

La Red Clientelar.

**Programas de Transferencias de Ingresos y
distribución estratégica en la Argentina kirchnerista**

Lic. Julio Leonidas Aguirre

Director: Marcelo Cavarozzi

Co-director: Rubén Mario Lo Vuolo

Tesis presentada en cumplimiento parcial de los requisitos para el Doctorado en Ciencia
Política, Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín.

Este trabajo busca indagar respecto a ‘la política de la política asistencial’ en la Argentina durante el gobierno de los Kirchner. Para ello se analiza la relación entre el clientelismo político y los programas de transferencia condicionada de ingresos entre los años 2003 y 2015.

La perspectiva teórica en la que se basa el trabajo se basa en dos aspectos centrales: (i) Por un lado se considera que los gobiernos generan distintos tipos de vinculaciones con sus bases de apoyo, diferenciando entre vinculaciones de tipo programática y clientelar. Estos *modos de vinculación* poseen consecuencias diversas, por ello se asocian a distintas estrategias de construcción política por parte del gobierno. A su vez, los mismos son cristalizados en políticas públicas caracterizadas por reglas de funcionamiento distintas, de allí que el tipo de vinculación presente en los programas asistenciales (como las transferencias condicionadas de ingresos) puede ser observado a partir de analizar las reglas operativas de las políticas asistenciales y sus prácticas de implementación.

(ii) Las vinculaciones clientelares asociadas a los programas asistenciales son vehiculizadas por “redes clientelares” que se encargan de coordinar los intercambios de apoyo político por beneficios selectivos que permiten: abordar las situaciones de carencia, empoderar a las organizaciones políticas territoriales y administrar la conflictividad social local.

Este trabajo busca mostrar que durante el período bajo estudio el tipo de vinculación asociado a los programas de transferencias de ingresos implementados desde el gobierno nacional cambió, pasando de programas centrados en vinculaciones clientelares a programas con orientación programática. Estos cambios son asociados a modificaciones en la estrategia política del gobierno, pasando de una estrategia centrada en la construcción de bases de apoyo territorial a partir de vinculaciones clientelares con organizaciones territoriales a una estrategia de tipo programática asociada a construir un vínculo masivo y directo con amplios sectores de las clases populares.

Este trabajo se basa en una estrategia metodológica cualitativa centrada en el “trazo de proceso causal” (*process tracing*). A partir de este método se propende a analizar el ‘mecanismo causal’ subyacente a nuestro modelo teórico y estudiarlo a la luz de la evidencia disponible sobre el caso de estudio. Para ello se construye una descripción narrativa sobre el caso bajo estudio, basada en diversas fuentes de evidencia -cuantitativa y cualitativa-, que nos permita contrastar los procesos previstos por nuestras hipótesis teóricas con aquellos evidenciados en el caso de estudio.

A mi madre

Agradecimientos

Esta tesis jamás se podría haber realizado sin el invaluable apoyo, compañía, paciencia y cariño de Gabriela y Bruno. A ellos y mis padres les debo haber podido concluir este trabajo.

Asimismo quisiera agradecer al apoyo, consejo y guía de mis directores de tesis: Marcelo Cavarozzi y Rubén Lo Vuolo, cuyas críticas, comentarios y palabras de aliento, fueron fundamentales para avanzar y superar las diversas dificultades encontradas en el camino.

También agradezco a mis profesores del Doctorado en Ciencia Política de Escuela de Política y Gobierno UNSAM por su dedicación y trabajo, a mis compañeros de doctorado por las charlas, el ánimo y la inspiración, y a mis colegas del CIEPP por el aprendizaje cotidiano a su lado.

Por último quisiera agradecer a los colegas que sacaron tiempo de su propio trabajo para leer las diversas versiones y borradores de esta tesis y aportar comentarios y sugerencias fundamentales:

Gabriela Marzonetto, Alicia Lissidini, Leonardo Rodríguez Zoya, Rubén Lo Vuolo, Alberto Barbeito, Corina Rodríguez Enríquez, Camila Arza, Florencia Chahbenderian y Nicolás Águila.

Buena parte de los aciertos de este trabajo se deben a ellos, los errores, por supuesto, son sólo míos.

Índice

Introducción	9
El argumento de esta tesis	14
Estrategias y métodos de investigación	17
Organización del texto	20
Primera Parte: Marco teórico	23
Cientelismo, redes clientelares y modos de distribución clientelar	23
Capítulo 1: clientelismo político, la construcción del concepto: controversias y enfoques de análisis	24
1. Introducción	24
2. Una primera aproximación al concepto de clientelismo político	26
3. La relación clientelar en las democracias contemporáneas. Algunas controversias teóricas	34
4. Enfoques analíticos y sesgos en el análisis	45
5. La Argentina clientelar. Evidencia sobre prácticas clientelares en la Argentina contemporánea.	49
6. Conclusión: construcción del concepto de clientelismo político	55
Capítulo 2: Redes clientelares y organización política	60
Introducción	60
1. Un análisis relacional del clientelismo político	61
2. Las redes clientelares	64
i. Propiedades relacionales	67
ii. Propiedades estructurales	71
3. Redes clientelares y política territorial	78
4. Coordinación informal de la distribución de beneficios	84
5. Conclusiones	87
Capítulo 3: Modos de distribución, estrategia electoral y clientelismo político	90
Introducción	90
1. Distribución, votantes y estrategias partidarias: modelos teóricos sobre política distributiva y clientelismo político	91
2. Teoría de la diversificación de portafolio	104
3. Reglas operativas y probabilidad de uso clientelar de la política social	107
4. Comentarios Finales	116
Segunda Parte: Análisis de caso	120
Programas de Transferencias de Ingresos y Redes Clientelares en la Argentina Post-convertibilidad	120
Capítulo 4: Estrategia Metodológica	121
Introducción	121
1. Preguntas de investigación y el diseño de la estrategia metodológica	124
2. Estrategia metodológica: Estudio de caso y <i>trazo de proceso causal</i>	130

3. Construcción y operacionalización de mecanismos causales: competencia política local y clientelismo político	134
4. Pruebas empíricas y trazo de proceso causal	151
5. Consideraciones finales	160
Capítulo 5	162
Introducción	162
1. Los Programas de Transferencia Condicionada de Ingresos	164
2. Reglas operativas y probabilidad de uso clientelar de la política social	171
i. Criterios de acceso y condicionalidades punitivas	174
ii. Mecanismos de asignación: Beneficio individual y descentralización de la gestión	174
3. Probabilidad de uso clientelar	177
4. Clientelismo político y Programas de Transferencias Condicionadas. Evaluación de cinco programas	180
5. Comentarios finales	204
Capítulo 6	213
Introducción	213
1. De la crisis social a la consolidación política. La génesis de la red clientelar kirchnerista	216
a. La construcción de una fuerza política competitiva. Transversalidad y vinculación directa con el territorio.	224
b. Beligerancia política y conflictividad social a la salida de la crisis: la construcción de la red clientelar kirchnerista.	234
2. De la transversalidad a la polarización. La política del asistencialismo bajo el kirchnerismo consolidado	242
3. Comentarios finales	253
a. competencia política y conflictos territoriales	254
b. Diseño estratégico de programas asistenciales	258
c. Mediación política de las redes clientelares.	259
Conclusiones Finales	262
1. Diseño estratégico de políticas asistenciales	263
2. Clientelismo político y uso estratégico de la política asistencial en la Argentina kirchnerista	266
3. Consideraciones finales: se necesitan mejores teorías	270
Referencias Bibliográficas	273

Índice de cuadros y gráficos

Índice de cuadros y tablas

Cuadro N° 1.1: Clientelismo tradicional e institucional	40
Cuadro 1.2: Modos de abordaje al estudio del clientelismo político	50
Cuadro 4.1: Test de inferencia causal en Trazo de Proceso Causal	158
Cuadro 4.2: Evidencia esperada y pruebas de inferencia	161
Tabla N° 5.1: Traspasos del PJJHD al PF y ampliación de la cobertura infantil	190
Tabla N° 5.2: Probabilidad de uso clientelar de los principales PTCI	208
Tabla 6.1: Transferencias presupuestarias a las provincias per cápita (ajustada por SMVM), tasa de desempleo y porcentaje de personas por debajo de la línea de pobreza	232
Cuadro 6.1: Pruebas de inferencia y evidencia requerida	254

Índice de gráficos

Gráfico N° 1.1: Personas que declaran haber recibido el ofrecimiento de un beneficio a cambio de su voto	55
Gráfico N° 1.2: Personas que declaran haber recibido el ofrecimiento de un beneficio a cambio de su voto	56
Gráfico N° 2.1: Transacciones básicas dentro de las redes clientelares	71
Gráfico N° 2.2: red clientelar, modelo teórico	78
Gráfico 3.1: Tipos de política distributiva	117
Gráfico 4.1: Mecanismo teórico general	144
Gráfico 4.2: mecanismo causal, proceso centrado en relaciones entre variables	146
Gráfico 4.3: Diagrama de Boudon-Coleman adaptado	147
Gráfico 4.4: Mecanismo causal: de variables a entidades y actividades.	151
Gráfico 4.5: Mecanismo causal, nivel teórico y empírico	153
Gráfico N° 5.1: Flujograma, probabilidad de uso clientelar	182
Gráfico 5.2: PJJHD, probabilidad de uso clientelar	189
Gráfico 5.3: PF, probabilidad de uso clientelar	193
Gráfico 5.4: PRIST, probabilidad de uso clientelar	198
Gráfico 5.5: AUH, probabilidad de uso clientelar	202

Gráfico 5.6: PROGRESAR, probabilidad de uso clientelar	206
Gráfico 5.7: Evolución del desempleo y la cobertura de programas en cantidad de hogares: PJJHD, PFIS, AUH, PRIST, PROGRESAR.	210
Gráfico 5.8: Evolución de las prestaciones monetarias, en dólares y como porcentaje del SMVM.	211
Gráfico 5.9: PTCI clientelares y no clientelares. Cobertura agregada.	212
Gráfico 6.1: Elecciones 2003, distribución de principales fuerzas por provincia	219
Gráfico 6.2: Transferencias a PTCI y cobertura de los programas	231
Gráfico 6.3: Transferencias en dólares en concepto de PTCI por persona con NBI. Datos generales para todas las provincias durante todo el período.	233
Gráfico 6.4: Transferencias por PTCI en SMVM por persona con NBI por año	234
Gráfico 6.5: Gasto en concepto de PTCI y cortes de ruta, 2003-2007.	238
Gráfico 6.6: Cortes de ruta 1997-2014	241
Gráfico 6.7: Tasa de aprobación presidencial en Argentina	249
Gráfico 6.8: Beneficiarios de PTCI “clientelares” y cortes de ruta	255
Gráfico 6.9: Dinámica simplificada del sistema de partidos a nivel nacional	257
Gráfico 6.11: Beneficiarios de PTCI por tipo	259
Gráfico 6.12: Transferencias a las provincias en concepto de PTCI “clientelares” -per cápita en dólares- y tasa de desempleo por provincia. 2003-2009	260

Introducción

La provincia de Neuquén durante 1996 fue escenario de intensos conflictos sociales asociados con la privatización de la empresa pública Yacimientos Petrolíferos Fiscales, conocidos como los levantamientos de Cutral-Có y Plaza Huinul. Estos conflictos, caracterizados principalmente por el corte de rutas por parte de los manifestantes, son asociados regularmente con la génesis de dos dinámicas políticas centrales para entender la política de las clases populares en la Argentina desde entonces: (i) el surgimiento del movimiento piquetero y el desarrollo de novedosos modos de organización política por parte de trabajadores desocupados y personas en situación de pobreza, y (ii) el diseño de programas asistenciales focalizados masivos (popularmente conocidos como “planes sociales”) como respuesta por parte del gobierno a las demandas apremiantes de este nuevo tipo de organizaciones sociales.

Con un objetivo explícito de desactivar estas nuevas formas de política contenciosa, el gobierno de Carlos Menem lanzó el programa “Trabajar 1” como mecanismo de negociación de recursos con las organizaciones sociales, iniciando así una nueva dinámica de asociación entre el poder político central y las clases populares organizadas que se caracterizó por la proliferación de programas asistenciales focalizados como respuesta a la activación de repertorios de protesta por parte de las mismas.¹

Más de una década después, y bajo un gobierno caracterizado por un discurso político contrastante con el del gobierno de Menem, el doce de febrero del 2009, en plena Avenida de Mayo -Ciudad de Buenos Aires- y bajo el lema “por trabajo sin clientelismo”, una decena de organizaciones sociales, entre ellas Barrios de Pie, Polo Obrero y el MST Teresa Vive, acamparon en el centro de la Ciudad de Buenos Aires

¹ La literatura en ciencias sociales que analiza este proceso es extensa y heterogénea. Sólo por mencionar algunos trabajos paradigmáticos en la materia, con enfoques diversos y desde distintas disciplinas, podría citarse a: Auyero 2001; Garay 2007; Lodola 2005; Svampa y Pereyra 2003. Como veremos más abajo, estos fenómenos encuentran antecedentes en procesos sociales previos.

reclamando la distribución de beneficios asociados al programa “Argentina Trabaja” que, según estas organizaciones, era utilizado de modo clientelar por grupos políticos asociados al gobierno.²

Escenas como éstas, caracterizadas por organizaciones sociales o ciudadanos “auto-convocados” que cortan una ruta, avenida o calle, con el propósito de exigir al gobierno respuestas a situaciones apremiantes de carencia, extendidas a lo largo y ancho del país, se ha transformado en una imagen recurrente en los últimos años. La persistencia de este tipo de escenas, y su recurrencia en el debate público, dan cuenta del arraigo que este tipo de prácticas de distribución en el repertorio de estrategias políticas de los gobiernos argentinos para abordar las situaciones de necesidad, acompañadas por su correlato por parte de la ciudadanía que ha rutinizado estos dispositivos de contestación como instrumento para lograr la atención del gobierno.

Esta dinámica de vinculación entre el gobierno y los sectores populares despertó rápidamente la atención de los analistas políticos, en especial debido al tipo de prácticas de negociación que emergían de la misma, las que remitían a un concepto tan antiguo como disputado: el **clientelismo político**.

La idea de “relaciones clientelares” entre el gobierno, las organizaciones sociales y las clases populares en general, comenzó a ser moneda corriente en la prensa, la opinión pública y la academia, incorporándose al lenguaje cotidiano de la militancia política y social. La temática ha sido motivo de excelentes estudios desde las ciencias sociales y hoy contamos con un cuerpo de conocimiento extenso y heterogéneo, aunque por momentos contradictorio y poco preciso, que nos permite interiorizarnos respecto a varios de los múltiples aspectos asociados a esta cuestión.

² <http://www.lapoliticaonline.com/nota/nota-61918/> Último acceso: ocho de Agosto del 2016

La preocupación creciente por el clientelismo político en la Argentina contemporánea ha estado íntimamente asociada a procesos de larga duración que han generado cambios profundos en nuestra sociedad. Para los propósitos de esta tesis se destacan dos: (i) la consolidación del régimen político democrático y (ii) lo que se conoce comúnmente como la salida del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) y el desarrollo del modelo neoliberal como pauta de organización económica, política y social. Estos procesos tuvieron como resultado, por un lado, la consolidación de dinámicas políticas democráticas (en especial, para los intereses de este trabajo, la competencia electoral) y, por otro lado, nuevas manifestaciones de la “cuestión social” (centradas en cambios en las dinámicas de empleo y nuevas formas de pobreza y prácticas asociativas) asociadas a formas de intervención estatal que, progresivamente, fueron abandonando los viejos modelos corporativos de negociación.³

En breve, algunas consecuencias del “nuevo” modelo económico (en especial aquellas asociadas a las dinámicas del (des)empleo y la pobreza) generaron presiones sobre el emergente régimen democrático a la vez que debilitaba los “viejos” mecanismos corporativos de negociación de intereses -propios del modelo ISI-, lo que asistió al desarrollo de nuevas instituciones y prácticas que modificaron tanto el repertorio de respuestas políticas de los gobiernos a las crecientes demandas sociales, como los modos de contestación de una sociedad progresivamente más fragmentada, convergiendo en una dinámica de beligerancia política caracterizada por su territorialización.⁴ En el marco de este complejo proceso, en este trabajo abordaremos la

³ Esto no implica que el clientelismo político se haya iniciado en este contexto, aquí simplemente se argumenta que en su configuración actual el clientelismo político encuentra como correlato histórico estructural estos cambios sociales. Como se analizará en detalle en el capítulo 1, las relaciones clientelares son de larga data y si bien mantienen elementos centrales en común las mismas se adaptan a los contextos políticos y, por ello, van mutando en el tiempo.

⁴ Como destaca Masseti (2009, 62–79) el barrio (y no los partidos o sindicatos) se transforma en el escenario paradigmático de las nuevas dinámicas asociativas que vitalizan las estrategias de supervivencia de las familias populares a través de redes de interacción que, al politizarse, configuran modos de

“política de la política asistencial” focalizando nuestra atención en un tipo particular de política asistencial conocida como programas de transferencias condicionadas de ingresos (PTCI) -que si bien comienzan a gestarse en la década del '90 cobran una relevancia particular durante los 2000- y un modo específico de estrategia política: el clientelismo político.

En este sentido, este trabajo se vincula a un objeto de indagación recurrente de la ciencia política contemporánea: el estudio de los aspectos políticos que dinamizan a la política social. En otras palabras, esta tesis pretende aportar a aquellos trabajos que buscan indagar sobre la asociación entre la dinámica del poder político (que en democracias representativas está fuertemente asociada a las elecciones y los ciclos de gobierno) y el tipo de intervención social vinculada a las políticas sociales. Para ello, haremos un recorte analítico y nos preocuparemos por analizar la **relación entre el clientelismo político y los programas de transferencias condicionadas de ingresos en la Argentina durante el período 2003-2015**. De este modo, limitamos nuestra mirada sobre un aspecto de la “política de la política asistencial”, el clientelismo político, y circunscribimos el mismo al período temporal asociado a los gobiernos de los Kirchner.

Lo anterior implica que para poder adentrarnos en nuestro objeto de estudio deberemos abordar, entre otras cuestiones, la noción de clientelismo político. El clientelismo político es un concepto tan disputado como recurrente. El mismo aparece regularmente para caracterizar prácticas políticas cotidianas, políticas públicas, partidos políticos e incluso sistemas políticos. Aparentemente, el carácter elusivo del término facilita que el mismo opere como un significante asociado a diversos tipos de prácticas u organizaciones políticas consideradas negativas o disvaliosas por parte del emisor. En

organización desde los cuales llevar adelante acciones reivindicativas y demandas específicas a agentes estatales y privados.

este sentido, el clientelismo político se presenta a la vez como un concepto explicativo y normativo (Vommaro y Combes 2016).

En términos teóricos para las ciencias sociales, el clientelismo político adolece de lo que Sartori (1999) denominó “estiramiento conceptual”, no obstante el aparente referente empírico que este concepto busca captar es evidentemente relevante, de allí la insistencia en el uso del mismo. Pero, ¿qué es realmente el clientelismo político?, ¿cómo funciona?, ¿qué implicancias tiene el clientelismo sobre la praxis política?, ¿en qué medida el clientelismo político es una faceta propia de la política asistencial?, ¿todos los beneficiarios de programas de asistencia social son parte de una transacción clientelar?, ¿cómo puede evitarse? Con el propósito de aportar al estudio de estas cuestiones, en este trabajo se intenta dar una respuesta a algunas de estas preguntas a partir de reflexionar sobre la relación entre clientelismo político y programas de transferencias condicionadas de ingreso.

Por lo general, la retórica coloquial asociada a este tema tiende a considerar que los beneficiarios de programas asistenciales son cooptados políticamente por los políticos o los partidos políticos que garantizan la continuidad de estos beneficios, por lo que estos programas son entendidos como instrumentos masivos de compra de votos que inhiben el desarrollo de la democracia. Esta mirada simplificadora de la política de la asistencia social posee varios inconvenientes. El primero es que parte de una mirada simplista y errónea sobre qué es el clientelismo político y cómo opera efectivamente en las democracias contemporáneas. A su vez sobreestima la capacidad de cooptar clientelas electorales por parte de los políticos a la vez que subestima la capacidad de organización política de las clases populares y sus mecanismos para hacer rendir cuentas a los gobiernos. Debido a ello, en este trabajo se desarrolla, necesariamente, un

debate relativamente extenso sobre cuestiones teóricas vinculadas al clientelismo político como pre-requisito para poder abordar las preguntas de índole empírica.

En síntesis, en este trabajo buscamos realizar un aporte conceptual que permita recuperar el concepto de clientelismo político para entender la “política de la política asistencial”⁵ en el marco de procesos políticos y sociales de mayor envergadura, destacando para ello la compleja trama de relaciones y organización que caracteriza al clientelismo político contemporáneo. A partir de este desarrollo conceptual, se pretende pensar el caso argentino durante los gobiernos de los Kirchner con el propósito de anclar estas reflexiones teóricas en un contexto particular y así dar cuenta de las particularidades de la asociación entre clientelismo político y PTCI. Así, se espera poder contribuir al estudio del clientelismo político como estrategia para la construcción de poder político y, a la vez, aportar indicios sobre los usos de esta estrategia en la Argentina post-convertibilidad.

El argumento de esta tesis

Como se desarrollará en lo que sigue, entenderemos al clientelismo político como un tipo particular de intermediación política en el que *patrones*, *mediadores* y *clientes*, se relacionan a través del *intercambio de apoyo político por beneficios selectivos*. El mismo constituye un tipo de relación política que se caracteriza por ser informal, voluntaria, estructurarse jerárquicamente y porque los actores involucrados en ella poseen dotaciones claramente asimétricas de poder y necesidades. El clientelismo político se organiza en torno a “redes clientelares”, entendiendo a éstas como instituciones informales que arraigan la relación clientelar en un contexto social

⁵ La diferencia entre ‘política social’ y ‘política asistencial’ y el lugar de los PTCI en este debate será desarrollado más adelante.

determinado y proveen normas sociales que afectan las formas de organización política local y la distribución de beneficios selectivos por parte del gobierno.

Siguiendo a la literatura politológica actual sobre la temática, el argumento teórico de esta tesis se sostiene sobre el supuesto de que los gobiernos pueden construir distintos tipos de vínculos con sus bases de apoyo, diferenciando entre vínculos de tipo programático y clientelar. Cada uno de estos vínculos se asocia a dinámicas políticas diversas, por ello, en base al contexto de competencia política que enfrenta el gobierno, esperamos observar políticas orientadas al desarrollo de vínculos clientelares o programáticos.

De lo anterior se sigue que los gobiernos pueden diseñar de modo estratégico las reglas operativas de los programas asistenciales con el propósito de facilitar uno u otro tipo de vinculación con su electorado. Consideraremos que el gobierno diseña programas asistenciales factibles de ser utilizados de modo clientelar por sus organizaciones territoriales cuando enfrenta situaciones caracterizadas por una elevada competencia política y conflictividad social territorial a la vez que debe consolidar sus organizaciones políticas locales, de allí que el propósito de este tipo de estrategias sea empoderar a sus redes clientelares territoriales, desplazar posibles competidores en la arena política local y garantizar la concurrencia electoral de sus votantes leales. Por su parte, consideraremos que el gobierno diseña políticas programáticas cuando quiere construir un vínculo directo con amplios sectores de la ciudadanía, sin mediaciones y anclado en una estrategia de posicionamiento ideológico que si bien no garantiza el apoyo político de los beneficiarios permite consolidar su lugar en el sistema político.

