grupos financieros internacionales.

La reforma del Estado también se sustenta en el concepto de **governabilidad**. Desde la concepción neoliberal el Estado de Bienestar generó una sobrecarga de demandas de la población hacia él, con consiguiente despilfarro de recursos, burocratización, corrupción, etc. En los países periférico el concepto de gobernabilidad en la década del 50 se vincula a la construcción democrática (a una democracia liberal representativa); pero a partir de la década del 60 (países de América Latina tuvieron experiencias de gobierno más de cuño socialista (Allende en Chile, Torrijos en Panamá, Cuba, etc.) se vincula al concepto de gobernabilidad al de estabilidad política que supone un modo de mantener el orden que asegure la liberalización económica: ese modo fueron las dictaduras, que implica además concentrar el poder político y decisonal en el Poder Ejecutivo.

Cuando se recupera la democracia se continúa y profundiza la política de concentrar el poder en el Poder Ejecutivo, limitando el papel al Poder Legislativo; control estricto de los medios de prensa, de la información, y de la opinión pública; la reducción de la esfera de la acción estatal.

Resumiendo: es en nombre de la gobernabilidad es que se promovieron los procesos de privatización de empresas públicas, la reforma administrativa del Estado, la desregularización y flexibilización laboral, la flexibilización del mercado financiero, la apertura de la economía, el llamado a la inversión extranjera. Este escenario tiene como objetivo fundamental y por lo tanto propicia la especulación financiera internacional y la concentración y acumulación económica de grandes empresas trasnacionales. Asimismo al incluir la idea de gobernabilidad en la democracia supone tornarla manejable, maleable, limitarla y redefinirla según intereses particulares, lo que lleva a democracias formales sin ninguna posibilidad de control sobre la acción de los sectores hegemónicos ni de las decisiones del Ejecutivo. Lo que se busca es que este tipo de democracia garantice

legitimidad al gobierno y el proceso actual del modo de producción capitalista sin ningún tipo de regulación ni control sobre el mismo.

Por lo tanto el Estado deja de intervenir en economía y reduce su esfera de acción en el campo social, es el Estado mínimo, sólo dedicándose a programas asistenciales de auxilio a la pobreza. En sus efectos aumenta la escasez de bienes y recursos, como consecuencia del recorte presupuestal, para distribuir entre los órganos estatales nacionales y locales.

En el modelo neoliberal las políticas sociales tienen una doble función: por un lado al control social, por otro la búsqueda de impacto electoral a través de garantizar una difusión ante la opinión pública de la efectividad de las políticas sociales. El sujeto ya no es percibido como sujeto de derechos y las políticas sociales se convierten en meros instrumentos tecnocráticos.

En la implementación de las políticas sociales predomina los criterios de **focalización, descentralización y privatización de servicios.**

El criterio de focalización supone manejar el gasto social siguiendo dos criterios: necesidad y urgencia, dirigidos selectivamente a los más vulnerables de los sectores más pobres de la población; por lo tanto es abandonado el criterio de universalidad de las políticas sociales.

La privatización es la transferencia de bienes y servicios públicos estatales al sector privado de la economía, lo que según los neoliberales evita la irracionalidad del gasto social, gracias a la lógica de la eficiencia y del lucro. El Estado transfiere al sector privado la producción y el control del proceso, cesando la responsabilidad del Estado; por lo tanto la privatización no constituye descentralización.

En el marco de la reestructuración-reforma del Estado, la descentralización es entendida como transferencia de poderes, competencias y/o funciones de esferas centrales a más periféricas (local) del aparato estatal; por lo tanto es de carácter administrativo y político. Con la descentralización se pretende a aumentar la eficacia del gasto social y también a vincular a todo el entramado social microterritorial (organizaciones comunitarias y municipios) promoviendo una autonomía de gestión.

La descentralización se constituye en uno de los criterios centrales para la ejecución de las políticas sociales. Pero es necesario precisar más el concepto de descentralización frente a otros tales como desconcentración, devolución social y privatización a los que permanentemente aparece vinculado.