En lo que respecta al caso de estudio, se mostrará que los PTCI en la Argentina durante el período analizado cambiaron, pasando de esquemas poco institucionalizados, inestables, concebidos como políticas de emergencia y con altas probabilidades de ser

utilizados de modo clientelar por las organizaciones políticas territoriales, a esquemas más institucionalizados, estables en términos de su cobertura y montos de las prestaciones y con bajas probabilidades de ser utilizados de modo clientelar. Estos cambios sin duda obedecen a una amplia gama de razones de índole política, social, económica y de procesos de aprendizaje técnico. No obstante, en este trabajo nos ocuparemos sólo de las razones de índole política y, específicamente, analizaremos en qué medida podemos asociar los cambios y diversidad en las reglas de funcionamiento de estos programas con las estrategias político/electorales del gobierno nacional.

Desde este punto de vista, destacaremos cómo durante el kirchnerismo estos programas atravesaron dos etapas: en la primera los mismos fueron parte de una estrategia fundamentalmente clientelar asociada a la necesidad del gobierno nacional de construir una fuerza política de alcance nacional, coordinando organizaciones políticas territoriales e incorporándolas a su coalición política con el propósito de “bajar a territorio” y construir bases de apoyo político que le garantizaran un piso de votantes leales y, así, ganar competitividad y autonomía política en un contexto de fragmentación partidaria y volatilidad electoral.

En una segunda etapa estos programas se vincularon a una estrategia de “diversificación” en la inversión social del gobierno que combinaba políticas programáticas de amplio alcance con políticas clientelares de menor envergadura. Las primeras le permitían construir una vinculación de tipo programática con un electorado amplio y heterogéneo pero perteneciente a un mismo sector social (caracterizado por poseer una vinculación precaria con el mercado de empleo y permanecer en situación de pobreza). Sin embargo dicha vinculación, si bien le permitía ir más allá de sus bases “duras” de apoyo para construir una coalición distributiva de gran envergadura, no le garantizaba el apoyo político de quienes se beneficiaban de ella. Frente a este escenario

de mayor incertidumbre, y enfrentando un contexto de competencia política caracterizado por una oposición progresivamente más ordenada en circunscripciones clave, el gobierno también sostuvo políticas clientelares que le permitían empoderar a sus organizaciones políticas locales al dotar de recursos a sus redes clientelares territoriales y, de este modo, sostener sus bases “duras” de apoyo político y regular situaciones de política contenciosa.

En breve, para estudiar la política de la política asistencial durante el gobierno de los Kirchner se observará la dinámica de los PTCI tomando en consideración su relación con el desarrollo de relaciones clientelares. Se distinguen dos etapas: (i) una primera etapa en la que el esquema de PTCI se asocia a estrategias clientelares que asisten al gobierno en la construcción de una fuerza política de alcance nacional, con “bajada al territorio” y bases de apoyo mínimas que aumenten su competitividad. (ii) Una segunda etapa en la que el gobierno desarrolla una diversificación en su estrategia, combinando PTCI programáticos y clientelares con el propósito de ampliar su base electoral (a partir de consolidar una coalición distributiva amplia) y, a la vez, sostener a sus organizaciones territoriales a partir de PTCI clientelares que -junto a otros programas que las dotan de recursos- les permiten mantener bases “duras” de apoyo político territorial.

Estrategias y métodos de investigación

A lo largo de esta investigación se desarrollaron diversas estrategias metodológicas para el análisis del objeto de estudio. En un primer momento se inició un estudio cuantitativo orientado a analizar correlaciones estadísticas entre la distribución de los PTCI y un conjunto de variables asociadas a la dinámica política que permitiese probar en qué medida los programas seguían criterios políticos en su distribución, controlando los

modelos con variables asociadas a cuestiones socioeconómicas. Se consideraba como unidad de análisis la “provincia-año” y en base esta se observaban las erogaciones presupuestarias y la cantidad de beneficiarios de los programas en cada una, correlacionando éstas con las restantes variables de los modelos. Sin embargo, diversos problemas en la información pública sobre los programas dificultó el ejercicio, en especial grandes vacíos de información sobre la distribución de programas en varias provincias durante períodos presupuestarios enteros e inconsistencias en los datos que sugerían errores graves o tergiversaciones en la información. Frente a estos problemas, y luego de varias reuniones con funcionarios de organismos asociados a la gestión de los programas, se concluyó que no podría construirse una base de datos con la sistematicidad y calidad suficiente como para basar la investigación en inferencias estadísticas sobre la misma.

Frente a ese escenario, se decidió orientar el trabajo hacia estrategias cualitativas. Primero se analizó la posibilidad de llevar adelante un estudio etnográfico para analizar la dinámica interna de una red clientelar, siguiendo trabajos destacados dentro de los estudios sobre clientelismo político. Sin embargo, y precisamente debido a la recurrencia de este tipo de estudios en la temática, al iniciar la investigación (se comenzaron a estudiar organizaciones de la provincia de Mendoza y se avanzó en aproximaciones a otras en las provincias de Buenos Aires y Neuquén) se consideró que un nuevo estudio en esta línea aportaría relativamente poco a la literatura; a su vez el marco teórico y las hipótesis del trabajo se asociaban más a una perspectiva de tipo estructural, por lo que la estrategia desarrollada debería orientarse más a un estudio de tipo ‘macro-político’ que ‘micro-político’. Con todo, la estrategia etnográfica no terminaba de acomodarse de un modo adecuado a los intereses intelectuales que motivaron la investigación.

Tomando esto en consideración, y luego de enriquecedores debates con las docentes de Taller de Tesis II del Doctorado en Ciencia Política de la Escuela de Política y Gobierno, María Matilde Ollier y Ximena Simson, y los directores de tesis, Marcelo Cavarozzi y Rubén Lo Vuolo, se optó por aproximarse a la perspectiva histórico analítica⁶ de la ciencia política y orientar el trabajo hacia la técnica del ‘trazo de proceso causal’ (*process tracing*). El mismo puede entenderse como una

“técnica orientada hacia la búsqueda de las implicancias observables de procesos causales hipotéticos en el marco de un único caso de estudio (...) [cuyo] objetivo es documentar si la secuencia de eventos o procesos dentro del caso encajan con aquellas predichas por las distintas explicaciones [teóricas]”
(Bennett, 2008: 705).

Como se argumentará en extenso en el capítulo 4, esta técnica se orienta a recopilar evidencia diversa -cuantitativa y cualitativa- con el propósito de construir una narrativa histórica sobre el caso de estudio que, estructurada en torno a una explicación de tipo causal, integre los diversos factores considerados por la teoría.⁷ De este modo se logra generar inferencias que permitan testear las hipótesis de trabajo procurando mantener la perspectiva teórica de tipo estructural.

Siguiendo un enfoque basado en la lógica bayesiana, el trazo de proceso causal tiene como propósito buscar piezas de evidencia diagnóstica que nos permitan juzgar la

⁶ Esta tradición se asocia tanto a los estudios comparados como estudios de caso e integra diversas perspectivas teóricas (desde enfoques funcionalistas a enfoques institucionalistas). En los últimos años, se ha observado una revitalización de las perspectivas históricas en ciencia política a la vez que se han recuperado tradiciones teóricas más enfocadas en comprender los procesos políticos en base a observar dinámicas estructurales y su secuencia temporal. Para un debate actualizado al respecto pueden consultarse los trabajos de Tilly (2006) y Mahoney y Thelen (2015).

⁷ Es importante destacar que por “narrativa histórica” aquí no nos referimos a la reconstrucción de un período temporal de “larga duración” comenzando muy atrás en el tiempo; a lo que se hace referencia es a la construcción de una narración descriptiva que vaya mostrando de modo secuencial la articulación de diversos factores (variables consideradas por el marco teórico) que llevan a la generación del fenómeno a ser explicado. En este sentido, lo que se desarrolla aquí es una narrativa que explica cómo la articulación de los factores teóricos considerados (competencia política, conflictividad social, entre otros) se asocia al desarrollo de PTCI clientelares.

presencia, relevancia y adecuación del mecanismo causal sugerido por la teoría en nuestro caso de estudio y, de este modo, aumentar (o disminuir) nuestra confianza en las hipótesis presentadas (Aguirre 2016).

Considerando esto, la estrategia metodológica utilizada en esta tesis es el resultado de un arduo proceso de investigación, en el que se ensayaron varios métodos y se recopiló información muy diversa: se analizaron presupuestos públicos; variables económicas, demográficas, sociales y políticas; se realizaron entrevistas a referentes barriales, funcionarios públicos, expertos y políticos profesionales; se realizó observación participante en actividades llevadas adelante por organizaciones políticas territoriales en Mendoza; se estudiaron múltiples documentos -en especial de organismos del gobierno nacional- de los programas asistenciales desarrollados durante el período de estudio y se revisó una extensa y heterogénea bibliografía. Como suele suceder en una tesis doctoral, el trabajo final posiblemente no refleje este largo camino, sin embargo el aprendizaje obtenido al recorrerlo ha sido un componente fundamental del proceso formativo que esta tesis busca finalizar.

Organización del texto

Este trabajo está organizado en torno a dos secciones, las cuales a su vez poseen varios capítulos. La primera parte presenta el marco teórico general del trabajo en el que se desarrollan de modo extenso los tres constructos teóricos centrales: el clientelismo político, las redes clientelares y los modos de distribución. Esta primera parte está dividida en tres capítulos. En el primero se discute el concepto de clientelismo político, se advierten algunas de las controversias teóricas en torno al mismo y los diversos enfoques para su estudio. En el segundo se presenta un modelo teórico propio que pretende explicitar qué entiendo por redes clientelares y cuál es la lógica funcional de

éstas. Este modelo se basa en trabajos previos y se presenta a modo de conjetura, pues sus particularidades no serán sometidas a prueba empírica en este trabajo; el objetivo del mismo es dialogar con las teorías sobre los modos de distribución con el propósito de inferir teóricamente un conjunto de consecuencias observables que sí son las que se constituyen como el objeto de estudio a ser analizado empíricamente. Por último, el tercer capítulo de la primera parte discute en términos generales los diversos modelos sobre “la política de la distribución” en regímenes democráticos con el propósito de enfatizar la importancia de los “modos de distribución” (diferenciándolos entre clientelares y programáticos). En el mismo se hace hincapié en el modelo de “diversificación de portafolio” con el propósito de discutir algunas de sus premisas y extraer del mismo la perspectiva teórica que, en combinación con nuestra teoría de las redes clientelares, permitirá construir los parámetros de las hipótesis presentadas.

En la segunda parte de la tesis se presenta el análisis del caso de estudio: la relación entre las redes clientelares y los PTCI en la Argentina post-convertibilidad. En el capítulo 4 se argumentan en extenso los criterios asociados a la estrategia metodológica y se describe la misma enfatizando la explicación respecto a la técnica de trazo de proceso causal y el concepto de mecanismo causal. Asimismo, y como nexo entre la primera parte de la tesis y la segunda, se operacionaliza la hipótesis teórica en términos de mecanismo causal y se describen las pruebas empíricas que deberían satisfacerse como requisito para sostener la validez de la hipótesis en el caso de estudio.

En el capítulo 5 se desarrolla el análisis de las reglas operativas de los PTCI con el propósito de clasificarlos en base a su probabilidad de ser utilizados de modo clientelar. En base a este análisis, se clasifican a los principales PTCI implementados desde el gobierno nacional en el período bajo estudio y se evalúa su evolución articulada con el

propósito de presentar una primera aproximación comprensiva de la relación entre clientelismo político y PTCI durante el período considerado.

En el capítulo 6 se desarrolla una narrativa descriptiva del período bajo estudio con el propósito de contrastar el mecanismo causal propuesto con la evidencia disponible. De este modo se busca evaluar las hipótesis del trabajo. En breve, el capítulo 6 avanza en la explicación de la variación de los PTCI observada en el capítulo 5 asociando la misma al uso estratégico de la política asistencial por parte del gobierno nacional y, por consiguiente, el sostenimiento de sus redes clientelares.

Por último, el trabajo concluye con un último capítulo en el que se presentan las principales conclusiones de la investigación realizada. En ésta se vuelve tanto sobre las principales conclusiones teóricas del trabajo como así también sobre los principales hallazgos empíricos sobre el caso de estudio.

Primera Parte: Marco teórico

Clientelismo, redes clientelares y modos de distribución clientelar

Capítulo 1: clientelismo político, la construcción del concepto: controversias y enfoques de análisis

“La principal distinción en el derecho de las personas es esta: que todos los hombres son, o bien libres, o bien esclavos”
Corpus iuris civilis Manuscriptum Florentinum (saec. VI, dig. 1.5.3).⁸

“No hay voto más libre que el que se vende”
Carlos Pellegrini, 1906.

1. Introducción

La literatura sobre el fenómeno coloquialmente conocido como clientelismo político es muy amplia, heterogénea y, por momentos, contradictoria e imprecisa. A su vez, por sus características inherentes, el clientelismo político es un fenómeno difícil de estudiar empíricamente lo que ha contribuido a que el mismo sea analizado desde una multiplicidad de enfoques, conceptualizaciones y estrategias metodológicas, sin que ninguna logre una mirada comprehensiva que se haya impuesto como la más adecuada. Debido a ello, este primer capítulo tiene por objetivo establecer una conceptualización básica del fenómeno y describir algunas de las controversias vinculadas al mismo con el objetivo de, en el próximo capítulo, desarrollar un marco teórico que dé respuestas a los principales desafíos teóricos y funcione como hilo conductor de esta tesis.

El propósito es, entonces, establecer un lenguaje conceptual que me permita avanzar en el análisis de los modos clientelares de distribución y su relación con las políticas de transferencias condicionadas de ingresos en la Argentina. De ello se desprende que aquí no pretendo establecer un estado del arte exhaustivo sobre los estudios de clientelismo político, sino más bien tomar una posición respecto a algunas de las controversias por

⁸ *“Summa itaque de iure personarum divisio haec est, quod omnes homines aut liberi sunt aut servi”*. Citado en Skinner (2010, 9–10).

detrás de su estudio académico con el objetivo de construir un concepto de clientelismo político adecuado para el análisis propuesto.

Este capítulo se estructura de la siguiente manera: en el primer punto defino qué se entiende comúnmente por clientelismo político tomando en consideración el origen del término y las características básicas asignadas al mismo en la literatura contemporánea. En el segundo punto abordo algunas de las controversias que han movilizado a buena parte de los análisis teóricos sobre el clientelismo político, en particular: (i) la noción de evolución y adaptación del clientelismo político, representada en la distinción entre “clientelismo tradicional” y “clientelismo institucional”, y (ii) la noción de variedades de clientelismo político asociadas al contexto en el que se evidencian sus prácticas. El objetivo de analizar estas controversias es establecer una posición frente a ellas que nos permita avanzar en una conceptualización propia del clientelismo político tomando en consideración el debate teórico en torno al mismo.

El tercer punto aborda sintéticamente la cuestión de los diversos enfoques que son utilizados para analizar al clientelismo político y establece en qué medida los mismos generan sesgos al destacar algunos aspectos del fenómeno en detrimento de otros. Con todo, una toma de posición frente a las alternativas teóricas más habituales permitirá justificar una perspectiva teórica propia que busque incorporar elementos de todas ellas evitando, en la medida de lo posible, sus limitaciones.

En el cuarto punto se revisan brevemente la evidencia presentada por algunos estudios en la materia para sostener la presencia y relevancia del clientelismo político en la Argentina.

Por último, el capítulo concluye con una conceptualización propia del clientelismo político basada en lo discutido a la largo del mismo. El propósito es sentar las bases

para el desarrollo de un modelo teórico sobre las 'redes clientelares' que será desarrollado en el Capítulo 2.

2. Una primera aproximación al concepto de clientelismo político

El concepto de clientelismo político es utilizado en géneros discursivos muy diversos, como discursos políticos, textos legislativos y reportajes periodísticos, y en cada caso se le asigna un significado distinto. Asimismo, es constantemente utilizado como sinónimo de paternalismo, nepotismo o, incluso, de corrupción. Debido a ello, el clientelismo político parece ser un concepto polisémico asociado a una suerte de desviación en la conducta democrática, tanto por parte de los políticos como por parte de los ciudadanos. También aporta a la confusión conceptual sobre el clientelismo político que el mismo sea asociado, erróneamente, a una suerte de patología de los países subdesarrollados o los gobiernos antidemocráticos o en transición democrática.

En el marco de los discursos académicos la situación no es muy distinta. El estudio del clientelismo político ha sido emprendido por diversas disciplinas de las ciencias sociales, por lo que pueden encontrarse análisis sobre el mismo desde diversas teorías, supuestos y estrategias metodológicas, cada una orientada a responder preguntas relacionadas pero construidas desde puntos de vista y objetivos diversos (Auyero 1997a; Barozet 2006; Weingrod 1968). No obstante, y a diferencia de las interpretaciones coloquiales, todos ellos aportan elementos de juicio relevantes para una mejor comprensión del clientelismo.⁹

En este marco de heterogeneidad teórica existen algunas regularidades conceptuales y acuerdos generales sobre las características principales del clientelismo, y es entorno a

⁹ Para un análisis crítico de los problemas conceptuales en torno al clientelismo político en las ciencias sociales puede consultarse el texto de Tina Hilgers (2011)

ellas que, en este primer punto, definiré qué entenderé por clientelismo político con el objetivo de establecer un lenguaje común que me permita luego contrastar posiciones y relevar diversas perspectivas dentro de la literatura. Para ello primero haré una breve referencia a la génesis del concepto para luego revisar la conceptualización contemporánea del mismo.

a. Génesis del concepto

Etimológicamente el concepto de ‘clientelismo’ deriva del latín, específicamente de la expresión “*cliens*” que hace referencia a un individuo de un estrato socioeconómico inferior que, en el orden sociopolítico romano, se ponía bajo el patrocinio (*patrocinium*) de un patrón (*patronus*) de estrato socioeconómico superior con el propósito de, a partir de esta asociación, obtener el favor de éste (lo cual podía implicar beneficios materiales) y participar a su lado de la vida política romana, mejorando así su posición social y política *vis a vis* la de sus pares. Por su parte, un *patronus* que se mostrara en la arena pública rodeado de un elevado número de *cliens* obtenía prestigio y el reconocimiento de sus pares, pues la relación *patronus-cliens* se constituía como signifiante de la *dignitas*¹⁰ del *patronus*, y esta era una cualidad central en la legitimación de las jerarquías políticas y una ventaja estratégica a la hora de lograr notoriedad en el foro público.

Según Corzo (2002), esta relación de patrocinio se asociaba a la búsqueda de legitimación de una relación jerarquía que, si bien involucraba a hombres libres y con cierta igualdad formal en su derecho de participación política, tenía por objeto vincular políticamente a dos grupos sociales diferenciados socioeconómicamente sin alterar la esencia de esa diferenciación.

¹⁰ Este concepto, normalmente traducido como “dignidad”, implicaba una suerte de conjunción entre la influencia y el prestigio personal de un ciudadano romano. En la dinámica política la *dignitas* funcionaba como una suerte de capital político que se construía en base a ciertas características personales y relacionales.

El término “*cliens*”, a su vez, reconoce su origen en diferentes verbos: “*clinere*”, “*colere*” y “*cluere*”, cada uno con un significado distinto pero vinculados en torno a la idea de 'intercambio', lo que, probablemente, ha asistido a que el término clientelismo tenga un carácter polisémico asociado a nociones vinculadas con la idea de “intercambios en la arena política” (por ejemplo el nepotismo o la corrupción) (Corzo 2002).¹¹

Siguiendo lo dicho hasta aquí, podemos dar cuenta que desde su origen el concepto de clientelismo político es utilizado para hacer referencia a un sistema de relaciones jerárquicas de intercambio ligado al orden político imperante y sus formas de estratificación históricamente constituidas, y que tiene como propósito la construcción de legitimidad política a través de la organización de redes de apoyo personal que benefician a ambas partes.

Para que esta relación de intercambio se sostenga, los actores que la constituyen -cliente y patrón- deben encontrarse, necesariamente, diferenciados funcionalmente en el orden sociopolítico: el patrón ocupa -y pretende sostener- un lugar jerárquicamente superior, lo que le permite acceder a un conjunto de recursos de los que -en principio- el cliente está privado, por esto para acceder a ellos debe asociarse al patrón. No obstante el patrón requiere de la participación del cliente para sostenerse en su posición, pues a partir de su asociación a numerosos clientes mejora su posición política frente a sus pares. Esto implica que para que esta jerarquía pueda reproducirse es necesaria la continuidad de la asociación.

Debido a ello, 'patrón' y 'cliente' son posiciones funcionales que sólo existen en conjunto, por ello constituyen un sistema de relaciones que puede ser pensado como una unidad de sentido: el clientelismo político. Por ello, el clientelismo político es un tipo de

¹¹ Sin embargo, el parecido de familia entre estas nociones no implica que las mismas hagan referencia al mismo fenómeno empírico. Para una diferenciación entre clientelismo y otros conceptos coloquialmente anidados al mismo puede consultarse Hilgers 2011.

relación cuya legitimidad y persistencia se asocia a la comunión de intereses que permite la reproducción voluntaria de las prácticas de cada actor.¹² En este sentido, y si bien es factible identificar una estructura jerárquica, la relación clientelar es bidireccional, recíproca y de mutua necesidad y conveniencia.

Comprender las raíces del clientelismo político nos permite dar cuenta de cómo, desde sus orígenes, este tipo de relación política y las prácticas que la acompañan se asocian a un modo particular de influenciar sobre las preferencias políticas de los ciudadanos utilizado por “hombres notables”, en especial en pequeñas comunidades políticas caracterizadas por fuertes jerarquías sociales. La recuperación de este concepto propio de la política romana para analizar otro tipo de sociedades históricas en las que este tipo de relación política se hacía presente es atribuido a la historia y la antropología (Eisenstadt y Roniger 1984; Landé 1983; Moreno-Luzon 2007).

Revisitar la noción de clientelismo político permitió comprender cómo este tipo de prácticas perduran hasta hoy y se encuentran imbuidas en la génesis de los regímenes democráticos (o, más generalmente, en las comunidades políticas caracterizadas por algún tipo de participación política ciudadana) y en los vínculos entre el Estado moderno y la sociedad. A modo de ejemplo, podemos pensar cómo en la Argentina en el marco del "orden conservador" (Botana 2012) las relaciones clientelares eran un modo legitimado de condicionar los resultados electorales que permitía disminuir la necesidad de recurrir a (o dicho de otro modo, que se conjugaba con) modos masivos de fraude explícito por parte de los caudillos partidarios (Malamud 2008). El objetivo de la compra masiva de votos era consolidar un nuevo tipo de relación política -la relación clientelar- que permitía, en un marco de libertad política formal, incorporar gradualmente la participación electoral de las nuevas masas ciudadanas -en especial los

¹² La cuestión de la voluntariedad de las prácticas clientelares será profundizado más adelante.

campesinos- sin poner en “riesgo” las victorias político-electorales que consolidaban a las tradicionales élites gobernantes, facilitando con ello la persistencia de las jerarquías sociales a la vez que se ampliaba la participación política y se respondía, de este modo, a demandas crecientes por reconocimiento político.¹³

Estos procedimientos eran acompañados de una operación ideológica orientada a construir su legitimación por parte de los “hombres notables”, quiénes lograban asociar, paradójicamente, el carácter liberal del acto electoral con el componente conservador de la preferencia sistemática por el gobierno de las elites tradicionales (y en general por la exclusión de los cargos de gobierno a las clases subalternas). La legitimación de la relación clientelar como una asociación entre hombres libres puede ser caracterizada con la frase atribuida a Carlos Pellegrini en 1906 utilizada en el epígrafe de este capítulo: “no hay voto más libre que el que se vende”. Esta asociación entre el clientelismo político y los procesos simbólicos de legitimación del orden sociopolítico es una de las características del fenómeno que nos permite insertarlo en un contexto más amplio de prácticas políticas características de cada régimen.