Desconcentración es cuando se delega competencias (metas y actividades) que se efectúan dentro del propio aparato del Estado, pero sin dislocar el poder de decisión, aunque implica transferencia de algún poder por delegación, en todo caso se ejerce un poder repartido, lo que presupone una estructuración jerárquica en relación centro – periferia; el centro no pierde poder. Hay que aclarar que la descentralización en la gestión de la política involucra a la centralización; subsisten integralmente, pero hay descentralización cuando la transferencia de poder del centro es tal que el centro tiene poco poder en el ejercicio de la evaluación y el control.

La devolución social se denomina a una modalidad de descentralización de producción de bienes y servicios públicos a entidades no lucrativas de la sociedad civil: denominado el Tercer Sector; el Estado se reserva para sí la evaluación y el control

Los procesos descentralizadores se deberán estudiar en relación a las contradicciones que presenta: por un lado vinculada al concepto de centralización, y por otro lado dentro de su oscilación entre el criterio de eficiencia de gasto y la expansión de lógica democrática a favor de transformaciones socio-económicas de tendencias igualitarias y de justicia social. En esta perspectiva también se ha vinculado la descentralización con la participación y la democratización, aunque son procesos que no necesariamente van juntos.

Para los neoliberales la participación ciudadana se limita a un carácter apelativo, en un sentido individual, atomizado y según normas preestablecidas. Para otras perspectivas (denominadas democratizantes o alternativas) entienden a la participación como acciones articuladas tendientes a imponer decisiones de colectividades sociales, desde las bases a las instancias ejecutivas. Este tipo de participación abre espacios decisorios e implementan propuestas autogestionadas y cogestionadas entre todos los sectores en lucha de la sociedad civil.

Respecto al concepto de democracia para los neoliberales es un instrumento de legitimación de sus reformas económicas; para la otra perspectiva la democracia está más vinculada a la idea de una promoción de la autogestión, de una redistribución social y económica en el sentido de derechos ciudadanos, redefiniendo la concepción de la democracia formal o liberal representativa hacia formas más cercanas a las democracias reales, directas y populares.

**En síntesis:** el Modelo Neoliberal se caracteriza por implementación de recortes del gasto social; ampliación general del reconocimiento de los derechos ciudadanos; fractura de

representación entre representantes y representados (sumada a la conciencia de derechos ciudadanos y sociales) en términos de intereses y objetivos y direccionalidades de sus proyectos políticos; búsqueda de los representantes de nuevos mecanismos de dominación. Son factores macroestructurales que condicionaron la metamorfosis de una forma de clientelismo tradicional a una forma de clientelismo institucional, buscando así la dirigencia política nuevos mecanismos para el ejercicio de la dominación política.

### Concepto de Clientelismo Político

La mayor parte de la literatura sobre el tema lo define como fenómeno y como práctica social y política que consiste en un **intercambio** de favores, bienes y servicios de parte de líderes políticos partidarios por apoyo o lealtad política por parte de los ciudadanos, los cuales en esta relación adquieren el carácter de cliente. Es decir que el clientelismo político se define como una relación social que se produce en un espacio microsocioal, en forma personal, voluntaria y legítima **entre quien detenta poder político desde una estructura política partidaria o desde un organismo estatal y la ciudadanía**. Es un intercambio de bienes por favores; los bienes intercambiados son de carácter público y privado. En el intercambio se benefician ambas partes; pero también implica renunciar a otras actividades o a otras formas de conseguir el fin buscado.

No hay que confundir la relación de intercambio que se produce en la formación de clientelas, del fenómeno hacia el cual puede derivar su utilización: corrupción (se confunde más con éste), tráfico de influencias, fraude. Estas también son formas de intercambio instrumental, pero la diferencia sustancial es que el intercambio clientelar se da dentro de parámetros legales y legitimados como práctica aceptada socialmente en el desarrollo de la actividad pública.

Se entiende por corrupción política aquella situación, que procede tanto de la autoridad como de los ciudadanos hacia la autoridad, para recibir un beneficio ajeno a la remuneración de la actividad que desempeña. Los tipos de corrupción son el soborno (pagar una cantidad de dinero a cambio de no cumplir con una obligación) y la extorsión (que garantiza la eficacia y rapidez con el cumplimiento de una obligación utilizando mecanismos ilegales).