Otro ejemplo de los usos históricos del clientelismo político en la Argentina podemos encontrarlo décadas después en el contexto del desarrollo del Estado de bienestar durante el peronismo clásico. Durante este período las condiciones materiales para el ejercicio autónomo de la ciudadanía política comenzaban a extenderse y garantizarse para amplios sectores de la población, desplazando parcialmente a los modos de vinculación clientelares a la vez que se incorporaban modelos programáticos asociados a reformas institucionales orientadas a amplios sectores de la población, asistiendo así a la configuración de un modelo corporativo de negociación de intereses. No obstante, los vínculos clientelares continuaron presentes, tanto a nivel de interacciones micro-

¹³ El análisis de la relación clientelar en contextos de vínculos entre campesinos y terratenientes está íntimamente ligado a los primeros estudios desde las ciencias sociales sobre este fenómeno, en especial desde la antropología (Eisenstadt y Roniger 1984; Güneş- Ayata 1994).

políticas como en torno a las nuevas instituciones orientadas a coordinar la asistencia social desde el Estado hacia sectores socialmente vulnerables y, por lo general, políticamente desorganizados (típicamente aquellos que quedaban fuera del alcance del régimen corporativo de bienestar, como las jefas de hogar desocupadas o los trabajadores informales). Un ejemplo de ello es el funcionamiento de la Fundación Eva Perón desde la cual se concentró un dispositivo de distribución masiva de ‘beneficios selectivos’ que eran utilizados tanto para enfrentar situaciones de carencias como para construir vínculos de tipo clientelar entre el movimiento y amplios sectores del electorado (Andrenacci, Falappa, y Lvovich 2004; Usami 2004).

El uso político partidario de la distribución asistencial desarrollado en esta etapa es ilustrativo de cómo la relación clientelar se adapta al desarrollo de programas masivos de distribución coordinados por (o sostenido con recursos del) Estado. Como veremos más adelante, esta nueva dinámica del clientelismo político en la que el rol del patrón comienza a ser ocupado por un partido o movimiento político masivo y los beneficios selectivos se asociaban a programas asistenciales del Estado, ha sido un eje central de los debates académicos respecto a los modos de adaptación de la relación clientelar al contexto de la democracia de masas y el Estado de bienestar moderno.

Más allá de las particularidades que el clientelismo político adopta en las distintas sociedades históricas, existe un patrón consistente que denota los fundamentos de este tipo de práctica política: se vincula a una relación jerárquica entre personas diferenciados por el orden socioeconómico imperante pero doblemente legitimada, por un lado, por la voluntariedad de la asociación y, por otro lado, por la potencialidad de constituirse como una asociación de mutuo beneficio. Analizar cómo este tipo de asociación se adapta al contexto de la política contemporánea ha sido uno de los ámbitos más prolíferos en los estudios contemporáneos sobre el clientelismo político.

b. Usos contemporáneos del concepto de clientelismo político

En su sentido contemporáneo, el concepto de clientelismo político hace referencia, indefectiblemente, al **intercambio de apoyo político por beneficios selectivos** a través de una **relación interpersonal y duradera entre personas de estatus social desigual** (Aguirre 2012, 2013b; Hilgers 2011). Al ser situado en la dinámica política de las democracias representativas, este intercambio es llevado adelante, al menos, por dos personas: un político -que ocupa el rol de 'patrón'- que demanda apoyo político y un ciudadano -que ocupa el rol de 'cliente'- que demanda algún tipo de beneficio. Por ello la imagen prototípica del clientelismo político, caracterizada por la relación diádica¹⁴ patrón-cliente (Eisenstadt y Roniger 1984; Landé 1983; Schröter 2010), en su acepción contemporánea se encuentra representada por la relación entre políticos profesionales y ciudadanos.¹⁵

El clientelismo político se constituye entonces como un tipo específico de relación entre políticos y ciudadanos, y emerge de la interacción entre éstos para convertirse en una forma particular de “*intermediación política*” (Barozet 2006) que permite a los partidos políticos y sus representantes obtener apoyo político a cambio de distribuir selectivamente beneficios entre grupos específicos de ciudadanos (Hopkin 2006).

La relación clientelar se integra en un espacio de interacciones preexistentes y se arraiga a un amplio espectro de relaciones sociales (amistad, militancia política, deferencia, familia, vecindad, etc.), que ayudan a que la misma adquiera legitimidad, se routine como práctica política cotidiana y permita la construcción de diversas representaciones

¹⁴ El concepto de 'díada' hace referencia a un par de actores y las relaciones entre ellos. Para que exista una relación social es necesaria la presencia de por lo menos dos actores, por ello las díadas son el conjunto relacional básico a partir del cual se construyen estructuras sociales más complejas (Aguirre 2011a).

¹⁵ Ambos conceptos son entendidos aquí en sus significados coloquiales: un político es la persona que se dedica profesionalmente al ejercicio de actividades políticas, normal pero no necesariamente vinculadas a un cargo en la administración pública o a una estructura partidaria. El ciudadano, por su parte, es una persona que por su naturaleza pública y su condición de residencia es titular de derechos (en especial para los propósitos de esta tesis, derechos políticos).

sobre la política entre sus participantes (Aguirre 2012, 2013b; Auyero y Benzecry 2016). A su vez, este complejo entorno de relaciones sociales en el que opera el clientelismo político está acompañado por un conjunto de actos simbólicos que realizan los patrones (en el que se exaltan sus sentimientos de acompañamiento, caridad, justicia, amor, etc., para con sus clientes) y acompañan inexorablemente a los intercambios (Auyero 2014, 117–18; Trotta 2003b) logrando legitimar la idea que el acceso a determinados recursos públicos debe conquistarse a partir de la cultivación de vínculos interpersonales.

Siguiendo lo anterior, debemos pensar que el clientelismo político configura una lógica de interacción política que debe ser entendida como algo más complejo que un mero intercambio (Aguirre 2012, 2013b, Auyero 1997c, 2001; Quirós 2011), lo que dificulta enormemente su estudio analítico.¹⁶ En palabras de Auyero: *“La red clientelar es un mundo social específico que moviliza a los participantes a través de intercambios; sin embargo, la distribución de bienes y servicios es una condición necesaria pero no suficiente para que este mundo se dinamice”* (1997a, 35). Profundizar el entendimiento en este tipo de relación, caracterizando su evolución y adaptación a los cambios sociopolíticos de cada comunidad política es uno de los desafíos teóricos de la literatura contemporánea sobre el fenómeno.

A continuación, revisaré algunas controversias asociadas al estudio del clientelismo político contemporáneo con el objetivo de, a partir de un análisis de las mismas, extraer componentes adicionales para la caracterización del clientelismo y poder así avanzar en la construcción de un modelo teórico que nos permita abordar las preguntas que inspiran este trabajo.

¹⁶ Esto es válido para pensar el clientelismo tanto en la antigua Roma como en las democracias contemporáneas.

3. La relación clientelar en las democracias contemporáneas. Algunas controversias teóricas

Debido a su enraizamiento en un espacio político y social específico, las relaciones clientelares son sensibles al contexto, por lo que se adaptan a los cambios en el ambiente, manifestándose de forma distinta en función del entorno en el que operan (Corzo 2002, 3) y “evolucionando” a medida que cambian las prácticas políticas, las necesidades de los actores y las características del marco político-institucional. Estas “*metamorfosis del clientelismo político*” (Trotta 2003a) han generado cierta controversia en la literatura sobre la materia debido, sobre todo, a la identificación de características particulares del clientelismo en diversos contextos y la medida en que éstas implican o no un tipo distinto de relación.

Entre las diversas controversias asociadas a la conceptualización del clientelismo político y la identificación de sus características centrales, dos merecerán nuestra atención en este trabajo. La primera se vincula a lo que García Jablonski (2005) denomina las “*hipótesis evolucionistas*” sobre el clientelismo político y el debate sobre cómo el proceso de expansión de la democracia representativa (en especial la institución del voto universal y secreto) y la modernización socioeconómica pueden potencialmente terminar con el clientelismo político.¹⁷ Según esta posición, en su adaptación a la democracia de masas el clientelismo atraviesa diversas modificaciones dentro de las que pueden identificarse dos tipos ideales de clientelismo: uno tradicional y otro institucional o moderno, cada uno con características específicas e identificables. La secuencia en la evolución del clientelismo constaría de dos pasos: del tradicional al institucional y del institucional a su desaparición (normalmente siendo reemplazado por

¹⁷ Ver, por ejemplo, Fox (1994).

sistemas institucionales propios de los Estado de bienestar de las democracias más desarrolladas).

La segunda controversia no busca abordar la lógica inherente a las prácticas clientelares y su evolución, sino más bien la diversidad de escenarios en la que estas pueden presentarse y cómo ello condicionaría su funcionamiento, generando distintas modalidades de clientelismo político en un mismo contexto general. Como veremos más adelante, se detectan al menos tres variedades de clientelismo político tomando en consideración el contexto específico en el que el mismo emerge: electoral, burocrático y partidista.

a. La evolución del clientelismo político: adaptación y tipos ideales

Según Landé (1983), los primeros análisis sobre la relación 'patrón-cliente', pertenecen al campo de la historia, específicamente a los estudios sobre las relaciones políticas de sociedades pre-modernas. En la década de los cincuenta éstos son retomados por un conjunto de estudios antropológicos y etnológicos, focalizados en Latinoamérica, la Región Mediterránea y el Sur de Asia, y es entonces cuando surge la noción contemporánea de 'clientelismo' para conceptualizar a las relaciones informales de poder en torno al intercambio mutuo de servicios entre dos personas o grupos socialmente desiguales (Schröter 2010, 142). Nace así lo que llamaré el clientelismo político de tipo 'tradicional' para expresar a la relación diádica, personal y asimétrica entre un patrón, dotado de recursos y poder, que ofrece protección y beneficios a un cliente, en situación de vulnerabilidad o carencia de algún tipo, que por su parte ofrece respaldo y servicios al patrón (Eisenstadt y Roniger 1984; Fox 1994; Schröter 2010).

A partir de estos primeros estudios, comenzó a evidenciarse que estas relaciones diádicas, directas y verticales entre patrón y clientes configuraban pautas recurrentes y

persistentes de afiliación política, incluso a medida que se expandían el sufragio y las instituciones democráticas (Güneş- Ayata 1994).

A partir de la década de los setenta se comenzaron a estudiar estas relaciones patrón-cliente en las modernas sociedades industriales y democráticas de occidente, y en este nuevo impulso en los estudios sobre el clientelismo político la ciencia política comienza a ocupar un lugar cada vez más preponderante (Stokes 2007b).¹⁸ Así comienza una expansión geográfica y disciplinar de los estudios sobre el clientelismo político, examinando el fenómeno en diversos procesos políticos de las democracias modernas: modernización política, transiciones de regímenes autoritarios a regímenes democráticos, distribución de poder político centro-periferia, integración étnica, organización de los partidos políticos de masas, neo-colonialismo, corrupción, etc. (Aguirre 2012). La conclusión más relevante de este tipo de estudios es que la tradicional relación clientelar había “evolucionado”, y si bien los patrones de intercambio seguían constituyendo un elemento central de la relación, ésta adoptaba características diversas derivadas de su adaptación al nuevo marco institucional de la competencia política democrática: se evidenciaba entonces un nuevo tipo de clientelismo 'moderno' (Caciagli y Belloni 1981; Hopkin 2006).

Las primeras teorías que intentaron explicar la persistencia del clientelismo político en las sociedades modernas, o en proceso de modernización, apelaron entonces a “hipótesis evolucionistas” basadas en la distinción analítica entre 'clientelismo tradicional' y 'clientelismo moderno' o 'institucional'¹⁹ y la idea de que, a medida que las sociedades se modernizaban, las prácticas clientelares iban atravesando una serie de etapas evolutivas que transformarían la relación clientelar tradicional en un nuevo tipo de relación

¹⁸ Stokes (2007: 607-608) llama a este período la “segunda ola” en los estudios sobre el clientelismo.

¹⁹ Por razones de simplicidad en la redacción me referiré a este segundo tipo de clientelismo como “clientelismo institucional”, si bien es preciso advertir que en la literatura no existe unanimidad respecto a su denominación.

clientelar más institucionalizada e, incluso, eventualmente desaparecerían (García Jablonski 2005).²⁰

Así se consolidó la distinción entre el 'clientelismo tradicional' y el 'clientelismo institucional' basada en la proximidad de la relación entre patrón y clientes (y la existencia de vínculos de reciprocidad, deferencia u obligación entre ellos), y el alcance y extensión de los beneficios otorgados (más o menos individuales y excluyentes) (Hopkin 2006).

A partir de esta distinción analítica, se considera que el clientelismo tradicional se encuentra caracterizado por una relación cara a cara, que implica vínculos emocionales - como lealtad y reciprocidad- y en la que se intercambia apoyo político por beneficios individuales en forma de bienes excluyentes (*excludable goods*) como dinero, electrodomésticos, materiales de construcción, medicamentos, entre otros.

En cambio, el clientelismo institucional se caracteriza por una relación más lejana e instrumental, donde la figura del patrón es muchas veces remplazada por la del partido político, y los clientes apoyan políticamente al patrón sin conocerlo personalmente en tanto los beneficios que este garantiza continúen; el intercambio involucra apoyo político por beneficios de tipo grupales (*club goods*) como el financiamiento de cooperativas de trabajo, la construcción de un comedor comunitario, la instalación de un centro de salud, etc.

Un aporte sustancial de esta literatura es incorporar en la dinámica operativa del clientelismo institucional a la figura del 'mediador' (*broker*), la cual es clave para explicar su funcionamiento en torno a redes clientelares y los procesos de negociación entre los miembros de estas y las estructuras partidarias (Archer 1990; Auyero 2001;

²⁰ Este análisis sobre la evolución del clientelismo político descansa, al menos, sobre dos aspectos: (i) La Teoría de la Modernización y la idea evolución social asociada a la misma, y (ii) la evidencia que sostenía que en países con un elevado PBI la existencia de prácticas clientelares generalizadas era muy baja o nula. Para un análisis crítico de esta perspectiva ver: (Kitschelt 2000, 856–57)

Trotta 2003a). La incorporación de la mirada 'reticular' sobre la organización del clientelismo y el rol estratégico del mediador permitieron analizar cómo, en un contexto de competencia electoral, las redes clientelares -a partir de sus mediadores- pueden ir más allá de las interacciones personalistas (cara a cara) con los patrones locales y “escalar” en la jerarquía de negociaciones de las maquinarias partidarias a nivel nacional (Scott 1969, 1158).

Un último elemento utilizado por la literatura para diferenciar más claramente entre el clientelismo tradicional y el clientelismo institucional son los dispositivos de monitoreo y rendición de cuentas utilizados (Kitschelt y Wilkinson 2007, 14–19). Las relaciones clientelares incorporan diversos dispositivos de monitoreo a partir de los cuales los patrones pretenden garantizar que los clientes efectivamente les brinden su apoyo y así seguir distribuyendo beneficios selectivos, diseñando una suerte de “rendición de cuentas perversa” (*perverse accountability*) (Stokes 2005).²¹

Desde este punto de vista, el clientelismo tradicional basa sus estrategias de monitoreo y rendición de cuentas en torno al control personal del patrón mediante: mecanismos de violación directa del secreto de voto, diversas formas de coacción o la intuición del patrón sobre el apoyo de sus clientes (basada en el conocimiento personal que tiene sobre los mismos o por información suministrada por otros clientes). El clientelismo institucional, en cambio, utiliza dispositivos más analíticos y distantes, donde se destacan los mecanismos de monitoreo basados en inferencias producto del análisis del desempeño electoral en la zona²²: se calcula el porcentaje de votos obtenidos en la zona

²¹ No obstante, cabe aclarar que por más eficientes que estos dispositivos de rendición de cuentas puedan ser, la institución del voto secreto genera un obstáculo para conocer efectivamente qué votó cada cliente; debido a ello, muchas veces lo que se controla no es qué se votó sino si se votó o no; o sea, se controla la concurrencia electoral (Nichter 2008) y/o la participación en actividades partidarias (Szwarcberg 2012a), y luego se espera que el cliente vote por el patrón inducido por la “obligación moral” que constituye haber recibido los beneficios (Lawson y Greene 2012).

²² Incluso desagregando los datos hasta llegar a analizar los votos obtenidos por mesa electoral.

en la que se focalizaron los beneficios y se infiere el grado de penetración que ha tenido la relación clientelar (Aguirre 2012; Kitschelt y Wilkinson 2007).²³

Las diferencias entre clientelismo tradicional e institucional se resumen a continuación en el Cuadro N° 1.1.

Cuadro N° 1.1: Clientelismo tradicional e institucional

	Proximidad y tipo de relación	Extensión del beneficio	Modo de vinculación	Dispositivos de monitoreo
Clientelismo Tradicional	Relación cara a cara, vínculos emocionales	Beneficios individuales y excluyentes	<i>Directo:</i> patrón-cliente	Violación del secreto a voto
Clientelismo institucional	Relación lejana e instrumental	Beneficios grupales	<i>Mediado:</i> patrón-mediador-cliente	Inferencias en base al resultado electoral

Fuente: elaboración propia

La distinción entre clientelismo tradicional e institucional, permitió incorporar categorías analíticas (como los dispositivos de monitoreo) y elementos teóricos y empíricos (como la figura del mediador) muy relevantes para comprender mejor el funcionamiento del clientelismo político contemporáneo. No obstante, muchos estudios etnográficos recientes sobre las prácticas clientelares en Argentina han evidenciado que ambos tipos de clientelismo, el tradicional y el institucional, operarían de forma conjunta o yuxtapuesta (Auyero 2001, 2002, 2004a; Trotta 2003a), destacando que pese a los cambios generales en el funcionamiento de las redes clientelares, algunas relaciones hacia el interior de éstas todavía mantienen algunas características asociadas al clientelismo tradicional, en especial el vínculo personal (relaciones cara a cara) y el

²³ En casos en los que existe poca elasticidad respecto a la preferencia político/partidaria del grupo sobre el que se focalizan los beneficios clientelares, aumenta considerablemente la predictibilidad sobre el apoyo que los votantes darán al patrón y su partido (Kitschelt y Wilkinson, 2007: 23), en tales casos estos mecanismos de control se tornan menos necesarios.

sostenimiento de sentimientos de deferencia y reciprocidad (Lawson y Greene 2012).²⁴

Además, si bien existe evidencia del cambio en las prácticas clientelares y su reducción en países desarrollados, también existe evidencia de que las mismas no han desaparecido del todo (Kitschelt 2007; Scheiner 2007). Esta evidencia nos fuerza a considerar modelos teóricos más amplios que el que presentan las hipótesis evolucionistas para tratar de entender al clientelismo político.

Con todo, en lo que respecta a la controversia desarrollada en este punto, rescatamos los siguientes puntos:

- La relación clientelar atraviesa procesos adaptativos para poder reproducirse en nuevos entornos. No obstante debemos descartar nociones teleológicas que sugieran un destino determinado en ese proceso de adaptación.
- El clientelismo político tiene características fijas y características variables (Trotta 2003a). Las primeras se vinculan al tipo de relación que establece: un intercambio informal y jerárquico que funciona como un mecanismo de intermediación política. Sin estas características, no existe una relación clientelar. Las segundas se vinculan a los aspectos sociopolíticos, históricamente constituidos, que conforman su contexto y fuerzan su adaptación: las formas de organización política popular, el sistema electoral, las instituciones que regulan la política asistencial, etc.
- La evidencia sugiere que las prácticas clientelares actuales se configuran en torno a una relación más organizada, instrumental y mediada que en el pasado (Kitschelt y Wilkinson 2007; Scott 1972; Weingrod 1968), en la que los mediadores políticos y los programas asistenciales del Estado ocupan un rol destacado.

²⁴ Lawson y Greene (2012) van más allá y sugieren superar la mirada “instrumental” sobre la relación clientelar y consideran que para entender el comportamiento de los actores involucrados en ella debemos recurrir a la idea de que existe una “norma de reciprocidad” que hace que el cliente se “sienta obligado” a devolver el favor al patrón por lo que su apoyo político es “auto-impuesto” (*self-enforce*), incluso cuando no existen mecanismos de control para garantizarlo. Este argumento también es sostenido por Auyero (1997a) y Finan y Schechter (2011).

- No obstante, ciertas características propias del clientelismo tradicional siguen existiendo, en especial en torno a las interacciones entre clientes y mediadores, por lo que más que pensar en su desaparición debemos considerar su deslocalización dentro de la estructura de las redes clientelares.²⁵

b. Focalización empírica del fenómeno: quiénes intercambian y para qué

La segunda controversia sobre el clientelismo político se desprende de la amplitud misma de su definición. Al entender al clientelismo como un tipo de relación política asimétrica basada en el intercambio de beneficios selectivos por apoyo político, es factible identificarlo en contextos diversos: redes de subsidios a empresas, formas de vinculación entre los líderes partidarios y sus militantes, formas de vinculación entre políticos locales y beneficiarios de políticas asistenciales, etc. Ante esto, buena parte del debate sobre el clientelismo político se orienta a identificar estos contextos y analizar en qué medida estas prácticas pueden o no pertenecer al mismo tipo de fenómeno.

En este sentido, algunos trabajos han propuesto una distinción analítica del clientelismo político en base al contexto en el cuál emerge, los actores que participan y los bienes y recursos intercambiados. De esta manera se distingue entre: clientelismo electoral, clientelismo burocrático y clientelismo partidista (Corzo 2002; Garcia Jablonski 2005; Villora Mendieta 2006, 189–92). A continuación analizaremos estos tipos de clientelismo con el propósito de determinar sobre qué tipo de clientelismo, dentro de esta clasificación, focalizaremos nuestro estudio en este trabajo.

El 'clientelismo burocrático' implica relaciones de intercambio entre políticos e individuos o grupos que aportan recursos al partido (normalmente para el financiamiento de campañas electorales) a cambio de futuras adjudicaciones de contratos, licitaciones, subvenciones, información calificada, etc. (Villora Mendieta

²⁵ Este punto será profundizado en el capítulo 2.

2006: 190). Esta forma de clientelismo político, clásicamente asociado al caso de la *Democrazia Cristiana* italiana (Caciagli 1977, 1996; Caciagli y Belloni 1981), vincula a comerciantes, empresarios y ciudadanos de diversas clases sociales con estructuras partidarias que cooptan y distribuyen ilegalmente bienes y servicios, por ello este tipo de clientelismo se vincula fuertemente a prácticas subsecuentes de corrupción.²⁶

En lo que respecta al clientelismo tal y como lo hemos entendido hasta ahora, existe al menos una característica que aleja al 'clientelismo burocrático' del tipo de clientelismo político que aquí nos interesa: la jerarquía entre los actores. Un aspecto esencial de la relación clientelar es que el patrón ocupa un lugar jerárquicamente superior al cliente en el orden político y social. En el caso del intercambio entre empresas privadas y partidos políticos, no está clara la lógica de la jerarquía. Por un lado, y siguiendo *grosso modo* a la literatura sobre élites, es altamente probable que políticos y empresarios tengan un origen social similar (Mills 1956); por otro lado, desde el punto de vista de las asimetrías de información (modelo principal-agente) y el flujo de recursos, en el 'clientelismo burocrático' la relación se invierte y el político pasa de ser 'principal' y quien otorga recursos esperando obtener apoyo político, a ser 'agente' y quien recibe un beneficio material a cambio de futuras retribuciones. Debido a ello, dejamos fuera del alcance de nuestro análisis teórico al clientelismo burocrático.