Sobre el clientelismo político coexisten visiones diferenciadas ya que naturaleza de la relación mutua en el clientelismo es contradictoria. Todos los autores la define como una

relación asimétrica entre patrón-cliente por encontrarse en posiciones jerárquicas y en situaciones de desigualdad; pero también implica reciprocidad, cooperación.

Frente a esta práctica hay **dos enfoques**:

1.- Entienden al clientelismo político como inevitable y funcional.

En esta postura se ubica Susana Corzo.

Corzo lo percibe más como una relación mantenida cooperativamente entre patrón y cliente, ya que el vínculo entre ambas partes no es de dependencia sino de complementariedad, de intercambio.

Corzo identifica dos causas que generan el intercambio político:

a) Extrínseco: es cuando el intercambio es un instrumento más de los que se puede usar en política para lograr un fin;

b) Intrínseco: es cuando sólo se puede conseguir los fines buscados mediante ese intercambio; por lo tanto el intercambio se convierte en un fin en sí mismo teniendo como efecto que la relación está orientada al control del cliente, a conseguir su sumisión, dominación.

Por consiguiente, la autora plantea que considerar al clientelismo político como una patología o como un instrumento al servicio de la democracia depende del uso que se haga del mismo. En sus efectos el estudio del clientelismo como un instrumento (extrínseco) requiere conocer al servicio de qué objetivos responden los intercambios, qué es lo que se intercambia (contenidos) y qué efectos produce y cómo influye en la participación política, el comportamiento político, en la financiación de los partidos políticos, etc. Las consecuencias que provoca el clientelismo político son debidas fundamentalmente a los actores que la utilizan, a los objetivos que buscan cuando lo usan y a los mecanismos de los que se acompañan.

El uso del clientelismo como intercambio tiene una funcionalidad positiva en cuanto aproxima al ciudadano al Estado; ofrecen soluciones intermedias para las partes evitando el conflicto; promueve y fortalece a los partidos políticos, el debate entre ellos, la competencia electoral y la lucha para posicionarse en el gobierno del Estado.

El clientelismo político es un avance en el desarrollo político ya que se establecen mecanismos mediante los cuales los líderes locales (mediadores o brokers) son contactados por las élites centrales para competir posiciones de poder frente a otros. Con la modernidad se amplía la cantidad de roles dedicados a vincular posiciones y se incrementa la competencia entre las élites, prevaleciendo la distribución particularista de

políticas públicas. Esta concepción privilegia el aspecto relacional y conectivo de los centros de poder a las periferias del mismo, con la ilusión de la inclusión política de las mayorías; en donde los mediadores canalizan los recursos del poder central para sus propios intereses y los de la localidad. Los partidos políticos tienen un protagonismo incuestionable en el clientelismo político de las sociedades democráticas consolidadas; tienen un rol preponderante en el intercambio y en la determinación del tipo de clientelismo.

En consecuencia el clientelismo político atempera la frialdad que genera la lejanía entre Estado y la Sociedad, de manera que el ciudadano lo concibe como una forma de acercarse a la toma de decisiones. El intercambio da sentido a su participación política, al obtener una respuesta eficaz y concreta del Estado que satisface sus necesidades.

En esta visión positiva del clientelismo, las consecuencias que se destacan son 3 que producen una legitimación del poder y un incremento en la estabilidad del mismo. Las consecuencias son:

- a) Reciprocidad particular: acerca al ciudadano a la autoridad y se legitima la misma.
- b) Integración social: motivada por la canalización de las demandas entre ambos logra favorecer la organización de la oposición.
- c) Mayor confianza en el Estado al conseguir el cliente aquello que demanda del primero.

Corzo identifica 3 tipos de clientelismo en la actualidad:

- a) Electoral: se intercambian votos por respuestas eficaces. El votante da su voto a aquel partido que le va a proporcionar prestaciones que desea recibir del Estado.
- b) De partido: apoyos por apoyos. El cliente da apoyo a un líder o partido a cambio de obtener un servicio público cuando este acceda al gobierno.
- c) Burocrático: recursos públicos por apoyo. El cliente apoya al funcionario mediador para ser tratado con preferencia para lograr un recurso público.