El 'clientelismo partidista', por su parte, se da hacia dentro de un partido político, y lo que está en juego es el apoyo y votos de militantes partidarios hacia una determinada facción a cambio de mejores lugares de poder dentro de la estructura partidaria (Villora Mendieta 2006: 192), por lo que se suele asociar a la idea de 'patronazgo'. Si bien

²⁶ Si bien la corrupción política implica mucho más que el clientelismo, esto no significa que ambas no estén relacionadas. La mayoría de los países en los que se han evidenciado prácticas clientelares regulares (asiáticos, africanos, americanos o europeos) suelen caracterizarse por altos índices de corrupción en comparación con otros países de la misma región -con la excepción de Japón-. No obstante, y más allá de esta correlación, sólo podemos sostener que la corrupción y falta de controles sobre el uso de fondos públicos incrementa la factibilidad de las prácticas clientelares, pero esto no es suficiente para construir una asociación causal que explique al clientelismo político a partir de la existencia de corrupción.

patronazgo y clientelismo denotan un fenómeno similar, en síntesis: “*el intercambio de votos y otros tipos de apoyo partidario por decisiones públicas con beneficios divisibles*” (Piattoti 2001, 4), existen diferencias sustanciales entre ambos. El patronazgo, término más común en la lengua inglesa, parece tener un significado distinto en cada costado del atlántico (Ídem) pero es comúnmente utilizado para hacer referencia a la asignación de empleo público a personas del círculo íntimo de los políticos (Folke, Hirano, y Snyder 2011; Hilgers 2011, 576). Más allá del tipo de beneficios (empleo u otros) asignados al patronazgo, el concepto es siempre utilizado para dar cuenta de cómo se generan ventajas estratégicas sobre un tipo particular de “beneficiarios” (configurados en torno a relaciones de parentesco, filiación partidaria o participación en grupos religiosos o étnicos, entre otros). En cambio el clientelismo, término más común en el léxico Romano (Piattoti 2001, 4–5), denota una práctica en la que el objeto no es tanto generar algún tipo de ventaja comparativa sobre un determinado grupo de beneficiarios, sino, configurar un “*mecanismo masivo de intercambio con el objeto de garantizar apoyo político*” (Ibídem, pp.5) y abordar problemáticas concretas sobre poblaciones heterogéneas.

En tanto estrategias para la construcción de poder político, el patronazgo se orienta a la cooptación de puestos, roles y recursos claves dentro de las instituciones públicas por parte de personas que comparten intereses de grupo.²⁷ El clientelismo, por su parte, es una práctica orientada a la acumulación individual de poder político por parte de mediadores y patrones, garantizada a partir del apoyo político colectivo de sus clientes, en forma de votos o participación en actos partidarios.

Según Van de Walle (2007) el uso indistinto de los conceptos de clientelismo y patronazgo es factible en países con un alto ingreso medio y partidos políticos con

²⁷ Para una caracterización más sistemática sobre el patronazgo y las diversas estrategias políticas asociadas a su uso en los partidos políticos ver: Bearfield 2009; Sorauf 1960 y Warner 1997.

estructuras organizativas estables en los que existe suficiente experiencia y recursos al servicio de este tipo de prácticas; por ello, suelen integrarse como parte de una misma estrategia de construcción de poder político partidario. Pero en países con ingresos bajos y partidos políticos más inestables, el clientelismo es más bien “prebendalista” (*prebendalism*) e incorpora muy poco patronazgo.²⁸

Con todo, y si bien pueden superponerse, dejaremos las relaciones de patronazgo fuera de nuestro análisis. Sin embargo, y cómo se profundizará en el próximo capítulo, si se prestará atención a la dinámica interna de las redes clientelares y cómo en éstas puede desplegarse un uso 'partidista' del clientelismo tal y como ha sido explicado en este punto.

Por último, en el 'clientelismo electoral' la relación clientelar está orientada hacia la obtención de los votos y apoyo político de ciudadanos (Villora Mendieta 2006: 189-190). El interés de los patrones está puesto en organizar el apoyo político individual de amplios grupos de clientes con el propósito de canalizarlo electoralmente, por su parte el interés de los clientes está en conseguir algún tipo de beneficio selectivo por parte de los patrones que les permita solucionar (aunque sea parcialmente) algún tipo de problema apremiante. En este sentido, el 'clientelismo electoralista' es el que más se parece a lo que hasta aquí hemos entendido por clientelismo político. Por ello, en este trabajo sólo nos preocuparemos por el clientelismo electoralista y, más específicamente, el tipo de relación más común de éste en la política argentina: el vínculo entre políticos y ciudadanos en situación de vulnerabilidad social (Aguirre 2012; Lodola 2011; Nazareno, Stokes, y Brusco 2006; Stokes et al. 2013). De esta forma, dejaremos de lado otros tipos de clientelismo político potencialmente identificables bajo otros contextos o

²⁸ Incluso Van de Walle va más allá y sugiere, en línea con las “hipótesis evolucionistas”, que la consolidación democrática y el desarrollo institucional de estos países lleva a un cambio de prácticas clientelares prebendalistas a prácticas clientelares paternalistas a medida que los aparatos partidarios van ganando poder y capacidad organizativa.

características. Esta opción se justifica en que el objetivo de este trabajo es analizar la relación entre el clientelismo político y los programas de transferencias condicionadas de ingresos, por lo que las prácticas clientelares vinculadas a la población destinataria de estos programas son las únicas relevantes para nuestro análisis.

4. Enfoques analíticos y sesgos en el análisis

Más allá del valor heurístico de las distintas tipologías y modos de aproximación al fenómeno, muchas de las diferencias identificadas por los análisis de caso respecto a 'tipos de clientelismo', sus pautas de funcionamiento y sus efectos sobre diversas dimensiones de la vida social y política, tienen que ver más con el enfoque teórico adoptado que con diferencias empíricas estables (Aguirre 2011b; Auyero 1997a; Barozet 2006; Quirós 2011).

Para poder tomar una posición en esta cuestión, en este punto abordaré cómo las diversas perspectivas de análisis en los estudios sobre el clientelismo político predeterminan los resultados de las investigaciones y, con ello, buena parte de las conclusiones contradictorias dentro de la literatura.²⁹ El objetivo de esto no es sistematizar el estado del arte en los estudios sobre clientelismo (lo que superaría las pretensiones del capítulo), sino revisar qué elementos extraer de los diversos enfoques con el propósito de ayudar a diseñar una perspectiva teórica sobre el clientelismo político que nos ayude a abordar nuestro tema de investigación.

Para abordar esta cuestión sugiero dividir los estudios sobre clientelismo político en base a dos categorías: micro-macro y oferta-demanda. La primera categoría hace

²⁹ Con un propósito similar, pero a partir de una deriva analítica distinta, Vommaro y Combes (2016) sugieren una “sociología de la sociología del clientelismo” que a partir de analizar tanto las categorías desde la que el fenómeno es estudiado (destacando los intercambios entre disciplinas y perspectivas) como las configuraciones políticas desde las que es juzgado normativamente, pueda dar cuenta de las diversas interpretaciones del mismo y así propender a una ampliación conceptual que nos aproxime a una teoría de los vínculos políticos personalizados.

referencia al nivel de análisis, o sea si se parte de una perspectiva “micro” centrada en los actores que constituyen la relación o en los efectos estructurales “macro” que la misma tiene sobre diversos aspectos del sistema social (sistema de partidos, competencia electoral, desarrollo social, régimen de bienestar, etc.). La segunda categoría, oferta-demanda, es más bien una subcategoría de la primera, pues tan solo es aplicable al nivel de análisis micro, y hace referencia a si se toma el punto de vista del “patrón” (quien ofrece) o del “cliente” (quien demanda).

Cuando se toma en consideración un punto de vista macro sobre el clientelismo político cobran relevancia las explicaciones de tipo funcionalista que analizan la relación entre el clientelismo y algunos aspectos estructurales del funcionamiento político y social, tales como: las dinámicas partidarias (Levitsky 2005, 2007), la organización del régimen de bienestar (Ley 2011), el diseño de instituciones y capacidades estatales (Grzymala-Busse 2008; Müller 2007), el nivel de formalización de las instituciones políticas (Donnell 1996; Taylor-Robinson 2006) o la calidad de la democracia (Ippolito O’Donnell 2006; Khan 2005), entre otras.

Para esta perspectiva la presencia de prácticas sistemáticas de clientelismo político es evidencia de sus efectos funcionales sobre las pautas de organización del sistema político, en particular debido a que permite una articulación entre mecanismos informales y masivos de distribución con mecanismos de cooptación de “clientelas” electorales. Con todo, el clientelismo político sería necesario para la reproducción de un sistema político encastrado en dinámicas de explotación sobre las que el clientelismo opera con una doble función: distribuye beneficios paliativos para reducir la conflictividad social y construye una suerte de legitimidad democrática al empoderar a las maquinarias electorales de los partidos y hacerlos ganar elecciones.

Por su parte, cuando se adopta un nivel de análisis micro se destacan las explicaciones de tipo intencionalista y se resaltan los aspectos motivacionales de los actores involucrados.³⁰ Dentro de esta perspectiva es importante diferenciar si se analiza la relación desde el punto de vista de la oferta (patrón) o de la demanda (cliente). En el primer caso, se suelen resaltar los aspectos racionales/estratégicos de la relación (Gans-Morse, Mazzuca, y Nichter 2010; Stokes 2005; Zarazaga 2013), invisibilizando así los aspectos normativos y emocionales y la compleja estructura de incentivos que lleva a que los clientes participen en las redes clientelares.³¹ De modo similar, cuando se centra el análisis en el punto de vista de los clientes se reduce sus representaciones políticas, los diversos motivos que incentivan su participación y en cómo la relación clientelar se sostiene sobre la construcción de complejos sistemas de relaciones sociales entre clientes y mediadores (Auyero 2001; Quirós 2008); no obstante, se suelen perder de vista los intereses estratégicos de los patrones que dotan de recursos estatales a las redes clientelares.³²

Parece haber una tendencia a que desde el análisis micro centrado en la perspectiva de la demanda se destaquen los aspectos simbólicos asociados al vínculo entre clientes y mediadores, los que suelen ser tomados como evidencia para sostener formas de relación clientelar más similares al tipo ideal 'clientelismo tradicional'. En cambio, el análisis micro desde la perspectiva de la oferta tiende a destacar el aspecto instrumental y la distancia entre patrones y clientes, acercándose a una descripción similar al tipo ideal del 'clientelismo institucional'. Esto último también se replica desde la perspectiva macro en la que muchos de los aspectos asociados a la relación entre clientes y

³⁰ Para una distinción entre explicaciones funcionalistas e intencionalistas, ver: Elster 1986.

³¹ Como destaca Combes (2011) esto es una característica recurrente en los estudios politológicos sobre clientelismo, en especial aquellos basados en el individualismo metodológico y la teoría de elección racional. En éstos se suele analizar el fenómeno considerando sólo la motivación racional y estratégica de los actores involucrados y los flujos de transacciones factibles de análisis cuantitativo, reduciéndolo así a la lógica del *vote buying*.

³² Este tipo de análisis son más comunes en los estudios sociológicos y antropológicos basados en estrategias metodológicas cualitativas, destacándose entre ellas la etnografía.

mediadores son soslayados, y sólo se interpreta la relación clientelar en base a sus consecuencias generales en la reproducción de determinadas configuraciones institucionales y órdenes de prácticas sociales. En el cuadro 1.2 se sintetizan las distintas perspectivas.

Con todo, las perspectivas macro y micro-oferta son las más comunes en los estudios desde la Ciencia Política, en tanto que la perspectiva micro-demanda es más recurrente en los estudios sociológicos y antropológicos. Más allá de esta clara distinción, que no denota sino las diferencias metodológicas arraigadas a cada perspectiva disciplinar, considero que cada una de estas perspectivas puede verse ampliamente beneficiada al incorporar componentes de las otras.

Cuadro 1.2: Modos de abordaje al estudio del clientelismo político

	Micro	Macro
Oferta	El clientelismo como estrategia de compra de votos y apoyo político. Se presenta como una práctica racional orientada a la maximización de beneficios y sensible a las condiciones de competencia política y la disponibilidad de recursos públicos. Se sostiene por el equilibrio entre las estrategias de los actores y sus retornos electorales.	El clientelismo como mecanismo de vinculación entre políticos y ciudadanos. A través de su doble función (distribución de beneficios y organización de apoyo político) permite la reproducción del sistema político y los procesos de explotación que el mismo sostiene. Análisis de tipo funcional entre el clientelismo político y: la estructura de los partidos, el nivel de desarrollo social, la calidad de la democracia, el alcance de las instituciones formales e informales, las formas de regulación social, entre otros. Se sostiene por su funcionalidad en la reproducción del sistema político y social.
Demanda	El clientelismo como parte de la cotidianidad en la praxis política de los sectores populares. Relevancia de lo emocional , de las representaciones sobre la política , la imagen de los líderes carismáticos y las formas de organización política popular. Se sostiene por su rutinización y consolidación como práctica política legitimada.	

Fuente: elaboración propia

Si el objetivo es desarrollar una mirada teórica del clientelismo político que nos permita entender la dinámica de su organización, la estructura de incentivos de los actores, sus

efectos agregados a nivel estructural y los aspectos que explican su persistencia, es preciso no sólo construir una definición del fenómeno que pueda captar su riqueza empírica sino también adoptar una perspectiva analítica que permita, en la medida de lo posible, conciliar los aportes de la literatura, por más heterogénea que se nos presente, y superar los sesgos presentes en los enfoques descriptos.

Como veremos en el próximo capítulo al profundizar nuestro modelo teórico sobre el funcionamiento de las redes clientelares, las limitaciones asociadas a las miradas 'micro' que se reducen únicamente al lado de la oferta o la demanda pueden ser superadas si se adopta un modelo teórico relacional que contemple tanto los aspectos racionales/estratégicos de los actores, como sus posiciones funcionales y el efecto de las relaciones y normas sociales que los vinculan. Para ello es preciso entender al clientelismo político ya no como una díada patrón-cliente sino como una red social basada en la articulación trídica de tres roles: patrón-mediador-cliente. A su vez, el análisis de las redes clientelares y sus pautas de organización y reproducción aporta elementos de juicio para dar cuenta de sus efectos 'macro' en diversas dinámicas estructurales: desde la organización partidaria local hasta el diseño de políticas asistenciales masivas.

Antes de avanzar sobre esto, en el próximo punto se presenta sintéticamente la evidencia presentada por los trabajos en la materia que buscan destacar la preeminencia del clientelismo político en la Argentina.

5. La Argentina clientelar. Evidencia sobre prácticas clientelares en la Argentina contemporánea.

En las páginas anteriores se revisó el problema conceptual asociado al estudio del clientelismo político, el objetivo ha sido ir reconstruyendo una concepción sobre el

fenómeno, en base a las que considero las principales controversias teóricas sobre el mismo, con el propósito de desarrollar en el próximo capítulo una teoría sobre el funcionamiento de las redes clientelares que nos permita avanzar sobre las preguntas que guían a este trabajo.

En este punto abordaremos una cuestión central para completar nuestra mirada sobre el clientelismo político en la Argentina: nos preguntaremos qué evidencia existe respecto a la incidencia del clientelismo político en el país. El propósito de incorporar esta preocupación de índole empírica aquí es intentar ponderar la relevancia e incidencia del clientelismo político como práctica política concreta y destacar algunas dificultades en su estudio empírico (que luego serán retomadas en el capítulo 4).

a. Clientelismo político en la Argentina contemporánea. Evidencia preliminar

El punto de partida para justificar preguntarse por el clientelismo político en la Argentina es revisar la evidencia respecto de la existencia del mismo. En este sentido la literatura presenta dos grandes modos de indagación que han evidenciado de modo sistemático la presencia de relaciones clientelares en la Argentina: los estudios cualitativos, en especial de tipo etnográfico, y los estudios cuantitativos, en especial aquellos basados en encuestas a ciudadanos. Respecto a los primeros, para los propósitos de este punto sólo basta decir que desde la década del '90 los mismos han sido moneda corriente en la literatura especializada, sobre todo aquellos basados en estudios de caso sobre el conurbano bonaerense. Esta problemática cobró mayor relevancia a partir de la crisis del 2001 y el desarrollo posterior de nuevos y masivos programas asistenciales orientados a las familias con mayor vulnerabilidad social (Auyero 1997b, 2001; Ciminari 2008; Peralta 2006; Quirós 2008; Trotta 2003a; Zarazaga 2014a). En su conjunto, estos estudios sirvieron para arrojar luz sobre una

práctica política generalizada pero oculta, a la vez que aportaron elementos de juicio relevantes para entender la dinámica del clientelismo político y su consolidación en el repertorio de estrategias políticas usadas por los partidos políticos, en especial el justicialismo, para consolidar sus organizaciones políticas territoriales.

Uno de los aportes distintivos de la evidencia cualitativa sobre el clientelismo político es que permitió profundizar las complejas dinámicas relacionales asociadas al mismo, que van mucho más allá de los intercambios entorno a procesos electorales. En otras palabras, esta evidencia permitió entender la persistencia del clientelismo “*entre los períodos electorales, cuando la necesidad de conseguir votos desaparece*” (Auyero y Benzecry 2016, 164). Así, como profundizaremos en el próximo capítulo, se destaca el clientelismo político como un sistema de relaciones políticas que operan de modo cotidiano arraigado sobre otro tipo de relaciones sociales (vecindad, amistad, familia) que funcionan de modo articulado para generar que la conducta de los agentes obedezca a un conjunto de dispositivos cognitivos y afectivos que constituyen un “*habitus clientelar*” (ídem), que afecta su modo de hacer/pensar la política.

Respecto a los estudios estadísticos es preciso aclarar que, como se discutirá más adelante, los mismos enfrentan varios problemas debido a lo difícil que es construir evidencia cuantificable sobre el clientelismo político. No obstante las encuestas a ciudadanos parecen ser uno de los procedimientos que mejor permiten cuantificar la incidencia de las prácticas clientelares en la población, a la vez que nos brindan indicios sobre las representaciones que los ciudadanos hacen sobre el fenómeno.³³

Siguiendo esta línea, podemos tomar en consideración los datos a nivel individual obtenidos de la encuesta elaborada por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina –LAPOP- (Lodola 2011) durante el año 2010. La encuesta buscó captar el

³³ Otros modos de construir evidencia cuantitativa sobre el clientelismo político, como el uso de variables proxy, son discutidos en capítulos posteriores.

ofrecimiento personalizado de bienes materiales a cambio del voto como un modo de indicar la incidencia de las prácticas clientelares en el país. La pregunta utilizada en la encuesta fue la siguiente:

*“En los últimos años y pensando en las campañas electorales, ¿algún candidato o alguien de un partido político le ofreció algo, como un favor, comida o alguna otra cosa o beneficio a cambio de que usted votara o apoyara a ese candidato o partido? ¿Esto pasó frecuentemente, rara vez, o nunca?”*³⁴

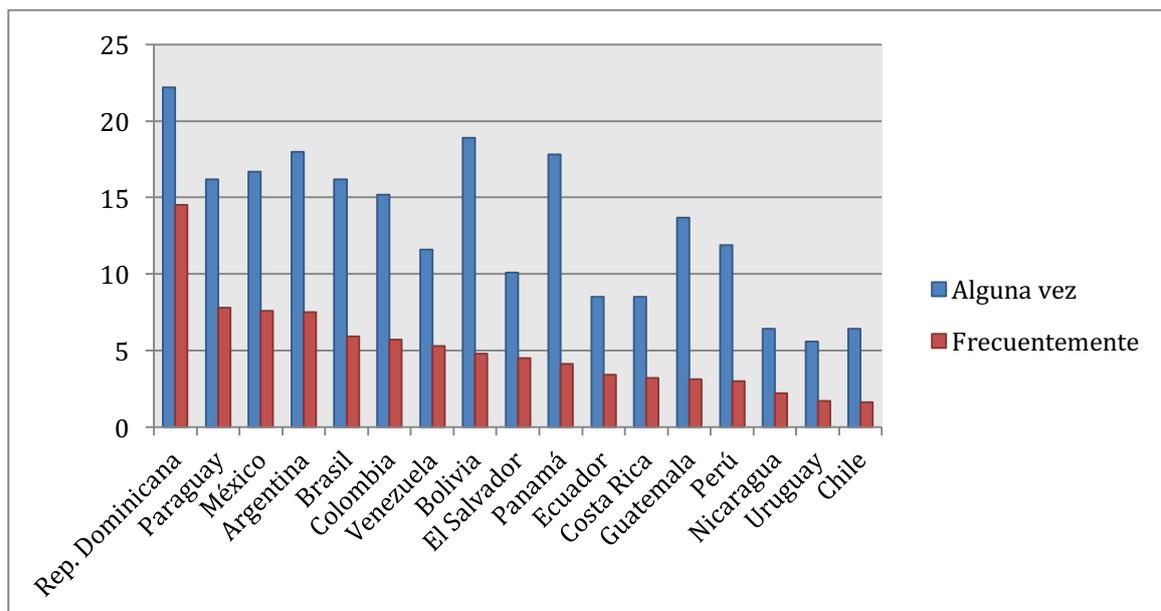
Según los datos recopilados, la Argentina se encuentra entre los países con mayor clientelismo político en la región (ver gráfico N° 1.1). El 18% de los entrevistados dijo haber recibido alguna vez un ofrecimiento y dentro de estos el 7,5% dijo recibir este tipo de ofrecimientos frecuentemente.

Respecto al primer indicador, haber recibido “alguna vez” el ofrecimiento, la Argentina sólo es superada por República Dominicana (22.2%) y Bolivia (18,9%). Respecto al segundo indicador, recibir “frecuentemente” este ofrecimiento, sólo es superada por República Dominicana (14.5%), Paraguay (7.8%) y México (7.6%). Chile, Uruguay y Nicaragua, por su parte, son los países en los que siguiendo las respuestas de los encuestados hay menor incidencia de las prácticas clientelares.³⁵

³⁴ Una aclaración relevante sobre la pregunta para poder contextualizar las respuestas: la misma hace referencia a elecciones pasadas, por lo que la respuesta puede ser retrospectiva y no ser un buen indicador del contexto en el que fue realizada (año 2010). No obstante, que las respuestas contemplen la posibilidad de periodizar los “ofrecimientos” (“frecuentemente”, “rara vez”) nos permite identificar mejor las respuestas asociadas a experiencias más próximas en el tiempo (“frecuentemente”) y aproximarnos de este modo a una representación de la situación que dé cuenta tanto del pasado como del presente.

³⁵ Otra aclaración relevante respecto a esta evidencia es que las prácticas clientelares, al estar asociadas a cuestionamientos morales y, en ocasiones, a prácticas ilegales, suelen ser ocultadas por parte de sus practicantes. Debido a ello, es posible que los entornos culturales y el modo de abordar la pregunta afecten sensiblemente el nivel de respuestas positivas, afectando con ello el nivel de fiabilidad de los resultados de la encuesta.