**2.-** Afirman que el clientelismo no conduce ni a la democracia ni a la modernización, porque condiciona la puesta en práctica de políticas universalistas, desalentando la participación social y política; por el contrario promueve una participación atomizada, carente de direccionalidad política autónoma, y tiende al mantenimiento del statu quo. O sea que es de carácter intrínseco.

En esta postura se ubica Miguel Trotta.

Trotta la define como una expresión del conflicto social y de dominación; basadas en arreglos jerárquicos en donde existe el ejercicio vertical del poder, tendientes al ejercicio

del control social. Por lo tanto analiza el tema desde la perspectiva de considerar al clientelismo político como un mecanismo de dominación<sup>6</sup> y sujeción política dada en una relación jerárquica.

El clientelismo político tiene características fijas y características variables. Las características fijas son las que están directamente vinculadas a las prácticas del intercambio y al ejercicio de la dominación. Están dadas por un tipo específico de intercambio de roles entre dos personas, en una relación puramente instrumental uno de los sujetos de status socio económico superior (el patrón) utiliza su lugar en la estructura, su influencia y sus recursos para proteger (brindando beneficios: bienes, servicios, influencias) a un sujeto de status menor o subalterno (clientes) en términos decisorios, a cambio de recursos políticos legitimadores (consenso, lealtades, apoyos, servicios personales) por parte del cliente. Otras características fijas es la desigualdad, las relaciones cara a cara, el carácter de reciprocidad práctica en el intercambio de bienes y favores, son relaciones mutuamente benéficas en la que ambas partes cubren sus necesidades.

Las características variables se definen sociohistóricamente: los recursos objeto del intercambio, la correlación de fuerzas, las visiones del mundo, las relaciones técnicas y sociales de producción de una formación económica-social.

Como características variables que definirá la particularidad de la relación que está dada por el origen de la iniciativa para establecer la relación, el tiempo de duración, el alcance y su intensidad, base de recursos del patrón y del cliente, el balance entre lazos instrumentales o afectivas, balance entre coerción y voluntarismo, grado de homogeneidad de los seguidores, configuración específica de los patrones y clientes en la vida política.

---

<sup>6</sup> Trotta utiliza el término dominación en la perspectiva weberiana. Weber la definía como un estado de cosas por la cual una voluntad manifiesta ("mandato") del "dominador/es" influye sobre los actos de los otros (del "dominado/s") del tal suerte que en un grado socialmente relevante estos actos tienen lugar como si los dominados hubieran adoptado por sí mismos y como máxima de su obrar el contenido del mandato ("obediencia"). Es decir "la dominación no se basta a sí misma con la obediencia de los dominados, sino que ha de contar con la aceptación o percepción de la autoridad como legítima para mantener sus mandatos": Weber

## **La centralidad del rol del mediador o broker:**

Trotta plantea que en la mayoría de los estudios sobre clientelismo político es abordada exclusivamente desde la relación patrón-cliente, no prestando demasiada atención al papel que juega el mediador. El concepto de mediador es clave para poder entender la interrelación entre el sistema local y el sistema nacional.

El mediador son aquellas personas que median entre los grupos orientados hacia la comunidad local y grupos que operan a través de las instituciones públicas estatales. Su papel central es vincular a personas de las comunidades locales carentes de recursos económicos y de conexiones político partidarias, con sujetos ubicados en las esferas del poder estatal cuya fuerza a su vez depende del tamaño en número y de la fortaleza en términos de lealtad del conjunto de sus seguidores personales.

Por lo tanto no sólo se debe considerar el lugar, el rol de intermediario que juega el mediador en la relación clientelar, sino que también es fundamental considerar el rol que juega en la transmisión de pautas culturales, valores, símbolos e ideologías, que junto con los bienes y servicios, el mediador transfiere del centro político a los clientes, lo que permite precisar cuál es la fuente de legitimidad que sostiene las relaciones clientelares y que permite que éstas se mantengan y perduren por largos períodos históricos. En esta línea los mediadores deberán percibirse como intelectuales individuales, pertenecientes a los Partidos Políticos. Son sus intelectuales orgánicos pues operan con ideas, símbolos y valores que juegan en el intercambio de la relación clientelar; son propagadores de ideología (entendida como visión del mundo) en el plano de la esfera pública en el marco de la lucha de clases.