Gráfico N° 1.1: Personas que declaran haber recibido el ofrecimiento de un beneficio a cambio de su voto



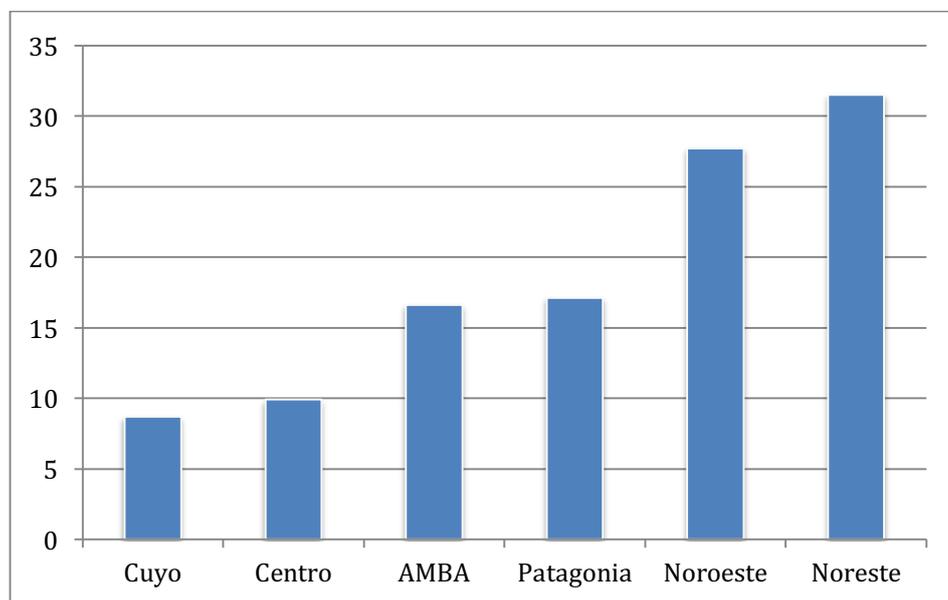
Fuente: elaboración propia en base a datos de Lodola 2011.

Cuando analizamos la misma pregunta hacia el interior del país y analizamos las respuestas por región (ver gráfico 1.2), encontramos que el clientelismo político parece ser más recurrente en las zonas del norte del país, en especial en el noroeste en dónde el 31,5% de los encuestados declaró que alguna vez se le ofreció un beneficio a cambio de su voto.³⁶ Este dato es coherente con otras fuentes de evidencia similar (Nazareno, Stokes, y Brusco 2006; Stokes et al. 2013) que destacan cómo este tipo de ofrecimientos son más recurrentes en las zonas más pobres y dónde las políticas sociales programáticas del Estado son más deficitarias tanto en términos de cobertura como en la transparencia de las administraciones. Lamentablemente la encuesta está codificada de modo tal de integrar como una misma zona a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y al Conurbano Bonaerense (zona AMBA) imposibilitando así lograr evaluar la incidencia

³⁶ Respecto a este dato en específico, es importante destacar que el muestreo por provincias tiene problemas de representatividad, pues al separar la muestra por personas que han recibido un ofrecimiento y luego por provincia de procedencia de éstas, el número de observaciones para varias provincias cae fuertemente, perdiendo así relevancia estadísticas.

del clientelismo en este segundo, considerado comúnmente como una de las zonas con mayor propensión al desarrollo de prácticas clientelares.

Gráfico N° 1.2: Personas que declaran haber recibido el ofrecimiento de un beneficio a cambio de su voto



Fuente: elaboración propia en base a datos de Lodola 2011.

Si bien la mayoría (45,3%) de los que reconocieron haber recibido alguna vez un ofrecimiento de estas características respondió haberse sentido menos inclinado a votar al partido que le hizo dicho ofrecimiento, uno de cada diez (10,7%) admite estar más inclinado a votarlo. Como sugiere Lodola (2011) este tipo de preguntas sobre prácticas moralmente cuestionables tiende a condicionar las respuestas de los entrevistados y por ello a subestimar el efecto real, aun así el efecto es sustantivamente relevante pues “*el 10,7% (que vendieron su voto) del 18% (que recibieron una oferta por su voto) correspondería a cerca de 380.000 votos “comprados” en las elecciones nacionales de 2007*” (2011: 10).

Respecto a estos datos es preciso hacer dos aclaraciones: (i) difícilmente en base a ello pueda hacerse una cuantificación creíble sobre la compra de votos, pues la mayor o menor inclinación declarada a votar al partido que ofrece un beneficio a cambio del voto no subsume a una inclinación previa a votarlo con ausencia de dicho ofrecimiento, mucho menos una estimación exacta del alcance de las redes clientelares.³⁷ (ii) No obstante, esta evidencia, más allá de todas las limitaciones señaladas, sí nos permite advertir **que la cuestión del clientelismo político es relevante en la Argentina** y que el mismo parece concentrarse en las estrategias políticas orientadas a los sectores de mayor vulnerabilidad social del país.

Siguiendo lo discutido hasta acá, en el próximo punto se desarrolla, a modo de conclusión, el concepto de clientelismo político que utilizaré en este trabajo y que servirá de base para analizar el funcionamiento de las redes clientelares en el capítulo 2.

6. Conclusión: construcción del concepto de clientelismo político

A lo largo de este capítulo se repasaron algunas controversias teóricas asociadas al concepto de clientelismo político y su tratamiento en el marco de las ciencias sociales. De esta revisión me interesa sintetizar en este último punto las características más relevantes del clientelismo político de modo tal de poder construir una conceptualización del fenómeno que nos permita tomar una posición frente a las distintas disputas teóricas. A partir de esto en los próximos capítulos podremos construir un marco teórico más específico que nos permita abordar nuestras preguntas de investigación.

³⁷Como se ve a lo largo de este trabajo el clientelismo político constituye una relación mucho más compleja que aquello que pretende captar la encuesta.

El núcleo teórico del clientelismo político se encuentra en la relación informal de intercambio de beneficios selectivos por apoyo político. En las democracias contemporáneas esta relación de intercambio es llevada adelante por tres actores: patrón, mediador y cliente, quienes constituyen una asociación jerárquica pero de mutua dependencia. No obstante, para poder entender al clientelismo político en toda su complejidad debemos considerar que es mucho más que un mero intercambio instrumental, pues además constituye una relación entre políticos y ciudadanos que crea lazos simbólicos que legitiman y empoderan políticamente a los primeros y presentan un horizonte de “estrategias de supervivencia” (Auyero 2001; Peralta 2006) para los segundos.

Desde el punto de vista de los clientes, esta relación es un modo de recurrir a mediaciones interpersonales que permiten materializar los beneficios de pertenecer a una comunidad política, pues les permite acceder a recursos estatales difíciles de conseguir de otro modo. En otros términos, en determinados contextos sociales la presencia del Estado se cristaliza a través de las mediaciones clientelares, por lo que la participación en este tipo de relación se presenta como una estrategia para acceder a una protección que, si bien está formalmente garantizada, no es efectivamente brindada por las instituciones formales del Estado. Para patrones y mediadores, por su parte, el clientelismo político es un mecanismo que les permite ser políticamente recompensados por su predisposición a resolver los problemas apremiantes de los ciudadanos (más específicamente de sus “clientes políticos”); en otras palabras, una forma de garantizar que por cumplir su parte en el “contrato clientelar” obtendrán el apoyo político necesario para sostener su posición, de allí que se transforme en una estrategia política para la construcción de bases de apoyo político a partir de la consolidación de “clientelas electorales”.

La interdependencia entre los actores asociados por una relación clientelar facilita que la misma, al reproducirse en el tiempo, constituya ‘normas sociales’³⁸ que garantizan el éxito de la asociación en base a distintos constreñimientos sobre la conducta de los participantes, desde dispositivos de rendición de cuentas entre las partes que apelan a su racionalidad instrumental (Stokes 2005) -si una de las partes no cumple con lo “pactado” fracasa la asociación dificultando que se repita en el futuro-³⁹ hasta dispositivos basados sentimientos de lealtad y nociones de reciprocidad (Lawson y Greene 2012).

La dinámica entre las relaciones de interdependencia y el cumplimiento de normas se retroalimenta en el tiempo: a medida que la asociación entre los miembros de un grupo se mantiene en el tiempo aumenta su predisposición a cumplir las normas, a su vez la persistencia en el tiempo de las normas aumentan la cooperación e interdependencia entre los miembros de un grupo (Horne 2014, 113). Debido a ello, la persistencia en el tiempo de la relación clientelar opera como un efecto auto-reforzador de la misma, cristalizando a las redes clientelares como una forma de organización política construida sobre una relación *quid pro quo* en la que ambas parte se benefician en el corto plazo por el cumplimiento de lo pactado.

En términos más simples, tanto la aversión a no recibir los beneficios de lo “pactado” (ya sea la distribución de beneficios selectivos o el apoyo político) como la predisposición moral a cumplir con lo prometido, generan incentivos que fortalecen la probabilidad de que las partes de una relación clientelar cumplan con “su parte”. De este modo, la relación clientelar tiene éxito y, gracias a ello, facilita que la misma se repita

³⁸ Las normas sociales son reglas sobre las que hay algún nivel de consenso y son socialmente impuestas. Si bien se solapan con aspectos intersubjetivos como los valores y la moral, las normas se diferencian debido a que su no cumplimiento es socialmente sancionado. (Horne 2014, 105).

³⁹ En este sentido, la persistencia de relaciones clientelares entre un conjunto de actores puede ser entendido como evidencia del éxito de sus iteraciones pasadas (ver: Aguirre 2012).

en el futuro. De este modo se fortalece la idea de que las redes clientelares se “institucionalizan” como modo de intermediación política efectiva.

Tomando en consideración lo dicho hasta ahora, en este trabajo entenderé por clientelismo político un **tipo particular de intermediación política en el que 'patrones', 'mediadores' y 'clientes', se relacionan a través del intercambio de apoyo político por beneficios selectivos.** En la iteración de sus vínculos y en su adaptación al entorno, la relación clientelar genera rutinas que se traducen en normas, valores y reglas de comportamiento compartidas que permiten su organización, favorecen el surgimiento de sentimientos de lealtad y reciprocidad y facilitan la cooperación entre las partes.

Más allá de los matices con los que se presenta en diversos contextos históricos, la relación clientelar posee algunas regularidades que la caracterizan: la relación es **informal, interdependiente y voluntaria**, la misma **se estructura jerárquicamente**⁴⁰ y los actores poseen **dotaciones asimétricas de poder y necesidades** (que favorecen al 'patrón'). Debido a ello, es fundamental entender al clientelismo político como un tipo de relación política en la que el elemento central es un intercambio personalizado e informal, y que este se encuentra legitimado por una noción de reciprocidad entre las partes que, no obstante, no se vinculan en igualdad de condiciones por lo que persiste una relación de dominación sobre los clientes que redundará en el sostenimiento del *status quo* (Auyero 1997a, 2004b; Auyero y Benzecry 2016; Chubb 1981; Medina y Stokes 2007; Stokes 2007a; Trotta 2003a).⁴¹

⁴⁰ El acuerdo respecto a estas características no es unánime. Por ejemplo, Combes (2011) relativiza la noción de jerarquía (y la de “dominación” que suele desprenderse de ella, por ejemplo en Auyero 2004b) y en su lugar propone entender la relación clientelar como un sistema cooperativo desigual debido a que en ella existiría una “economía moral”, un imaginario de justicia, común a ambas partes. En este trabajo me inclino por las posiciones que consideran que, efectivamente, el aspecto jerárquico y de dominación política son claves para entender los efectos del clientelismo político en el largo plazo.

⁴¹ Cabe resaltar que, por lo menos desde los trabajos clásicos de Max Weber, la teoría política insiste en que legitimidad y dominación política se encuentran íntimamente asociadas. Para que se constituya una verdadera dominación política, que no se reduzca a una mera coerción física permanente, las relaciones

A partir de este repaso sobre la noción de clientelismo político y sus principales características, en el próximo capítulo avanzaremos en nuestro entendimiento del mismo al proponer un modelo teórico que explique el funcionamiento de las redes clientelares. Con todo, se espera que el marco teórico nos permita entender con mayor detalle el modo en el que las redes clientelares utilizan recursos del Estado para construir bases de apoyo político territorial y distribuir selectivamente beneficios entre la población, logrando así empoderar a las organizaciones políticas locales vinculadas al gobierno y, a la vez, enfrentar situaciones de conflictividad social y competencia política local.

jerárquicas que le son inherentes deben detentar algún tipo de legitimidad que facilite que las mismas se reproduzcan en el tiempo sin alterar significativamente el orden político que constituyen. Debido a ello, las teorías políticas que consideran a los procesos de dominación política como parte central del análisis político dan especial atención a los aspectos simbólicos asociados a dicha dominación.

Capítulo 2: Redes clientelares y organización política

“La política nace en el entre-los-hombres, por lo tanto completamente fuera del hombre. De ahí que no haya ninguna sustancia propiamente política. La política surge en el ‘entre’ y se establece como relación”

Hannah Arendt⁴²

Introducción

En este capítulo se desarrolla un modelo teórico sobre el funcionamiento de las redes clientelares. A partir de este, en el próximo capítulo se avanzará en la relación entre el clientelismo político y los programas de transferencias de ingresos a partir del estudio de los modos de distribución no programáticos. En su conjunto, esta deriva teórica nos permitirá inferir las consecuencias observables de nuestras hipótesis y plantear una estrategia metodológica para su estudio empírico.

El modelo teórico desarrollado en este capítulo se presenta como una conjetura construida sobre la base de otros trabajos (propios y ajenos) y que tiene como objetivo establecer supuestos teóricos sobre las redes clientelares que nos permitan avanzar en la identificación de las características relevantes de las mismas para nuestro objeto de estudio: la relación entre el clientelismo político y los programas de transferencias condicionadas de ingresos.

Para ello, en este capítulo se propone abordar el fenómeno del clientelismo político desde el punto de vista del funcionamiento de las redes clientelares enfatizando dos aspectos de las mismas: (i) su lógica interna y el modo en el que esta condiciona el comportamiento de los actores y su asociación, y (ii) su efecto en la organización política territorial y en la distribución de asistencia social de forma localizada y selectiva. A partir de un análisis relacional del clientelismo político con acento en la

⁴² Hanna Arendt (2009), “Qué es la política”. Paidós, Barcelona. Pp. 46.

lógica de funcionamiento de las redes clientelares, se buscar adoptar una perspectiva teórica que permita hacer interactuar algunos aspectos de los enfoques micro y macro descriptos en el capítulo anterior.

Este capítulo se organiza de la siguiente manera: primero repaso en términos generales y sintéticos qué entiendo por un análisis relacional del clientelismo político. Luego defino qué entiendo por red clientelar, enfatizando sus propiedades relacionales y estructurales, para luego analizar su efecto en la organización política local y la distribución selectiva de beneficios. Por último el capítulo concluye enfatizando los puntos más relevantes de lo expuesto en relación a los objetivos de este trabajo.

1. Un análisis relacional del clientelismo político

Entender al clientelismo político como un tipo de relación permite que el mismo sea analizado desde un “enfoque relacional” (McClurg y Young 2011) en el que la interdependencia entre los actores, y entre estos y las estructuras sociales dentro de las cuales despliegan su comportamiento, es central para dar cuenta de sus acciones y preferencias (Aguirre 2011a, 10). Esto se debe a que el enfoque relacional se basa en una “perspectiva de trans-acción” (Dewey y Bentley 1949, 108) en la que

“los mismos términos o unidades involucradas en una transacción derivan su significado, significancia e identidad de los papeles funcionales (cambiantes) que juegan dentro de esta transacción. Ésta, vista como un proceso dinámico y en constante desarrollo, se convierte en la unidad primaria de análisis en vez de los elementos mismos que la constituyen” (Emirbayer 1997, 288).

Desde este punto de vista, lo que nos interesa es la relación clientelar misma ya que es a partir de ésta que podremos caracterizar a los actores involucrados, sus roles e

incentivos, la lógica de su asociación y cómo la misma se constituye en un medio para la canalización de apoyo político y la distribución de beneficios selectivos.

Uno de los enfoques más desarrollados para el análisis de fenómenos sociales desde una perspectiva relacional es el Análisis de Redes Sociales (Aguirre 2011a; Freeman 2004; Knoke 1990; Wasserman y Faust 2009). El Análisis de Redes Sociales (ARS) busca analizar los fenómenos sociales a partir de los patrones subyacentes de interacción entre los actores sociales⁴³, procurando superar la dicotomía agencia/estructura al recurrir a una perspectiva dinámica de las relaciones sociales en la que estas operan en un doble sentido: por un lado determinan los procesos emergentes que constituyen determinadas estructuras sociales y, por otro lado, configuran una red de constreñimientos que condiciona el comportamiento de los actores (Emirbayer y Goodwin 1994, 1412).

Para ello, el ARS se concentra en la red de relaciones entre los actores, las posiciones funcionalmente diferenciables dentro de éstas, sus procesos dinámicos de adaptación y sus flujos y transacciones (Knoke y Yang 2008). La importancia de analizar las 'estructuras reticulares' de las relaciones se basa en que cuando los patrones de interacción entre los actores constituyen una forma persistente de asociación que gobierna sus transacciones, las redes sociales operan como instituciones informales pues afectan las relaciones de poder entre sus miembros y los procesos de construcción de identidad e intereses (Ansell 2006, 75), por ello analizar su estructura y dinámica interna es relevante para entender sus efectos.

Un aporte esencial del ARS a la ciencia política está en el análisis de las relaciones de poder y el modo en que éstas están imbuidas en redes que estructuran roles diferenciados dentro de un sistema político (Knoke 1990). Para entender cómo el poder

⁴³ Según Wasserman y Faust (Wasserman y Faust 2009) en el marco del ARS se entiende por actores a unidades sociales individuales, colectivas o corporativas en interacción. En otras palabras: individuos, grupos u organizaciones. En una misma red pueden vincularse distintos tipos de actores, logrando dar cuenta, por ejemplo, de las relaciones entre individuos e instituciones (Aguirre 2011a, 19).

emerge, circula y funciona dentro de las redes sociales, debemos destacar su carácter relacional y entenderlo no como una característica de los actores sociales sino como un fenómeno emergente producto de las interacciones entre ellos. Desde este modo de observación, el poder es *“inherentemente situacional, dinámico y potencialmente inestable”*, y responde tanto a *“las características de los actores vinculados en relaciones de poder como a las circunstancias externas en la que éstas relaciones están embebidas”* (Knoke 1990, 2).

Este modo de observación exige conceptualizar a cada tipo de relación como un sistema compuesto por roles funcionalmente diferenciados que en su vinculación estructuran las relaciones de poder. En este sentido, un análisis relacional basado en el ARS requiere identificar los roles diferenciales dentro de un tipo de relación para luego establecer las redes de conexiones entre éstos y, a partir de éstas, inferir las características generales derivadas de su asociación. Este tipo de mirada implica prestar atención a las configuraciones de poder entre las posiciones que constituyen a una relación social con independencia de los actores específicos que ocupan dichas posiciones (Knoke 1990, 9–11).

Una última cuestión vinculada al ARS que es importante destacar para los propósitos de este trabajo, es que las redes no sólo generan efectos endógenos al estructurar las relaciones de sus miembros, sino que también se vinculan con el contexto social en el que operan lo que implica que deben adaptarse a cambios en el mismo y, a su vez, que generan efectos sobre este (Reynoso 2011). Por ello, como veremos más adelante, al analizar las redes clientelares no sólo debemos prestar atención a su dinámica interna sino también a cómo éstas redes generan efectos sobre otros sistemas de prácticas y relaciones relevantes para nuestro estudio, en especial los modos de distribución de las

políticas asistenciales y los procesos de construcción y legitimación del poder político territorial.

Como sostiene Siegel (2009, 2011), a pesar de no tener datos estructurados sistemáticamente a nivel individual, el enfoque relacional nos permite recurrir a piezas de información cualitativa -incluso de segundas fuentes- para inferir el tipo de estructura reticular que constituye determinada red social y vincula a los actores a nivel agregado. De este modo, podemos reconstruir el sistema de relaciones que caracteriza a un universo social específico, como las redes clientelares, a partir de trazar las transacciones constitutivas del mismo y así establecer los roles instituidos en el sistema y las posiciones de los actores dentro de este.

En este capítulo partiremos de este uso heurístico del ARS con el propósito de profundizar nuestro entendimiento de la relación clientelar al analizarla en base a su organización en 'redes clientelares'.⁴⁴ Para ello en el próximo punto se definirá qué se entiende por redes clientelares y qué aspectos de éstas son relevantes para avanzar en nuestro estudio.

2. Las redes clientelares

Como sostiene Javier Auyero, las redes clientelares se constituyen como espacios de interacción en los que se facilita la mediación entre los “detentadores de problemas” y quienes tienen los recursos para resolverlos, y en tanto tal instituyen la “*resolución de problemas mediante la intervención política personalizada*” (2001, 230). Esto permite entender su persistencia, estabilidad y continuidad, características que, a su vez, generan

⁴⁴ Por razones de espacio y para no extender el capítulo más allá de lo estrictamente necesario, no realizaremos aquí un análisis profundo de las redes clientelares, como tampoco se redundará en conceptos vinculados al ARS. Para un análisis de tales temas puede consultarse: Aguirre 2011 y 2012.

que este modo de mediación se arraigue culturalmente y se inscriba en los “esquemas mentales” (ídem) de quienes participan de ella.

Siguiendo lo anterior, entendemos que el clientelismo político, a través de las redes clientelares, posee un doble enraizamiento en la sociedad: (i) por un lado se encuentra enraizado en amplios sectores de la sociedad como una forma de resolver sus problemas apremiantes, pues les permite acceder a recursos y servicios del Estado por medio de sus vínculos interpersonales con referentes políticos. (ii) Por otro lado, también se encuentra enraizado en las estructuras partidarias como una práctica para la construcción de poder político de base territorial y el desarrollo de las carreras políticas de los líderes locales. Este doble enraizamiento es importante para entender tanto la dinámica interna de las redes clientelares como su articulación con los procesos de organización política local y de distribución informal de beneficios selectivos (Aguirre 2013b).

En este apartado describiré el funcionamiento y la dinámica interna de las redes clientelares para analizar luego, en los puntos subsiguientes, su efecto en la organización política territorial y su rol en la distribución informal de beneficios selectivos.

a. Características generales de las redes clientelares

Las redes clientelares son una forma de organización política caracterizada por la presencia de un conjunto de actores vinculados a través de una relación clientelar. Estos conforman una estructura de relaciones que los dota de posiciones y roles funcionalmente diferenciables: **patrones**, **mediadores** y **clientes**. La articulación de estos tres roles constituye la “estructura social básica”⁴⁵ del clientelismo político: **la tríada patrón-mediador-cliente**. Esta estructura social básica constituye el modelo

⁴⁵ En el sentido que Charles Tilly le da a este concepto (Tilly 2000, 60–66).

organizacional de las redes clientelares y configura las pautas de interacción que condicionan las acciones y preferencias de los actores dentro de ellas.

Las redes clientelares permiten que la relación clientelar se transforme en un “*proceso persistente e iterativo en el cual la conducta pasada de las partes influencia las expectativas presentes sobre [sus] obligaciones*” (Kitschelt y Wilkinson 2007, 18). Por ello las redes clientelares pueden ser conceptualizadas como un tipo específico de institución política informal⁴⁶, pues instituyen a la relación clientelar en un contexto específico, garantizan su organización al posicionar a los actores en roles con competencias y obligaciones determinadas, facilitan el desarrollo de normas y patrones de conducta recurrentes y, por ello, facilitan su persistencia en el tiempo.

A su vez, al ser conceptualizadas como instituciones políticas informales podemos adscribir a las redes clientelares funciones que van más allá de los efectos sobre sus miembros y que repercuten en la dinámica política involucrando a todo el sistema político. Dentro de éstas aquí nos interesan dos: la distribución selectiva de beneficios a través del uso discrecional de políticas asistenciales y la organización del apoyo político territorial, incidiendo con esto en las carreras políticas de los líderes territoriales, la conflictividad política/social y el desempeño electoral local.

Antes de poder analizar estos aspectos, es preciso profundizar en la dinámica interna de las redes clientelares, para ello recurriremos al ARS. Con el propósito de desarrollar un análisis teórico integral de las redes, el ARS destaca dos tipos de propiedades de las redes sociales: relacionales y estructurales (Aguirre 2011a). A partir de estas

⁴⁶ Por institución informal se entiende al conjunto de “*normas (rules) socialmente compartidas, usualmente no escritas, que son creadas, comunicadas y cumplimentadas por fuera de los canales oficialmente sancionados*” (Levitsky y Helmke 2003, 9). Las instituciones informales no deben confundirse con instituciones débiles, ya que pueden ser lo suficientemente poderosas como para determinar el funcionamiento del sistema político (O’Donnell 1996). Entender al clientelismo como un tipo de institución informal es sugerido, entre otros, por: Freidenberg 2010; Kitschelt y Wilkinson 2007; O’Donnell 1996; Taylor-Robinson 2006.

propiedades podremos describir algunas características propias de las redes clientelares y explicar algunos de sus aspectos funcionales más relevantes para nuestro análisis.

i. Propiedades relacionales

Centrarse en las propiedades relacionales implica focalizarse en las características de las relaciones y transacciones que constituyen y dan existencia a una red social particular (Aguirre 2011: 31). Para ello en ARS desarrolla varios conceptos que permiten analizar empíricamente las transacciones que fluyen dentro de una red; no obstante, para los propósitos de nuestro trabajo sólo nos ocuparemos de la “naturaleza” (ídem) de esas relaciones y el tipo de vínculos y negociaciones que en torno a ellas construyen los actores.

Todas las características descritas en el Capítulo 1 sobre la relación clientelar son relevantes en este punto: su carácter informal, su organización jerárquica, su lógica *quid pro quo* y la relación de dominación que consolida. Con el propósito de evitar su repetición aquí sólo me concentraré en las características de la relación que se destacan cuando enfatizamos el carácter reticular de la misma y su estructuración en torno a la tríada patrón-mediador-cliente.

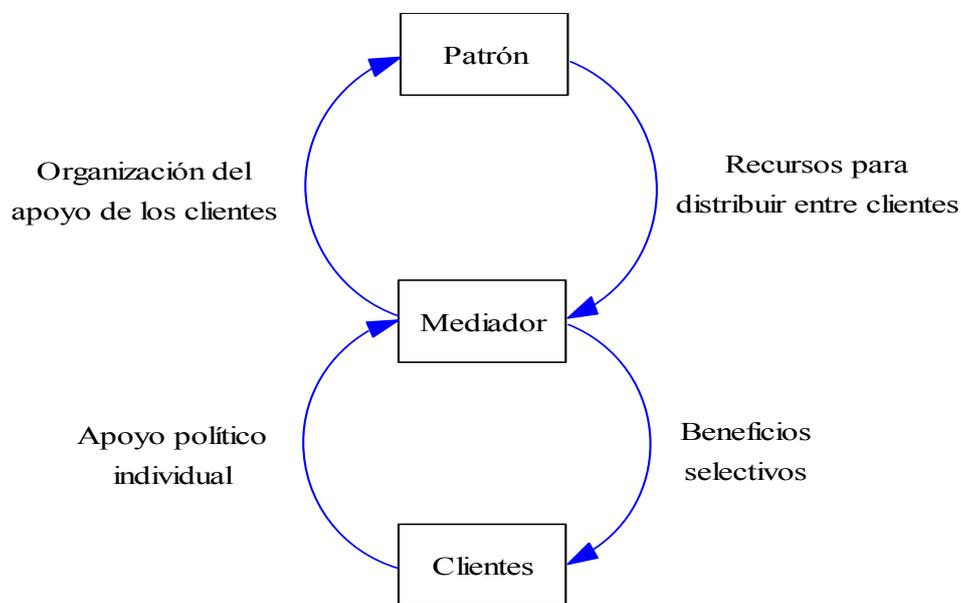
Como se observa en el gráfico N° 2.1, en las redes clientelares el apoyo político⁴⁷ fluye de “abajo hacia arriba” (*cliente-mediador-patrón*), y los beneficios selectivos⁴⁸ de “arriba hacia abajo” (*patrón-mediador-cliente*). A su vez, la agregación de estas transacciones es direccional: la misma aumenta a medida que “sube” desde los clientes a los patrones. En lo que respecta al apoyo político, el mismo se encuentra atomizado en

⁴⁷ Este puede adoptar diversas manifestaciones: participación en actos políticos y/o manifestaciones; votos en las elecciones -generales, primarias, internas, etc.-; e incluso actividades ilegales vinculadas a “aprietes”, destrucción de la propiedad pública o privada, entre otras actividades (ver: Auyero, 2001).

⁴⁸ Estos pueden ser: empleos (normalmente en el sector público o asociados a planes de empleo y capacitación), planes sociales (transferencias directas condicionadas, abonos de transporte, becas de estudio, etc.), materiales para la construcción y/o refacción de viviendas, electrodomésticos, dinero en efectivo, alimentos, medicamentos y víveres y, siguiendo la evidencia presentada por estudios etnográficos en Argentina durante los actos políticos, drogas y alcohol.

torno a los clientes, es organizado localmente por los mediadores y orientado hacia los patrones quienes, de operar con varios mediadores, canalizan el apoyo político de cada uno de ellos y lo centralizan en una sola gran red (a veces denominadas “maquinarias políticas/partidarias” (Scott 1969)). Los recursos a ser intercambiados, por su parte, operan de forma similar en lo que respecta a su agregación: los mismos están concentrados en los patrones quienes los distribuyen entre sus mediadores, y estos a su vez los reparten en forma de beneficios selectivos entre sus clientes.⁴⁹

Gráfico N° 2.1: Transacciones básicas dentro de las redes clientelares



Fuente: Elaboración propia en base a Aguirre 2012.

Como ya mencionamos, la relación clientelar se estructura jerárquicamente (con claras asimetrías funcionales y actores dotados de recursos desiguales). A pesar de la asimetría de poder, y acorde con la mayoría de los estudios etnográficos, muchos clientes no ven

⁴⁹ Varios estudios enfatizan el hecho de que los mediadores reservan una parte de estos recursos para sí mismos, por ello tienen incentivos para distribuir la menor cantidad posible entre sus clientes. Ver, por ejemplo (Stokes et al. 2013) para un análisis de esta cuestión.

a la relación clientelar como una relación de dominación, sino, más bien, como una estrategia de supervivencia válida en un contexto de carencia de oportunidades. Esto se debe a que frente a dinámicas cotidianas en las que los derechos sociales son una mera abstracción sin canales efectivos que garanticen su concretización material, los beneficios otorgados por los mediadores suelen ser interpretados como una posibilidad coyuntural y personal y no como un producto de la obligación jurídica del Estado, por ello su distribución es vista como una actitud deferente.⁵⁰

En este contexto la efectiva prestación obtenida gracias a los vínculos interpersonales legitima las prácticas clientelares, y en este proceso los mediadores juegan un rol central puesto que al estar profundamente enraizados en la vida cotidiana de sus clientes configuran relaciones sociales con ellos y construyen lazos simbólicos que acompañan al intercambio y lo traducen en algo más que una transacción instrumental. Este proceso facilita así la constitución de una suerte de “*negación colectiva como velo que cubre la verdad de los intercambios*” (Auyero 2002), que en el fondo podría ser concebida, más bien, como una relación de dominación que se sostiene sobre la falta de canales de acceso efectivos a políticas del Estado basadas en títulos de derechos (*entitlements*).

Siguiendo de lo anterior, y como se observa en el gráfico N° 2.1, es conveniente diferenciar analíticamente dos niveles de negociación dentro de la dinámica interna de las redes clientelares: la negociación mediador-cliente y la negociación patrón-mediador. La primera, como mencionamos, es clave para entender las razones por las cuales los clientes deciden participar de la relación clientelar, y se vincula a la incertidumbre respecto a la posibilidad real de obtener los beneficios necesarios (Wantchekon 2003) y a incentivos diversos para no participar de una relación clientelar

⁵⁰ Insistir sobre este punto y cómo el mismo se asocia a la compleja trama de relaciones que vincula a clientes y mediadores, es uno de los aportes más significativos de la literatura sobre clientelismo político que, según las categorías utilizadas en este trabajo, toma un 'enfoque micro' desde el punto de vista de la 'demanda'.

(como por ejemplo: mejores alternativas de acceso, preferencias políticas contrarias a las del mediador o cuestionamientos morales a los términos de la relación clientelar, entre otras.) (Aguirre 2012). El elemento clave que condiciona el éxito de la negociación entre clientes y mediadores es el “arraigo” (*embeddedness*)⁵¹ del mediador en las relaciones sociales cotidianas de los clientes y la “fortaleza del vínculo”⁵² entre ambos (Aguirre 2012). En otras palabras, son las relaciones cotidianas que establecen los mediadores con sus clientes los que facilitan que las transacciones clientelares se legitimen y se transformen en modo aceptado de intermediación política. Debido a ello no cualquiera, aunque disponga de los recursos, puede convertirse en un mediador exitoso: el capital social y la reputación e historia de su militancia local son claves tanto para reducir la incertidumbre de los clientes sobre la transacción como para generar incentivos suficientes para su participación (Zarazaga 2014a, 2015).

La negociación entre mediadores y patrones, en cambio, sí puede ser entendida en términos más instrumentales (si bien el componente subjetivo ligado a sentimientos de deferencia, identificación política y lealtad nunca desaparece) y centrada fundamentalmente en torno al flujo de recursos que condicionan la negociación: el apoyo político de “abajo hacia arriba” y los beneficios selectivos de “arriba hacia abajo” (Aguirre 2013a). Esta negociación se encuentra regida por una tensión constitutiva: mientras que los mediadores quieren maximizar la cantidad de recursos obtenidos a cambio de una misma cantidad de apoyo político, los patrones desean maximizar la cantidad de apoyo obtenido por los recursos distribuidos (Aguirre 2012, 2013b;

⁵¹ En el marco del Análisis de Redes Sociales, el concepto de 'arraigo' (originalmente: *embeddedness*, también traducido como 'encastramiento') hace referencia a la influencia que sobre un tipo de relación, que asocia a dos o más actores, tienen otras relaciones sociales que también los vinculan directa o indirectamente. O sea, un elevado nivel de arraigo implica, en términos del ARS, que los actores están vinculados por múltiples relaciones sociales que refuerzan su asociación. Ver Aguirre 2011.

⁵² Por fortaleza de vínculo entiendo a la “combinación lineal de la cantidad de tiempo, intensidad emocional, intimidad y reciprocidad de servicios que caracteriza al vínculo entre dos personas” (Granovetter 1973, 1361). Para una explicación detallada sobre el efecto que la “fortaleza de vínculos” en las redes clientelares, en especial cómo la misma gobierna la lógica reciprocidad/instrumentalidad, ver: Aguirre 2012.

Kitschelt y Wilkinson 2007; Stokes et al. 2013). Esta tensión es clave para entender la dinámica de negociaciones dentro de las redes clientelares y cómo estas pueden dividirse o, incluso, cómo algunos mediadores, frente a una mayor competencia política y el surgimiento de nuevos liderazgos o facciones partidarias, pueden optar por cambiar de patrón (Aguirre 2013a).

ii. Propiedades estructurales

Las propiedades estructurales describen la forma en la que los actores se vinculan para formar la red, su estudio implica analizar la morfología de las redes, su modo de organización y la diferenciación de roles y posiciones. Este tipo de propiedades nos permiten reconocer la estructura de relaciones dentro de las redes clientelares y la función que en ella cumple cada rol (Aguirre 2011a, 32–33).

Para que la relación clientelar persista en el tiempo y se adapte a los cambios en el contexto político y social, los tres roles que constituyen su estructura social básica, la tríada patrón-mediador-cliente, deben articularse. Es a partir de la interacción de estos tres roles que las redes clientelares contemporáneas emergen, organizan su funcionamiento, crecen incorporando (temporal o permanentemente) nuevos miembros y condicionan su conducta.

Para analizar las propiedades estructurales de las redes clientelares primero analizaremos brevemente las características funcionales de cada uno de sus tres roles, luego consideraremos la posición que cada uno de ellos ocupa dentro de la red y las características asociadas a dicha posición, y por último indagaremos sobre el desarrollo de clústeres o subgrupos dentro de la red.

En las redes clientelares el **patrón** es el garante del acceso a los recursos (en su enorme mayoría públicos⁵³) que se distribuyen selectivamente por la red, por ello su función es clave en el mantenimiento de ésta. Gracias a su acceso a recursos públicos de los que puede disponer con relativa discrecionalidad, los patrones *“resuelven un sinnúmero de necesidades básicas a los habitantes de los enclaves de pobreza urbana, acumulan capital político que les ayuda a conquistar mejores posiciones en el campo político local, y mantienen en funcionamiento la maquinaria electoral”* (Auyero 2004b, 135).

El rol del patrón puede ser ocupado tanto por un actor individual (un político profesional) como por un actor corporativo u organizativo (un partido político); no obstante, en términos funcionales del ARS, el rol es exactamente el mismo. La motivación principal del patrón es la de acumular apoyo político para mejorar su desempeño electoral y para ello procura movilizar los recursos a su disposición, por lo que debe controlar posiciones dentro del Estado, sobre todo en los Ejecutivos, que le permitan acceder a diversas fuentes de recursos públicos factibles de ser distribuidos de forma discrecional.

Los **mediadores**, por su parte, son los garantes de la organización política de la red, tanto en lo que respecta a la distribución de los beneficios selectivos como a la organización y monitoreo del apoyo político. Son el nexo que vincula los recursos de los patrones con el apoyo político de los clientes, y por ello su rol de intermediación cobra mayor importancia a medida que las redes crecen de tamaño y su organización interna requiere nuevos niveles de organización. El surgimiento de los mediadores y la centralidad de su rol en la operatividad del clientelismo político contemporáneo es la base a partir de la que sostenemos que este tipo de relación debe ser entendida en términos triádicos y no diádicos.

⁵³ Algunos estudios evidencian el uso de recursos de origen privado para distribuir en las redes clientelares (Luna 2010). No obstante, la literatura tiende a considerar que éstos son proporcionalmente menores y por ello menos relevantes.

Normalmente, los mediadores tienen la misma pertenencia de clase social que los clientes, pero se diferencian de ellos porque poseen un mayor capital social acumulado (Auyero 2001, 105). Los mediadores se encuentran arraigados en las mismas redes sociales cotidianas que los clientes, pero poseen vínculos directos con políticos y funcionarios del Estado (mayormente a nivel municipal). A su vez, suelen comandar algún tipo de infraestructura física que les permite coordinar sus tareas en territorio (unidades básicas, comités partidarios, comedores comunitarios, uniones vecinales, cooperativas de trabajo, etc.) y remarcar su territorio de influencia frente a otros mediadores (Aguirre 2012; Auyero 2001, 105–6). Según cálculos de Zarazaga,

“el 92 por ciento de los punteros entrevistados vive en el mismo barrio donde realiza sus actividades políticas. Tienen una larga experiencia en atender a sus vecinos; en promedio tienen 48 años de edad y 19 años realizando tareas que definen de tipo social y político” (Zarazaga 2015, 15).

A su vez, y como destacan los estudios etnográficos, el rol del mediador no solo nos permite analizar los procesos de organización e intermediación en el intercambio clientelar, también nos ayuda a entender los procesos más sutiles vinculados a la reproducción y transmisión de las pautas culturales, símbolos e ideología política que consolidan las redes clientelares (Auyero 1997b; Trotta 2003a, 2003b).

Por último, los **clientes** son los actores mayoritarios de la red y constituyen el motivo mismo de su existencia. Su rol consiste en aportar de modo individual el apoyo político que, organizado por los mediadores, es capitalizado por los patrones para sostener su éxito electoral y así lograr reproducir el flujo de recursos a ser distribuidos.

Al analizar a los actores que ocupan el rol de clientes es clave destacar que la vulnerabilidad social –en sus diversas facetas- es su característica distintiva⁵⁴, y que esta

⁵⁴ Ver: (Kitschelt y Wilkinson 2007; Lodola 2011; Nazareno, Stokes, y Brusco 2006; Stokes et al. 2013; Zarazaga y Ronconi 2013).

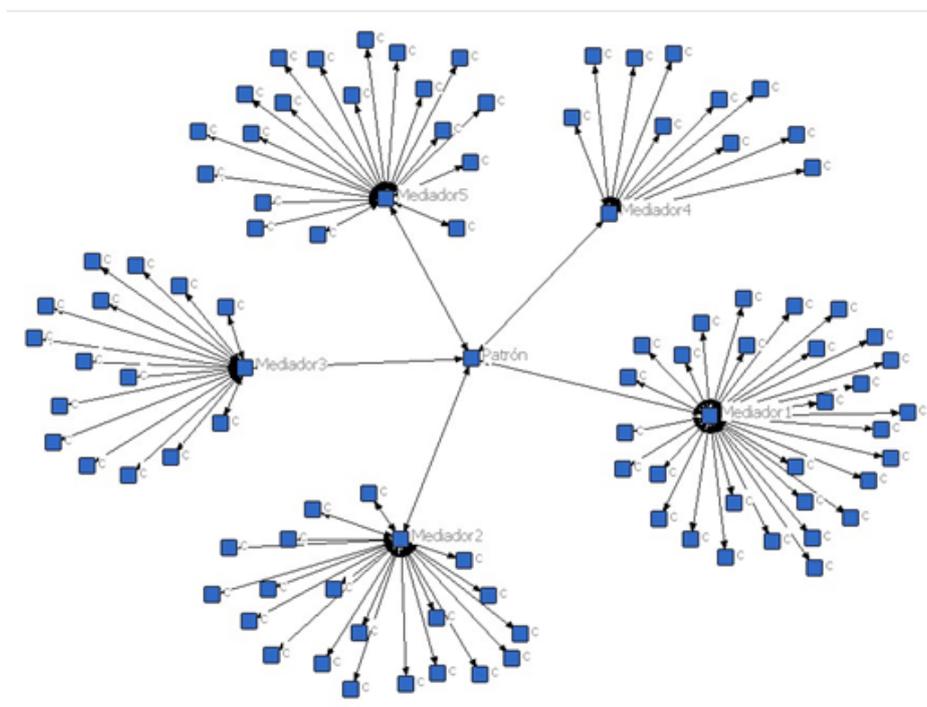
característica constituye una parte sustancial de sus motivaciones (dentro de una estructura compleja de incentivos) para participar de los intercambios de la red.

El gráfico N° 2.2 ilustra una red clientelar “típico ideal”, en la que se identifican los tres tipos de roles: el patrón (identificado por el rótulo “Patrón”), los mediadores (“Mediadores”) y los clientes (“C”). El grafo 2.2 nos permite analizar la morfología de los vínculos, detectando así características adicionales de los roles dentro de la red asociadas a la posición que ocupan en la misma, la cantidad de vínculos que poseen y el modo en el que pueden asociarse con el resto de los actores en la red.

Como se observa en la estructura de relaciones que constituye la red clientelar representada por el gráfico N° 2.2, los mediadores concentran una gran cantidad de relaciones y operan como “intermediarios”⁵⁵ entre los clientes y el patrón; a su vez, los mediadores sólo se vinculan entre sí a través de su unión al patrón. En consecuencia, el patrón ocupa un lugar de centralidad en la red que le permite coordinar los vínculos entre distintos subgrupos de la misma. Por último, los clientes constituyen el grupo de nodos más numeroso, pero son los que poseen la menor cantidad de relaciones individuales (son los nodos menos conectados) y, a su vez, su vinculación con los demás nodos de la red se encuentra mediada por lo que para poder asociarse con otros clientes deben recurrir al mediador.

⁵⁵ En la literatura antropológica clásica sobre clientelismo político este rol de “intermediación”, llamado *brokerage* o *gatekeeping*, era asignado al ‘patrón’, y hacía referencia a cómo este era el vínculo entre los clientes y el Estado en el contexto de sociedades jerárquicas atrasadas (Eisenstadt y Roniger 1984). Sin embargo en el estudio contemporáneo del clientelismo, en contextos de sociedades más democráticas y avanzadas, se observó que en la estructura organizacional del clientelismo político aparece un nuevo rol de mediación suplementario al rol del patrón que, sin embargo, sigue siendo un *gatekeeper* respecto al acceso a los recursos del Estado. Aquí adoptamos un modelo triádico para entender el clientelismo que, basado en los estudios etnográficos sobre la Argentina contemporánea, destaca que la función de mediación constituye un nivel adicional en la estructura de relaciones y es llevada adelante por un actor distinto al patrón, de allí que distingamos entre ‘patrones’ y ‘mediadores’ y asignemos a este último esta función de intermediación.

Gráfico N° 2.2: red clientelar, modelo teórico⁵⁶



Fuente: Elaboración propia, en base a Aguirre 2012.

La red clientelar se constituye como un modo de organización en torno al patrón como facilitador de los recursos que son distribuidos entre los clientes a través de los mediadores. Esta red 'típico ideal' de la estructura relacional del clientelismo político muestra un alto grado de concentración de relaciones en los mediadores que operan como “*hubs*” dentro de la red. En el marco del ARS, los *hubs* son nodos/actores con una gran cantidad relativa de relaciones, esta posición de “hiperconectividad” dentro de la estructura de la red hace que sean altamente influyentes en la misma, pues pueden controlar gran parte de los flujos y transacciones en su interior. Debido a esta característica estructural, para el ARS los *hubs* determinan los procesos de autoorganización y crecimiento de las redes (Aguirre, 2011: 45-47; Reynoso 2013). Por ello, como veremos más adelante, algunas funciones de las redes clientelares como la

⁵⁶ Con el objeto de elaborar un grafo fácil de interpretar, presento una red de 100 nodos en total: 1 *patrón*, 5 *mediadores* y 94 *clientes*. El grafo de la imagen fue diseñado con UCINET 6.0.

beligerancia política, la distribución de beneficios selectivos y la organización del apoyo político territorial, dependen de los mediadores.

No obstante, los mediadores dependen del patrón tanto para acceder a recursos del Estado como para vincularse con otras redes e integrarse en una red mayor, por ello el patrón opera estructuralmente como un “puente local”. Para el ARS, un actor opera como puente local cuando une a otros actores (A y B) cuyas redes sociales no se encuentran vinculadas desde ninguna otra relación, o cuyo camino de vinculación alternativo es muy ‘largo’⁵⁷. A su vez, la unión entre A y B permite unir dos redes sociales desvinculadas y así conformar una red mayor (Aguirre 2011a; Easley y Kleinberg 2010, 51–53; Granovetter 1973). Esta posibilidad de articular a los diversos grupos dentro de una gran red, le permite una posición de centralidad, una suerte de lugar “panóptico” desde el cual puede controlar a toda la red.