La legitimación de las relaciones clientelares no se da sólo por el acceso a recursos, sino que también le es intrínseco la intervención de factores culturales que se expresan en términos de representaciones sociales, ideológicas y valores que tienen al mediador como figura central en la determinación cultural de las formas de intercambio, en su definición y difusión.

En el clientelismo tradicional e institucional hay un vinculación en el otorgamiento del favor con el modo de presentarse y actuar el mediador, tendiente a profundizar la legitimación personal del patrón (líder que otorga favores a los desposeídos) y de la relación clientelar misma.

En el clientelismo tradicional la legitimidad del patrón se basa en su carisma; en el clientelismo institucional se funda en la legitimación legal combinada con la búsqueda de

una legitimación carismática a través del reestablecimiento de valores y símbolos con arraigo en los sectores populares.

En la legitimidad de la relación clientelar el mediador es central, porque al pertenecer al mismo sector que los clientes, tanto por su lugar en la estructura económica como su pertenencia cultural, juega el papel de manipulador identitario.

Este rol en el clientelismo institucional se traduce a través de los mecanismos de interpelación inclusiva que encubre los lazos de dominación política entre patrón-mediador y cliente definiendo los límites de una comunidad imaginaria en donde todos son iguales. El mediador trabaja y colabora estrechamente con el Intendente al ser incluido como funcionario del aparato municipal, pero asimismo trabaja directamente con los clientes, que son sus pares por pertenecer al mismo sector social, resaltando que lo hace como una misión humanitaria (se autopresenta “por ser uno más” de ese grupo que intenta liderar, es un “nosotros”). También en su presentación el mediador resalta la importancia del trabajo comunitario “sin banderías políticas”; cuando en realidad su trabajo refleja la implementación de un modo de gestión de política pública identificado con una pertenencia político-partidaria, haciendo difusa la línea Municipalidad-partido político. Es una constante la presentación de los funcionarios mediadores a través de la negación de la política partidaria en sus prácticas sociales y la transformación de la actividad político-partidaria en la búsqueda de nuevas formas organizativas de su aparato de dominación.

El patrón-mediador al implementar un modelo de gestión con criterios neoliberales responden a intereses que tienden funcionalmente a legitimar un modelo excluyente de miles de personas, en desmedro de su calidad de vida. En este contexto el clientelismo institucional asume el ejercicio contradictorio de distribución formal de bienes (planes) a través de los cuales se adscriben pertenencias e inclusiones de sectores que por otra parte fragmentan.

Trotta identifica: **Cientelismo Político Tradicional o “denso”**  
**Cientelismo Político Institucional o “fino”.**

Corzo plantea que tradicionalmente en el clientelismo la relación ha sido individual. Sin embargo en el clientelismo moderno (Trotta le llama institucionalizado), aunque también perdura la individual, la relación tiene una naturaleza de grupo (de intereses, coaliciones, sectores de la población, etc.) por lo tanto se puede hablar de asociaciones clientelares.

En el **clientelismo tradicional** se da un **intercambio explícito** de favores por votos. Favores directamente vinculadas para satisfacer necesidades básicas insatisfechas referidas a las subsistencia cotidiana (alimentos, ropa, etc), proporcionadas por el mediador en forma explícita, personalizada e individual, a cambio de apoyo político explícito por parte de los clientes: como es participar en actos, movilizaciones a nivel local, y durante la campaña electoral (distribuir propaganda, pegatinas).

Sin embargo, esta oferta no siempre parte del mediador o de arriba hacia abajo, sino que espontáneamente también el vecino es quien se somete a una relación clientelar para obtener algún beneficio.

Es un intercambio vertical (según Corzo) en cuanto el individuo se beneficia de la relación por el hecho de estar aislado y establecer un vínculo personal.