Las redes clientelares pueden crecer por la incorporación de nuevos miembros o por la integración a otras redes preexistentes, dependiendo de la dinámica política del contexto. Por ejemplo, una red clientelar puede agregar nuevos clientes a medida que incrementa el flujo de recursos que poseen los mediadores para repartir; en este contexto los vínculos sociales del mediador en el territorio son centrales pues éstos son los canales a través de los que el mediador “recluta” nuevos adherentes.⁵⁸

Una última característica estructural de las redes clientelares merece ser destacada: la existencia de 'círculos de confianza' en su interior. A medida que se despliega la dinámica operativa de las redes clientelares en el tiempo y se consolida la asociación entre sus miembros, se generan dentro de la red subgrupos de actores que se asocian con

⁵⁷ La “longitud de camino” en el ARS hace referencia a la cantidad de vínculos que es necesario atravesar para conectar a dos actores dentro de una red; el mismo se asocia al concepto de “distancia geodésica” que hace referencia al camino más “corto” entre dos nodos. La presencia de actores que operan como “puentes locales” permite reducir la distancia geodésica entre nodos de distintos subgrupos, facilitando así la articulación de redes de gran tamaño (Aguirre 2011a; Easley y Kleinberg 2010; Wasserman y Faust 2009).

⁵⁸ Para un análisis más completo de la dinámica de crecimiento de las redes clientelares ver: Aguirre 2012.

una mayor intensidad (en términos del ARS con mayor “fortaleza de vínculo”) y configuran 'círculos de confianza'.⁵⁹ Según Tilly (2005, 19–20) para que se constituyan los lazos de confianza es necesario que: (i) las personas estén vinculadas dentro de una red, (ii) esa vinculación esté sostenida en torno a un “vínculo fuerte” orientado a la atención o ayuda al otro, (iii) los miembros de la red deben llevar adelante empresas a largo plazo y (iv) sus objetivos colectivos deben ser sensibles a las “*fechorías, errores y descuidos de sus miembros de forma individual*” (p. 20).

En otras palabras, entre clientes, mediadores y patronos, pueden generarse lazos que los unan más allá de la transacción clientelar inmediata (Auyero 2001; Quirós 2008). Muchas veces asistida por el arraigo de la relación clientelar sobre otro tipo de relaciones sociales (amistad, vecindad, consanguinidad, etc.), esta fortaleza de vínculo entre los actores habilita que los mismos conformen círculos de confianza en torno a asociaciones de largo plazo orientadas, en especial, a objetivos políticos conjuntos.

Los círculos de confianza consolidan un grupo de trabajo que asiste tanto en las tareas operativas de la red (como la distribución de electrodomésticos o la organización y traslado de los clientes en las elecciones) como en tareas genéricas de militancia política (como la organización de actos partidarios y la distribución de publicidad política). Así, el poder político dentro de la red clientelar no solo puede medirse en base a la cantidad de clientes que se “maneja”, sino también en relación al tamaño y la fidelidad de los círculos de confianza. Los círculos de confianza son una muestra del poder de movilización, de la capacidad organizacional y de la lealtad que generan los actores dentro de la red clientelar.

⁵⁹ Siguiendo a Vommaro y Combes (2016), podemos rastrear el origen de la noción de lo que aquí denominamos “círculos de confianza” hasta el trabajo de Bailey (1970) quien identificaba “*dos niveles de involucramiento en la clientela de un patrón: el núcleo y el entorno. El núcleo está constituido por algunos fieles leales (...) unidos personalmente al patrón (...). [el] entorno, está compuesto de clientes de segundo orden, ligados al patrón mucho más en virtud de estrategias calculadas que de sentimientos de proximidad*” (Vommaro y Combes 2016, 41).

La teoría de los círculos de confianza permite dar cuenta de la persistencia de sentimientos de lealtad y deferencia en el marco de relaciones clientelares. A su vez brinda un criterio para explicar su supervivencia y su capacidad de extenderse más allá de las transacciones clientelares. Los círculos de confianza son un componente más del complejo universo social que constituyen las redes clientelares, en las que múltiples formas de vinculación se articulan y dan contexto a las transacciones instrumentales de apoyo político por beneficios selectivos.

Con todo, las propiedades relacionales y estructurales de las redes clientelares nos dan un indicio de su funcionamiento interno. En los puntos 3 y 4 analizaremos sus efectos macro en las formas de organización política y en la distribución selectiva de beneficios.

3. Redes clientelares y política territorial

Al constituirse como un mecanismo para la organización del apoyo político de numerosos clientes, las redes clientelares inciden en las actividades partidarias y afectan las carreras profesionales de los políticos que deciden utilizarlas. A su vez, al instituirse como un modo de organización política estas redes se vinculan a la dinámica de los conflictos políticos territoriales. En este punto abordaremos estas cuestiones. En la primera parte se analizará el efecto de las redes clientelares sobre las carreras políticas, y en la segunda su relación con el conflicto político territorial.

a. Organización partidaria, carreras políticas y clientelismo político

No todos los políticos elijen construir redes clientelares, incluso aunque tengan la “capacidad” de hacerlo pueden optar por construir otro tipo de vínculo con sus votantes (Szwarcberg 2011), a su vez, las redes clientelares no garantizan por sí solas ganar

elecciones y, desde ya, no todas las organizaciones políticas territoriales se vinculan con prácticas clientelares (Forni, Castronuovo, y Nardone 2013).

No obstante, el clientelismo político se encuentra fuertemente enraizado como práctica política cotidiana dentro de los partidos políticos de la región (Aguirre 2013b; Freidenberg 2010; Levitsky 2005). Según sostiene Szwarcberg (2011), esto se debe en buena medida a que en la competencia interna de los partidos políticos, para poder llegar a ser candidato o mejorar la posición que se ocupa en una lista cerrada hay que ser capaz de movilizar una gran cantidad de votos, pues para maximizar los votos obtenidos por el partido sus candidatos deben aportar individualmente la mayor cantidad posible de votos. Debido a ello, en el desarrollo de las carreras políticas la cantidad de votos y apoyo que se puede movilizar individualmente es un capital político clave. En este contexto, recurrir a estrategias clientelares puede ser una ventaja estratégica, de allí que los políticos que pueden recurrir a redes clientelares tengan fuertes incentivos para hacerlo.

Aquellos candidatos que efectivamente decidan llevar adelante estrategias clientelares deberán satisfacer dos condiciones mínimas: (i) tener acceso a recursos de uso discrecional y (ii) tener acceso a mediadores dispuestos a asistir al candidato en la distribución de beneficios (Szwarcberg 2011, 9). Para ello, es necesario tener acceso a recursos públicos (normalmente a través de la vinculación directa con el poder ejecutivo –en cualquiera de sus tres niveles) y vincularse a redes políticas partidarias.

La utilización de redes clientelares no se reduce a la compra de votos (*vote buying*) sino que, además, es clave para entender la organización y perdurabilidad de la relación clientelar y la consolidación del apoyo político territorial. Como se mencionó más arriba, en la iteración de sus negociaciones y su arraigo sobre otras relaciones sociales, el clientelismo político genera un marco para el desarrollo de vínculos de diversa

fortaleza que permiten que emerjan 'círculos de confianza'. Los círculos de confianza suelen constituirse en torno a organizaciones políticas locales (agrupaciones barriales, unidades básicas, etc.) que los cristalizan, haciéndolos visibles tanto frente a otros políticos como frente a los votantes, facilitando así su identificación y organización. Asistidos por sus círculos de confianza, los candidatos pueden movilizar una mayor cantidad de clientes, tanto al momento de las elecciones como durante actos partidarios, lo cual les permite mostrar a los líderes partidarios su capacidad de movilización, ganando así mejores posiciones en las negociaciones internas y el armado de listas, lo que redundará en un impulso para sus carreras políticas (Szwarcberg 2012a, 2012b).

Los políticos no sólo se empoderan en relación al tamaño de sus círculos de confianza, también en base a su capacidad de posicionar estratégicamente a los miembros de estos en puestos clave de las instituciones públicas, logrando así expandir sus estrategias de cooptación de recursos públicos a través de estrategias de patronazgo (Aguirre 2012).

Al consolidar círculos de confianza, la relación clientelar se vincula al funcionamiento interno de los partidos políticos, se relaciona con las estrategias de construcción de poder político de base territorial por su efecto de coordinación sobre los distintos grupos de militancia política e influye de forma determinante en las carreras profesionales de los líderes políticos que recurren a ella. Incluso, frente al aumento de la competencia política, políticos que “manejen” amplias redes clientelares pueden modificar su filiación partidaria (o de facción partidaria) considerando la mejor opción para agilizar sus canales de acceso a los recursos del Estado y maximizar así su capacidad de construcción de apoyo político (Aguirre 2013a).

Al acceder a recursos y programas que permiten distribuir beneficios de forma discrecional entre grupos específicos de votantes, los patrones que comandan grandes redes clientelares tienen ventajas estratégicas en la arena política local, en parte por su

potencial impacto electoral y en parte por su potencia para organizar grupos de militancia y actividades políticas en el territorio. Ya sea frente a candidatos de otros partidos o en el marco de internas partidarias, el acceso a programas de políticas sociales que habilitan la consolidación de redes clientelares es un instrumento estratégico para enfrentar el aumento de la competencia electoral. Debido a ello, el efecto del clientelismo político sobre las carreras políticas de los líderes locales se presenta como un “microfundamento” (Szwarcberg 2011) que permite analizar por qué éstos tienen fuertes incentivos para modificar las pautas de funcionamiento administrativo de las políticas sociales con el objeto de habilitar su uso clientelar.

b. Redes clientelares y conflictividad política local

El análisis de los efectos de las redes clientelares en la política territorial no se reduce a su efecto intra-partidario en las carreras de los políticos, también debe considerarse su efecto sobre las dinámicas del conflicto social territorial.

Para entender los procesos de emergencia de los movimientos de protesta es importante prestar atención a las relaciones sociales preexistentes que estructuran el contexto social de los participantes (Diani 2003). Por ello muchos de los análisis de las redes clientelares toman como punto de reflexión su efecto sobre la conflictividad política y la acción colectiva, pues entienden que éstas ocupan un lugar central en el entorno relacional de la política popular (Auyero 2014). Siguiendo esta línea, la mayoría de la literatura consultada considera que las redes clientelares generan un efecto “desmovilizador” pues su modo de organización vertical se opone a las redes horizontales que fomentan la participación comunitaria democrática que propicia la movilización social (Auyero 2014; Emirbayer y Goodwin 1994; Gay 1990; Lapegna 2013).

No obstante, y como señaló tempranamente Robert Gay para el caso Brasileño, es claro que el clientelismo político coexiste diariamente con procesos de movilización colectiva, pero esta coexistencia es conflictiva (Gay 1990). Lo mismo ha sido observado en la Argentina al analizar las interacciones entre el movimiento piquetero y las redes clientelares peronistas, pues se considera que ambos operan como modos contrastantes de organización popular (Svampa y Pereyra 2003). Estas observaciones, basadas en evidencia etnográfica, se sostienen sobre la idea de que las redes clientelares y los movimientos de protesta se disputan un espacio de representaciones políticas asociado a acciones concretas para dar respuesta a los problemas apremiantes de la cotidianidad; ambas ofrecen caminos para acceder a respuestas del Estado frente a las demandas cotidianas pero sus modalidades parecen ser antagónicas, de allí su oposición.

En este sentido, puede esperarse que la distribución clientelar de recursos opere como un mecanismo inhibitor de conflictos territoriales motivados por diversos tipos de necesidades, operando en una doble lógica: por un lado, la distribución selectiva de beneficios opera de modo paliativo sobre las situaciones de escasez que originan el conflicto; por otro lado, al condicionar políticamente el acceso a estos recursos y distribuirlos de forma selectiva, se afianza la preferencia política de algunos grupos y se perjudica a otros, incrementando así la fragmentación horizontal de los sectores populares (Lodola 2005), lo que dificulta su organización.

Sin embargo, el repertorio de acciones políticas de las clases populares no se agota en la opción por uno u otro modo de organización (Auyero 2014, 119–20). A su vez, sería un error considerar que las redes clientelares inhiben todo tipo de mecanismo de protesta, pues las mismas suelen estar por detrás de varios procesos de política contenciosa (Auyero 2008). Existen al menos dos modos en los que los miembros de las redes clientelares pueden iniciar acciones de protesta: (i) por percibir que el “contrato

clientelar” se ha roto, en otras palabras que las promesas de beneficios selectivos no han sido respetadas (esto podría asimilarse a un conflicto producto del fracaso de la relación clientelar). (ii) Por que estas acciones de protesta son propiciadas, movilizadas y/o coordinadas por patronos y mediadores persiguiendo propósitos políticos a través de la generación de procesos de beligerancia política⁶⁰, sean estas violentas o no (Auyero 2014, 120).⁶¹

Si recurrimos a la clásica heurística propuesta por Albert Hirschman (1977), podemos señalar que los clientes recurren principalmente a la lealtad como modo de acceder a medios para resolver sus problemas cotidianos, no obstante también pueden recurrir a la voz con el propósito de reconfigurar las condiciones de la relación clientelar. La salida, sin embargo, parece ser una opción menos viable, al menos hasta que no se garanticen medios alternativos de “resolución de problemas” (como por ejemplo, participar de otro tipo de organización colectiva).

Con todo, es poco clara la consecuencia observable de la persistencia de las redes clientelares sobre las diversas manifestaciones de conflictos sociopolíticos. No obstante, los estudios revisados sugieren que, en términos generales, podemos esperar que la distribución clientelar de beneficios aumente como consecuencia del incremento de los conflictos territoriales, pues la misma suele ser utilizada como un mecanismo para reducir o regular dichos conflictos. Esto, sin embargo, no garantiza la posterior desaparición de tales conflictos, pero quizás sí su disminución.

⁶⁰ Desde manifestaciones pacíficas para presionar a gobiernos aliados para obtener mayores recursos, hasta acciones violentas vinculadas a disturbios de diversa índole para forzar negociaciones o desestabilizar a gobiernos opositores.

⁶¹ De modo meramente ilustrativo pueden recordarse las palabras de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner quien en un discurso televisivo el día 27 de diciembre del 2012 dijo respecto a intentos de saqueos en varios puntos del país: Hay “un manual de instrucciones políticas para saqueos, violencia y desestabilización de gobiernos (...) es la articulación de sectores políticos y gremiales con la violencia”. Entonces responsabilizó de liderar estos disturbios al PJ bonaerense e instó a sus organizadores a que “no utilicen [a] la marginalidad”.

4. Coordinación informal de la distribución de beneficios

Las dinámicas políticas inestables propias de América Latina tienen como correlato una falta de consenso sobre patrones distributivos y de cobertura social duraderos, y sobre los esquemas institucionales que deberían acompañarlos. Esto se cristaliza en regímenes de Estado de bienestar⁶² fragmentados en los que amplios sectores de la sociedad se encuentran excluidos (Lo Vuolo 2013a). Debido a ello, buena parte de la provisión de bienestar (*welfare*) no se encuentra mediada por las políticas formales del Estado sino que la misma se encuentra encauzada a través de múltiples canales informales (Gough y Wood 2004). Dentro de éstos, aquí nos interesa entender el rol que ocupan las redes clientelares, que si bien suelen distribuir recursos de origen estatal su mecanismo de asignación no se basa en criterios formalmente institucionalizados y su carácter selectivo y particularista no se condice con los mecanismos normalmente asociados a las políticas prototípicas de los Estados de bienestar (Ley 2011).

Las redes clientelares emergen como respuesta a la falta de vinculación entre las instituciones del Estado y algunos sectores de la sociedad. Allí donde el Estado y sus políticas no llegan, o llegan de forma insuficiente y fuera de término, las redes clientelares se configuran como instituciones informales que permiten la “resolución de problemas” graves de la vida cotidiana: materiales de construcción después de una tormenta, medicamentos, acceso a documentos legales sin burocracia, empleo, acceso a programas asistenciales, etc. (Aguirre 2013b). En este sentido, una condición contextual necesaria para el surgimiento de las redes clientelares -en tanto sistema de relaciones- es la previa desconexión entre los ciudadanos y las instituciones del Estado, lo cual no es sino una de las dimensiones necesarias de la desigualdad en el acceso de los ciudadanos

⁶² La noción de régimen de Estado de bienestar hace referencia tanto al conjunto de instituciones y políticas estatales vinculadas a la mejora de la calidad de vida, como al efecto que estas tienen en el empleo y la estructura social general (Esping-Andersen 1990)

a las políticas sociales. Por ello, la existencia misma de estas redes clientelares puede ser entendida como evidencia de situaciones previas de desigualdad, del carácter excluyente y fraccionario de los regímenes de bienestar y de su fracaso al momento de proteger a todos los ciudadanos de los diversos riesgos sociales que afrontan de forma cotidiana (Aguirre 2012). Por ello cuando en el capítulo 1 definíamos al clientelismo político enfatizábamos que el mismo se asocia a formas históricamente constituidas de estratificación social.

El rol que ocupan las redes clientelares como medios para vincular a los ciudadanos con el Estado (sobre todo con programas y servicios asistenciales) es central para entender por qué los ciudadanos recurren a las relaciones clientelares a pesar de cuestionarlas moralmente (Schedler 2004). A través de sus redes, el clientelismo genera expectativas en las personas respecto a la posibilidad de recibir beneficios por parte del Estado (Calvo y Murillo 2013, 2014), a la vez que permite construir un sentido de pertenencia y una identidad compartida ya que ser miembro de estas redes implica poder acceder efectivamente a determinados beneficios a través de contactos políticos personales (Aguirre 2013b). Por ello, en tanto la relación clientelar permita solucionar problemas de la vida cotidiana que no pueden resolverse por medios “formales”, la misma adquiere una legitimidad mayor que la abstracta adscripción a una comunidad política formal cuyas promesas de igualdad universal nunca se materializan.

Al analizar a las redes clientelares como instituciones informales de distribución de beneficios, lo que nos importa no es qué se distribuye, lo cual puede variar ampliamente⁶³, sino cómo se distribuye. En este sentido, lo que interesa resaltar es el carácter informal, inestable, precario y -sobre todo- condicionado de la distribución de

⁶³ Si bien suele considerarse que la política clientelar está asociada a la distribución de bienes y servicios “paliativos” que no resuelven problemas a largo plazo (Ley 2011), y este suele ser el caso la mayoría de las veces, a través del clientelismo político pueden distribuirse desde alimentos hasta planes de vivienda (Barozet 2004). Por ello la especificidad del clientelismo como relación política no se encuentra en el objeto de la transacción sino en la lógica inherente a ésta.

bienestar a través de las redes clientelares *vis a vis* las políticas formales del Estado de bienestar.

A medida que las distribuciones informales de beneficios que canalizan las redes clientelares se tornan masivas, la lógica del intercambio clientelar debe ser integrada en las reglas operativas de las políticas sociales con el objeto de facilitar su utilización. Frente a esto, es posible que algunas de las reglas operativas que caracterizan a los nuevos esquemas neoliberales de políticas sociales faciliten las lógicas clientelares de distribución, en especial los criterios de: condicionalidad, descentralización y focalización (Adelantado y Scherer 2008).

Las condicionalidades, cuando son llevadas adelante por una burocracia partidizada y poco profesional, pueden configurar un marco para la discrecionalidad en el acceso ya que someten a los ciudadanos a diversos procedimientos de control y posibilidades de veto respecto a quiénes pueden acceder. La descentralización, por su parte, implica una mayor capacidad de control sobre las poblaciones destinatarias de las políticas por parte de los grupos políticos locales, pues éstos tienen un mayor conocimiento sobre la participación política de cada ciudadano y pueden utilizar esa información para seleccionar discrecionalmente a los beneficiarios (premiar leales y castigar opositores) (Sadanandan 2012; Zarazaga 2014a). A su vez, una mayor descentralización aumenta la probabilidad de que los programas sean implementados por burocracias locales menos profesionalizadas y más partidistas. Por último, la lógica de la focalización legitima la ruptura del criterio de universalidad a favor de un criterio de “eficiencia” y “merecimiento” en el acceso a los programas, y cuando éstos no están sostenidos por marcos normativos y procesos institucionales transparentes, facilitan la exclusión arbitraria de beneficiarios y dificultan los mecanismos de recusación por parte de los ciudadanos para exigir su acceso o permanencia en los mismos. Con todo, estas tres

características se articulan de modo tal de facilitar el posible uso clientelar de las políticas sociales (Aguirre 2013b).

Esto permite explicar por qué el proceso de consolidación del neoliberalismo, en especial sus consecuencias en el aumento exponencial de la pobreza y la desarticulación de formas previas de intermediación política, sumado a la consolidación de nuevos esquemas de políticas sociales (focalizadas, descentralizadas y condicionadas), ha sido observado por muchos investigadores como el contexto ideal para un nuevo impulso de las relaciones clientelares (Auyero 2001; Levitsky 2005, 2007; Lodola 2005; Trotta 2003a).

Como veremos en el próximo capítulo, las reglas operativas de las políticas se encuentran estrechamente ligadas a su probabilidad de uso clientelar. Por ello, en los últimos años ha surgido una amplia literatura que busca estudiar el uso del clientelismo político en relación a las reglas operativas de las políticas y analizar bajo qué condiciones los gobiernos elijen utilizar políticas clientelares (Abente Brun y Diamond 2014; De La O Torres 2011; Stokes et al. 2013) –esto será profundizado en el próximo capítulo–.

5. Conclusiones

El análisis relacional del clientelismo político nos permite construir explicaciones teóricas del mismo en base al sistema de relaciones que configura. Desde este punto de vista, en este capítulo analizamos al clientelismo político considerando que el mismo se despliega en torno a redes clientelares. La estructura básica de las redes clientelares contemporáneas es la tríada patrón-mediador-cliente, pues es en torno a las características de estos tres roles, las relaciones que entre ellos establecen y la estructura de la organización que adoptan, que las redes clientelares nos permiten entender el

comportamiento de sus miembros y los efectos de su asociación sobre la organización política local y la distribución selectiva de bienestar.

De lo dicho en este capítulo podemos extraer algunos elementos centrales a modo de supuestos teóricos sobre el funcionamiento del clientelismo político que serán retomados más adelante:

- Las redes clientelares instituyen a la relación clientelar en un contexto determinado. Al constituirse en instituciones políticas informales, las redes clientelares tienen efectos tanto en lo que respecta a la conducta y expectativas de sus miembros, como sobre las formas de organización política local y la distribución de beneficios selectivos.
- Las redes clientelares pueden constituir círculos de confianza que permiten que sus actividades políticas vayan mucho más allá de la compra de votos y facilitan su persistencia como modo de organización política. Para los propósitos de nuestro análisis, el valor central de estas redes oscila en que empoderan en las arenas políticas locales a los políticos que las manejan, afectando positivamente en sus carreras políticas y en el desempeño político territorial de los partidos.
- Las redes clientelares se vinculan de modo complejo con el conflicto territorial. Disputan con otro tipo de organizaciones sociales un espacio de representaciones políticas asociadas a los mecanismos para resolver problemas apremiantes de la población, por ello las mismas suelen ser utilizadas para regular conflictos sociales (sobre todo a través de la desmovilización), pero también pueden ser utilizadas para incentivarlos estratégicamente.
- Para poder reproducir su función de distribución de beneficios selectivos, las redes clientelares requieren extraer recursos estatales. En el caso de redes de gran tamaño es necesario que los patrones puedan acceder a políticas sociales de amplio alcance

(que suelen exceder las posibilidades de financiamiento de las administraciones municipales) que puedan ser utilizados de forma discrecional.