Una de las razones que explicaría esta práctica es el desarraigo e inseguridad que sufren las personas al migrar. En su lugar de origen prevalecen los contactos cara a cara y la resolución de problemas se realiza, en forma eficaz y eficiente, a través de la pertenencia a grupos primarios los cuales tienen mayor legitimidad que los grupos secundarios e instituciones formales. Estas normas internalizadas se reproducen en su nuevo habitat recurriendo a caudillos locales o referentes barriales. Predomina el privilegio de la palabra sobre el lenguaje escrito, las relaciones basadas sobre la reciprocidad y la confianza mutua entre mediador y cliente.

El que se erige como referente o mediador barrial es visto por sus vecinos como uno más y no como alguien de afuera del entorno barrial. Se le legitima casi de manera natural, por tradición; inclusive el mediador se convierte en juez de los líos barriales, por lo tanto afirma su posición por ser “justo”.

Este referente barrial es cooptado por el funcionario político inserto en la burocracia estatal: el patrón. Esto responde a la estrategia de crear un dispositivo territorial, es decir

extender redes desde el aparato estatal al territorio barrial a través del mediador que es habitante de ese barrio.

En sus efectos la posición y legitimidad del mediador depende directamente de la fortaleza, del poder, que tenga el patrón en la estructura estatal para conseguir los recursos materiales concretos. Si éstos no se obtienen por parte de los clientes, el patrón y mediador pueden ser objeto de desacreditación política por parte de aquellos.

El **clientelismo institucional** (Trotta lo identifica con nuevas formas del clientelismo político emergentes en el modelo neoliberal) se expresa ya no sólo con recursos sino con políticas y programas que involucran a sujetos no solamente individuales, sino también colectivos.

Se institucionaliza la negociación pluralista, la cogestión, con sujetos colectivos, sobre los derechos ciudadanos –es “fino”-. En esta relación clientelar intervienen y articulan aspectos jurídicos, organizacionales e institucionales de sujetos colectivos: ej. una cooperativa de vivienda o una comisión barrial con la Municipalidad.

La nueva forma de establecer la relación clientelar de parte de los políticos locales consiste que basándose en el marco legal promueven la conformación de por ej. cooperativas u organizaciones barriales, reconocidas legalmente para que se constituyan en un agente colectivo decisorio más junto con la Municipalidad y el Estado en el plano de una cogestión<sup>7</sup> de lo público. El objetivo central de esto es que al legalizar, institucionalizar, e incluir a las organizaciones sociales en programas municipales, sus acciones quedarán rutinizadas de acuerdo con lo establecido en la ley. En el discurso se proclama la cogestión, en la práctica se consolida una pirámide decisional con su centro en el Intendente municipal, para luego verticalmente implementar la toma de decisiones de arriba hacia abajo (para transferir responsabilidades, nunca recursos o poder decisorio) en el siguiente orden: los mediadores (funcionarios de segunda línea) como intermediarios de esa red clientelar, hacia los representantes de la organización y finalmente de éstos a todos los habitantes del lugar. Las reuniones, a pesar del discurso que son “para un mejor funcionamiento del barrio”, en vez de ser espacios de toma de decisiones cogestivas, son más que nada lugar de asignación de actividades y tareas. Porque lo importante para los gestores de las políticas públicas municipales es plantear la

---

<sup>7</sup> La cogestión puede efectivizarse en la participación en la toma de decisiones o en una participación en espacios en donde se recibe información, se da opinión, se accede a recursos, se asume la ejecución de actividades; esta sería según Trotta una pseudo cogestión

cuestión en términos de que se está trabajando para el barrio (hacer censo, promover la organización del barrio). Esta es otra característica del clientelismo fino: “mostrar” que se trabaja, que se hacen obras. Es otra forma de propaganda política para mantenerse en el cargo, no siendo tan necesario el debate con otros partidos políticos.

En este espacio de articulación aparece la contradicción democracia-neoliberalismo. Por un lado se ha promovido y ampliado la conciencia sobre los derechos inalienables de todo ciudadano en un Estado democrático, por parte de la población como en términos formales (por ley) y en el discurso se reconocen los derechos a la autogestión. Por otra parte el neoliberalismo ha provocado la implementación de políticas estatales focalizadas, con escasos recursos, por lo tanto con poca concreción efectiva de los programas y con mayor concentración de poder en quien detenta la autoridad para distribuirlos.

Según Corzo en este tipo de clientelismo se da un intercambio horizontal en la medida que se constituye una asociación, una organización, para relacionarse con la autoridad; esto permite fomentar la acción colectiva, porque aunque se benefician individualmente, comparten su situación con otros individuos, no están aislados. Existe el riesgo de que la acción colectiva pueda llegar a transformarse ante el temor de perder los servicios públicos conseguidos; lo que impide la movilización del grupo ante nuevas circunstancias o necesidades.

**Mecanismos** de dominación política por los cuales se implementa el clientelismo institucional (Trotta):

a) Generación de expectativas a largo plazo como “recurso” de intercambio clientelar: Esto significa que no existe en esta modalidad clientelar el recurso visiblemente material como en la del clientelismo tradicional, sin embargo existen necesidades a resolver por lo que la inclusión en planes estatales y la pertenencia a una organización inscriptas legalmente en esos planes adquieren significación por dos razones: por un lado se hace posible la creación de un espacio de articulación entre el aparato municipal y la organización, y por otro sirve como base para la creación de un nuevo tipo de identidad: el pertenecer a una comunidad imaginaria que la constituye los vecinos (clientes)- el mediador- el Intendente (patrón) y la posibilidad de acceso a centros de poder.

Las reuniones se convierten así en prácticas sociales mediante las cuales se establecen rutinas en las que los agentes estructuran el espacio de articulación como condición necesaria para legitimar la dominación política y a la vez para perpetuarla: la inclusión de las organizaciones barriales del distrito por parte del Estado municipal, en sus planes y

programas, condiciona a través de las expectativas que genera a mantener la gestión actual.

Trotta, a pesar que caracteriza a este espacio de pseudo-cogestión, rescata que la inserción en este espacio institucional ha permitido a los vecinos implementar estrategias de sobrevivencia que de otro modo no hubieran podido desarrollar, aunque no son estrategias para la realización efectiva de derechos sociales. Este reconocimiento de la autogestión de las organizaciones populares, aunque más no sea formal, y de visualizarlas como posibles y legítimos interlocutores en los planes estatales, significa un gran avance democrático.

b) La coerción en la condicionalidad de permanencia en el cargo de los funcionarios actuales. La inclusión en programas estatales de la población se convierte en un instrumento de la élite política local para fundamentar la necesidad de apoyo y lealtad de los clientes como mecanismo para garantizar la continuidad en los cargos de funcionarios municipales que ocupan. Para ello es necesario:

- 1) Reforzar la posición del patrón con un rasgo de liderazgo.
  - 2) Establecer la relación clientelar a través del organismo y del mediador que es quien disciplina a los vecinos en esa dirección.
  - 3) Afianzar la comunidad imaginaria
  - 4) Consolidar una buena gestión, que implica una actitud de servicio humanitario que impacte la opinión pública local y reforzar el vínculo a través de la rutinización en los espacios de articulación. Estos aspectos facilitan la lealtad política al patrón y mediador.
- Por lo tanto los escasos planes, programas sociales, no son percibidos por representantes y representados como respuestas a derechos sociales consagrados, sino como contraprestaciones a lealtades que sustenten en los cargos a quienes conducen partidaria y políticamente los procesos de ajuste estructural.

Trotta **concluye** planteando que hay que analizar las relaciones clientelares a partir de 3 ejes: el tipo de recursos, la duración temporal y el alcance espacial o territorial.

**El tipo de recurso** que en el clientelismo tradicional ofrece el patrón y el mediador predominantemente son bienes y recursos materiales tangibles (o de primera necesidad); también ofrecen influencias para conseguir favores inmediatos.

El tipo de recurso que en el clientelismo institucional ofrece, impactado por la escasez de recursos por achique del Estado, es de distinta naturaleza que el anterior (objetos tangibles). El recurso consiste en la inclusión de las personas en planes sociales estatales, basándose en el proclamado reconocimiento de derechos ciudadanos, en búsqueda de lograr una pertenencia a una comunidad imaginaria constituida por el barrio u organización vecinal y por la Municipalidad (ej. regularizar la situación de los terrenos ocupados). En esta relación de intercambio, el Estado no tiene demasiados costos ya que fundamentalmente son trámites burocráticos que no resuelven inmediatamente los problemas inmediatos de los clientes, sino que por el contrario les genera obligaciones jurídicas en la medida que se ponen condiciones legales para poder acceder a los recursos. Asimismo se garantiza en el discurso el recurso si a cambio el cliente sostiene su adhesión al patrón, otorgándole su apoyo político para que permanezca en el cargo. Resumiendo el clientelismo institucional presenta una doble coerción: el chantaje de la condicionalidad de la permanencia en los cargos de los patronos y mediadores y la coerción legal de normas ambiguas que permiten el montaje de prácticas clientelares en el ámbito político local con impactos en el ejercicio de la dominación política a niveles mayores.

**La duración temporal** de la relación en el clientelismo tradicional son espontáneas, cara a cara porque el mediador se instala en el barrio atendiendo personalmente y brindando los recursos para solucionar los problemas solicitados por los clientes. También son cortas porque se extingue cuando se otorga el recurso requerido. Esta brevedad temporal exige que el mediador disponga de recursos en forma constante para que su papel se vea reforzado permanentemente a lo largo del tiempo.

En cambio la duración temporal en la relación del clientelismo institucional casi siempre está condicionada a largo plazo porque está en relación con su fin último: inclusión en los planes estatales. El largo plazo asegura, desde el patrón y mediador, una permanencia de la relación clientelar, legitimada desde el marco jurídico vigente.

**El alcance espacial o territorial** en el clientelismo tradicional se da en el marco barrial, en forma personalizada entre mediador y cliente. Por el contrario en el clientelismo institucional, que también tiene contactos cara a cara, la relación clientelar se ejerce a través de estructuras decisorias que amplían el alcance micro territorial, es decir abarca a

todos aquellas poblaciones enmarcados en los límites jurisdiccionales en donde el órgano estatal ejerce su poder político.

**A modo de cierre... se sintetiza:**

En la práctica clientelar tradicional la relación de subordinación entre patrón y cliente no admite reconocimiento de los derechos de éste, sino que se le considera un potencial beneficiario.

En cambio en el clientelismo institucional debe reconocer los derechos ciudadanos, lo que conlleva la contradicción de estructurar prácticas clientelares en el marco de un reconocimiento de derechos ciudadanos.

¿Es posible compatibilizar el clientelismo político con la creciente conciencia democrática y la noción de ciudadanía?. La compatibilización ha sido posible en la medida que la dirigencia política a reconocido estos derechos desde el discurso a través de la cogestión: propuesta participativa y democrática en donde los propios usuarios son decisores de sus políticas sociales. Pero en la práctica concreta la cogestión se traduce en un marco de relación clientelar donde la decisión la toma el centro político local (patrón o mediador). Pero al haber un reconocimiento (también lograda por la lucha de la sociedad) a la cogestión y al derecho de participación ciudadana en las decisiones públicas, conlleva que los clientes, por ser agentes con conciencia práctica y discursiva, puedan influir en las relación clientelar para solucionar sus reivindicaciones y puedan presionar al patrón a través del mediador.

La acción clientelar produce y reproduce la estructura de dominación, en la que los agentes, en virtud de su conciencia reflexiva, seleccionan las alternativas de acción para la definición de sus objetivos. *Así, quien oficia de cliente en esta relación, en virtud del reconocimiento de sus derechos, de su reflexividad y su conciencia, puede revertir esos procesos, aunque limitado por la estructura. No obstante, la ampliación de la participación democrática plena de los sectores subalternos, con conciencia de sí y para sí, puede ser la llave que en un futuro próximo construya una estructura que vincule la concepción de justicia a la igualdad económica; en el marco de un nuevo modo de producción hegemónico en esta formación económico-social.*