- De lo anterior se sigue que para “activar” sus redes clientelares los patrones poseen incentivos para insidir estratégicamente en el diseño de programas asistenciales con el propósito de facilitar su uso discrecional.
- Determinadas reglas de funcionamiento en los programas asistenciales, como los criterios de condicionalidad, descentralización y focalización, cuando no son implementados por burocracias profesionales, pueden asistir al uso clientelar de los programas.

Estos elementos nos permiten avanzar en la discusión y analizar la relación entre las reglas operativas de las políticas sociales y su probabilidad de uso clientelar. Para abordar esta cuestión en el próximo capítulo se presenta un marco teórico que nos permitirá repensar la relación entre los programas de transferencia condicionada de ingresos y el clientelismo político a partir de analizar la relación entre las estrategias político/electorales de los gobiernos y los modos no programáticos de política distributiva.

Capítulo 3: Modos de distribución, estrategia electoral y clientelismo político

Politics is about who gets what, when and how.
Harold Lasswell, 1950.

Introducción

La ‘política de la distribución’ es uno de los temas más relevantes dentro de la teoría política contemporánea. Todas las grandes teorías del Estado toman en consideración el problema de la distribución y en qué medida, bajo qué aspectos, motivada por qué actores y de qué modo, esta es llevada adelante.

Si bien la dinámica política no se reduce a las luchas distributivas (Goodin y Klingemann 1996, 8–9), gran parte de lo que media en las relaciones entre la sociedad y el Estado se encuentra asociado a luchas por formas alternativas de distribución de recursos escasos, de allí que el sesgo político en la distribución de recursos del estado sea un aspecto inherente a la política (Luna y Mardones 2009). Este “sesgo político” asociado a la distribución de recursos del Estado implica que los gobiernos pueden utilizar distintas modalidades de distribución de recursos para perseguir diversos objetivos políticos partidistas, por ello revisar las teorías que asocian distintos modos de distribución con las estrategias políticas de los gobiernos es relevante para profundizar nuestro análisis sobre el uso clientelista de los programas de transferencias de ingresos.

En este capítulo se revisa parte de la literatura que vincula a los modos de distribución con las estrategias político-electorales, más específicamente se revisará una perspectiva teórica que nos permita abordar la intencionalidad política por detrás de diseños alternativos de políticas distributivas. Para ello primero se repasan brevemente los modelos teóricos tradicionales sobre política distributiva y se enfatiza la importancia de

revisar los diversos modos que esta puede adoptar, resaltando la distinción entre modos programáticos y no programáticos y ubicando al clientelismo político dentro de estos últimos. Luego se presenta el modelo de “diversificación de portafolio” para analizar las razones por cuales los gobiernos pueden desarrollar, a la vez, políticas clientelares y políticas programáticas. En el tercer punto se avanza sobre la relación entre los modos de distribución y las reglas operativas de la política asistencial.

Por último, el capítulo concluye con un listado de los supuestos teóricos centrales tratados a lo largo del capítulo y que servirán de base para el análisis empírico de la relación entre clientelismo político y programas de transferencia condicionada de ingresos en la segunda parte de esta tesis.

1. Distribución, votantes y estrategias partidarias: modelos teóricos sobre política distributiva y clientelismo político

La definición de Laswell sobre la política transcrita en el epígrafe de este capítulo lleva implícita la noción de que el estudio de la política distributiva es uno de los aspectos más relevantes de la ciencia política. De hecho, la política distributiva es uno de los campos más prolíferos de la disciplina, a tal punto que todas las grandes teorías sobre el Estado abordan explícitamente su rol en la distribución del excedente social.

Frente a un universo teórico tan amplio, aquí sólo me preocuparé por algunos aspectos específicos de la literatura que me permitan abordar los temas de interés para este trabajo. Por ello, en lo que respecta al trasfondo teórico de la discusión, sólo me centraré en los modelos basados en las teorías de la elección racional en el marco de lo que Alford y Friedland (1991) denominan la perspectiva teórica pluralista.

Para esta perspectiva teórica, el estudio de la política se reduce al análisis de las interacciones entre actores dotados de racionalidad e intereses estratégicos, por ello su

dominio teórico “*es la conducta política de los individuos y grupos y la influencia que tienen sus interacciones sobre la toma de decisiones por parte del gobierno*” (Alford y Friedland 1991, 19).

El Pluralismo parte de lo que Lukes (1985, 15) denomina una concepción “unidimensional” del poder, pues el análisis del mismo está centrado en la conducta política, más específicamente en la toma de decisiones orientada a la resolución de problemas vinculados a conflictos observables entre intereses subjetivos. Por ello para la teoría Pluralista el poder es situacional y debe ser analizado en referencia a cómo éste permite influenciar en los resultados de la dinámica política (Alford y Friedland, 1991: 21-25), tomando así como dadas las características estructurales dentro de las que se despliega la acción política.

Este punto de vista teórico nos permite analizar el componente estratégico por detrás de la toma de decisiones respecto al uso clientelar de las políticas asistenciales y al diseño de sus reglas operativas. Lo que nos interesa, entonces, es en qué medida el clientelismo político condiciona la conducta estratégica de los actores y los dota de una respuesta a una situación problemática vinculada tanto a la construcción de apoyo político electoral como a la distribución de beneficios.

Frente a ello, es preciso resaltar que esta perspectiva teórica sobre la temática nos fuerza a hacer abstracción de otros componentes interesantes del análisis, como por ejemplo el lugar que las estrategias clientelares ocupan en la reproducción del orden político de las democracias capitalistas, o en qué medida las mismas emergen de un complejo conflicto inter-organizacional que confronta los intereses de la burocracia estatal con los de los partidos políticos.⁶⁴ Asimismo son dejadas de lado otras teorías, típicas de los estudios sobre el Estado de Bienestar, que asocian las distintas estrategias distributivas de los

⁶⁴ Estas cuestiones se corresponderían, respectivamente, con las perspectivas ‘clasista’ y ‘dirigencial’ en la formulación de Alford y Friedland, y con una concepción ‘tridimensional’ y ‘bidimensional’ según las “dimensiones del poder” en Lukes.

gobiernos con factores estructurales tales como los procesos de industrialización, cambios demográficos, la ideología de los gobiernos o la adaptación a los procesos de globalización.⁶⁵

Esta opción teórica se basa en que nuestros supuestos teóricos de partida nos orientan hacia preguntas asociadas a cuestiones que se ubican dentro del universo teórico de referencia del pluralismo y las teorías de la elección racional, a saber: las posibles estrategias políticas por detrás de los diversos diseños y prácticas de implementación de la política asistencial. Partiendo de esta premisa, debemos recurrir necesariamente a esquemas teóricos que se basen en explicaciones ‘intencionalistas’ que expliciten supuestos teóricos basados en la racionalidad de los agentes encargados de diseñar el funcionamiento de las políticas distributivas, sus estrategias y constreñimientos, y que se circunscriban a la dinámica política que emerge de la competencia política democrática, dejando de lado los aspectos capitalista y burocrático del Estado.

Por ello la revisión teórica que se presenta en este capítulo se circunscribe a la literatura que podríamos englobar bajo los rótulos de “pluralismo” y “elección racional”, y dentro de estos a las teorías (particularmente representativas de la ciencia política anglosajona) que vinculan las estrategias políticas con los efectos de la política distributiva focalizada sobre grupos específicos de votantes. En consecuencia dejaremos de lado otros posibles –y muy fructíferos- esquemas teóricos y modos de explicación basados en otros aspectos asociados a las políticas distributivas.⁶⁶

⁶⁵ Para una revisión de estas teorías puede consultarse el trabajo de Myles y Quadagno (2002)

⁶⁶ Existen muchas críticas a esta perspectiva teórica, pero para los propósitos específicos de la temática de la distribución considero que los trabajos de Gough (1978) y Huber y Dion (2002) son las más destacadas. Dentro de los estudios del clientelismo político pueden consultarse las críticas de Auyero (Auyero 1997a) o las de Vommaro y Combes (2016). Una de las críticas generales más reconocidas a la aplicación de teorías asociadas a la elección racional en la ciencia política es la de Green Y Shapiro (1994).

a. Distribución, maximización de votos y votantes medianos

Los primeros estudios basados en modelos de elección racional que buscaron analizar la dinámica política de la distribución partieron del supuesto –ampliamente aceptado por varios sectores políticos- de que el proceso de ampliación del electorado (universalización del voto) sumado a la regla de la mayoría llevarían a que la democracia, por sí misma, garantizase la redistribución económica (Shapiro, Swenson, y Donno 2008). Esto se basaba en la idea de que los intereses de las mayorías electorales, canalizados a través de las instituciones de la democracia representativa, se transformarían en elementos constitutivos de los programas de gobierno y en el *leitmotiv* del discurso político bajo regímenes democráticos, por ello los gobiernos que quieran ganar elecciones para mantenerse en el poder deberán orientar la acción del Estado hacia una distribución que beneficie a las mayorías.

Este supuesto fue formalizado por Meltzer y Richards (1981) a través de lo que, desde entonces, se conoce como el “teorema del votante mediano”. Este teorema sugiere que la distribución, en un contexto de elecciones bajo regla de mayoría, tenderá a favorecer al votante ubicado en el punto mediano de la distribución del ingreso pues este representa a las mayorías electorales y los gobiernos deberán obtener la simpatía de estas si desean ganar las próximas elecciones. En torno al teorema del votante mediano se desarrollaron lo que hoy se conoce como “modelos espaciales” de voto y desde entonces estos han ocupado buena parte del debate sobre esta temática.

Manteniendo el supuesto de gobiernos “maximizadores de votos” que pretenden acumular y mantener su poder a través de ganar elecciones, y considerando los diversos arreglos institucionales que caracterizan a los sistemas electorales, la ciencia política ha desarrollado un amplio esquema de modelos teóricos que buscan analizar las estrategias

político-electorales por detrás de los modos focalizados de distribución.⁶⁷ Estos modelos que buscan formalizar las estrategias de política distributiva focalizada pueden ser agrupados considerando: (i) la motivación de los actores políticos, en dónde se destacan las alternativas dadas por los modelos de Downs (1957), esto es: candidatos que buscan maximizar la probabilidad de ganar las próximas elecciones, y Wittman (1973), esto es: la utilidad de los partidos asociada con su posición preferente en un “*policy space*”; (ii) la certeza o incertidumbre sobre las preferencias de los votantes; y (iii) si el “*policy space*” que toman en consideración es unidimensional o multidimensional (Roemer 2001).

No obstante, el teorema del votante mediano -y los trabajos que ha inspirado- fracasa a la hora de explicar el mundo real, sobre todo el hecho de que las democracias “realmente existentes” distan ampliamente de este ideal distributivo (Shapiro, Swenson, y Donno 2008, 1–2). Esto ha llevado a que el análisis político se concentre en los múltiples aspectos por detrás de la política distributiva: cuáles son los factores por detrás de la misma (estructurales, institucionales, coalicionales, basados en las preferencias exógenas de los votantes, etc.), qué es lo que se distribuye (focalizándose en la desigualdad en el ingreso, el acceso a servicios sociales, los canales de acceso – formales o informales- para influir en las determinaciones de política pública, etc.), hacia quiénes se distribuye (análisis de clases sociales, estratificación social, coaliciones distributivas, etc.), entre otros.

La complejidad inherente a la política distributiva y sus efectos sobre las estrategias políticas ha enriquecido enormemente los modelos de elección racional contemporáneos *vis a vis* el teorema del votante mediano, a la vez que ha suscitado un fructífero campo de controversias teóricas y empíricas. Para los propósitos de nuestro trabajo, de dichas

⁶⁷ Por “modo focalizado de distribución” me refiero a la utilización de políticas, programas o instituciones del Estado que se encarguen de distribuir ‘bienes excluibles’ sobre un conjunto particular de la población.

controversias sólo interesan dos: la primera se vincula al modo de distribución y cómo el mismo condiciona el tipo de vínculo que se establece entre políticos y ciudadanos.⁶⁸ La segunda está orientada a analizar en qué medida las preferencias de voto son sensibles a la distribución u obedecen a factores exógenos y previos (en otras palabras, que tan “rígidas” son las preferencias políticas y en qué medida se puede influir sobre ellas a partir de políticas distributivas) y cómo ello es indicativo del tipo de estrategia que los gobiernos deberían seguir (en particular sobre qué tipo de votantes los partidos focalizan la distribución). Estas controversias serán tratadas a continuación.

b. Vínculos programáticos y clientelares

Indistintamente del aspecto de la política distributiva en el que se centran, buena parte de los estudios de la ciencia política contemporánea analizan los vínculos entre políticos, partidos y ciudadanos en base al “modelo del Partido Responsable” (*Responsible Party model*). Según este modelo los partidos presentan un programa de gobierno que se comprometen a llevar adelante si llegan al gobierno y, gracias a ello, los ciudadanos y los diversos grupos políticos pueden elegir al partido cuyo programa más se vincule a sus preferencias, brindarle su apoyo y luego hacerlo rendir cuentas (Calvo y Murillo 2014, 17–18; Kitschelt y Wilkinson 2007, 1–7; Luna 2008, 156–59). De esta manera, los partidos generan un vínculo de tipo ideológico/programático con la ciudadanía reduciendo así la incertidumbre respecto a qué esperar del gobierno, pues el programa generaría la información necesaria para que los votantes opten por el partido que mejor manifiesta sus preferencias y, en base a ello, procuren los mecanismos para hacerlo rendir cuentas por sus actos de gobierno.

⁶⁸ El léxico utilizado por la literatura suele recurrir a las palabras “políticos” y “ciudadanos” para analizar esta cuestión (ver por ejemplo: Kitschelt y Wilkinson 2007), y con el objeto de encuadrarnos dentro de la misma utilizaremos estos términos. No obstante, es importante destacar que cuando hablamos de “políticos” hacemos referencia tanto a individuos como a organizaciones partidarias o, incluso, al gobierno que éstos representan, y cuando hablamos de “ciudadanos” podemos hacer referencia tanto a grupos específicos como a la totalidad de los votantes.

Este modelo es congruente tanto con enfoques que buscan explicar las preferencias de voto en base a clivajes de tipo etnocultural, racial o de clase de los partidos políticos, como con los ‘modelos formales’ basados en la “teoría espacial del voto” y la idea de que cada candidato ocupa un “espacio” en la distribución de posiciones ideológicas sobre un tema y, debido a ello, logran consolidar coaliciones electorales con un electorado identificado con esta posición (Cox y McCubbins 1986). En otras palabras, el modelo del Partido Responsable puede basarse tanto en la lógica de la perspectiva histórico-comparada como en la de las teorías de elección racional (Kitschelt y Wilkinson 2007, 1), probablemente por ello se ha generalizado en el estudio de la política de la distribución.

Sin embargo, la evidencia respecto a intercambios de tipo particularistas e informales, su efecto en la consolidación de bases de apoyo electoral y el tipo de relación y rendición de cuentas que establece entre las partes, no es captada por este modelo clásico. En sistemas políticos como el argentino, en el que sus partidos políticos mayoritarios se caracterizan por no aglutinarse en torno a criterios ideológicos sistemáticos y por estar débilmente institucionalizados (Mainwaring y Scully 1995), los vínculos programáticos con el electorado parecen no ser tan sólidos como el modelo del Partido Responsable sugiere, por lo que el mismo es insuficiente para abordar la complejidad de vinculaciones que moldean la relación entre políticos y ciudadanos (Kitschelt et al. 2010; Kitschelt y Wilkinson 2007, 2–3).

Debido a la inadecuación del modelo del partido responsable para analizar los casos latinoamericanos, sobre todo a partir de la “tercera ola” de democratización, varios analistas recurrieron a nuevos enfoques para analizar la relación entre ciudadanos, políticos y partidos. Estos nuevos enfoques destacaban cómo los partidos desarrollaran distribuciones de tipo particularistas sobre determinados grupos del electorado, las que

generaban vínculos de tipo clientelar muy distintos a los vínculos programáticos más comunes en los países desarrollados (Calvo y Murillo 2014; Kitschelt et al. 2010; Levitsky 2005, 2007).

Frente a este escenario, una teoría alternativa, la “política electoral como un juego redistributivo” (Cox y McCubbins 1986), comienza a tener mayor relevancia para analizar los vínculos entre políticos y ciudadanos, ya que permite una primera aproximación a estrategias basadas en la distribución focalizada sobre grupos específicos. Para esta teoría, la estabilidad electoral de un partido se relaciona al vínculo que el mismo establece con su electorado a través de un conjunto de políticas distributivas que benefician a cada grupo (Cox y McCubbins 1986, 372–73), dejando así de lado la idea de grandes programas sistemáticos y explícitos de gobierno.⁶⁹

Para esta literatura, el clientelismo político puede ser estudiado como una modalidad o tipo de vinculación entre políticos y ciudadanos que condiciona el modo de distribución (el “cómo” en la formulación de Lasswell) y constituye un vínculo particular que puede ser diferenciado de la política distributiva asociada a programas de gobierno amplios, ideológicamente orientados y sostenidos sobre reglas formales y universales.

A modo heurístico, podemos imaginar un continuo de estrategias de vinculación entre políticos y ciudadanos: en un extremo tenemos políticas puramente programáticas que generan vínculos del tipo descrito por el modelo del Partido Responsable, y en el otro extremo tenemos políticas puramente clientelares que generan vínculos con las características descritas en este trabajo. Si tomamos estos dos tipos ideales de vinculación, podemos suponer que los partidos ocupan una posición en algún punto de

⁶⁹ Por citar sólo un ejemplo, la idea de que los partidos generan vínculos clientelares con sectores del electorado a través de política distributiva focalizada sobre ellos, ha sido utilizado para explicar parte de los motivos por los que partidos políticos con grupos de apoyo basados en sectores sindicales pudieron llevar adelante programas de gobierno “anti-trabajadores” sin que esto significara el derrumbe de sus bases de apoyo electoral. Para el caso Argentino, se destaca el estudio de Levitsky (2005).

este continuo en la que articulan ambos tipos de vinculación con diversos grupos de votantes (Kitschelt 2000; Luna 2008).

Esta perspectiva nos permite asociar al clientelismo político con la forma que adoptan las políticas distributivas, a la vez que nos permite dar cuenta de que el mismo puede coexistir con políticas de tipo programático -incluso orientadas a la misma población. La clave, entonces, está en diferenciar entre políticas programáticas y clientelares con el objeto de estudiar las estrategias políticas alternativas por detrás de cada una. Esta cuestión será ampliada en el punto 2.⁷⁰

c. Votantes leales, indecisos u opositores: a quiénes distribuir

La segunda controversia que nos interesa respecto a los estudios sobre la política de la distribución es la que se vincula a la posibilidad de influir sobre la preferencia de los votantes a través de políticas distributivas. Los modelos estándar, basados en el teorema del votante mediano y el “modelo espacial”, suelen considerar que los votantes se organizan en un continuo de preferencias sobre cada política en concreto, pero no suelen modelizar las preferencias exógenas de dichos votantes sobre los partidos en sí. Esto es, consideran que si los partidos llevan adelante políticas cuyos resultados benefician a un votante abstracto (o se condicen con sus preferencias), este le brindará su apoyo a través del voto. Sin embargo, las preferencias de voto pueden responder de forma exógena a los resultados particulares de determinada política. En otras palabras: inclusive si los partidos llevan adelante políticas distributivas cuyos resultados benefician a determinado grupo de votantes, estos podrían, no obstante, no votarlos; del mismo modo, los votantes podría seguir apoyando a un partido incluso si este aplica políticas que no se condicen con sus preferencias e intereses.

⁷⁰ Para un análisis crítico de la distinción entre políticas clientelares y programáticas puede consultarse: Fox 2012, 196-201.

Para abordar esta limitación y analizar con más detalle las estrategias distributivas de los partidos tomando en consideración sus incentivos electorales, algunos trabajos incorporan a los modelos la idea de que, más allá del continuo de preferencias sobre los resultados de la política, los votantes se agrupan en tres categorías: leales (*core*), indecisos (*swing*) y opositores (*opposite*).⁷¹ Los votantes leales apoyarán al partido con relativa independencia de las políticas que este adopte, los indecisos tienen una estructura de preferencias factible de ser modificada por los resultados de la política distributiva y los votantes opositores no votarán al partido incluso si este los beneficia a través de la política distributiva.⁷²

A partir de este tipo de distinciones, se abre un nuevo debate: presuponiendo que existe información completa sobre las preferencias de los votantes ¿sobre qué tipo de votantes deben focalizar los beneficios de política distributiva los partidos?

Si entendemos al clientelismo político como una forma de hacer política distributiva que permite focalizar beneficios en grupos específicos del electorado con el objetivo de obtener apoyo político, preguntarse sobre qué tipo de votantes, leales, indecisos u opositores, se deben focalizar las estrategias de distribución clientelar es muy relevante. Por ello, buena parte de la literatura que analiza la estrategia electoral por detrás del clientelismo político se orienta a responder esta pregunta (Dixit y Londregan 1996; Gans-Morse, Mazzuca, y Nichter 2009, 2010; Stokes et al. 2013). Los primeros estudios relevados se orientan hacia la idea que el clientelismo político (y otros modos de política distributiva focalizada en general) debía focalizarse sobre los votantes indecisos con el objeto de maximizar así sus retornos electorales. La lógica de este argumento es simple: los votantes leales votarán al partido de todas formas y los opositores no lo

⁷¹ Para una revisión de esta literatura, puede consultarse (Cox 2010).

⁷² Aquí no nos interesa problematizar los motivos de estas preferencias (ciertamente muy amplios y múltiples), sólo nos interesa presentar un escenario en el que las mismas son exógenas a la distribución y cómo esto afecta la estrategia distributiva cuando la misma es orientada por los réditos electorales.

harán incluso si se los beneficia con beneficios particulares, por ello los partidos clientelares deberían concentrar sus esfuerzos en persuadir a votantes indecisos (Stokes 2005). Sin embargo, la evidencia empírica disponible (basada en encuestas a votantes) sugiere -casi universalmente- que el clientelismo político se concentra en los votantes leales (Calvo y Murillo 2014; Cox 2010; Stokes et al. 2013).

Como sostiene Cox (2010), parte de la explicación de esta diferencia entre lo que sugieren los modelos teóricos y la evidencia disponible se encuentra en que los modelos reducen la estrategia de los partidos a la ‘persuasión’ sobre los votantes, pero las estrategias distributivas también deben considerar la ‘movilización’ de votantes (que los votantes efectivamente concurren a votar)⁷³ y la ‘coordinación’ de la arena electoral (regular la cantidad y características de las opciones electorales). Si se toman estos dos elementos en consideración, la estrategia de los partidos se orienta a garantizar que sus votantes leales participen de la elección y a desplazar opciones partidarias similares frente a ese mismo electorado.⁷⁴

Otra posible explicación sobre la focalización en votantes leales es presentada por Stokes, Dunning, Nazareno y Brusco (2013), quienes sugieren que quienes orientan la distribución hacia votantes leales son los mediadores. Como explicamos en el capítulo dos, existe una tensión entre las estrategias de patrones y mediadores: los mediadores quieren maximizar los recursos por cliente obtenidos de los patrones, por ello seleccionarían a votantes leales porque el “costo” de obtener su apoyo es menor que el de los votantes indecisos, de esta manera prefieren construir amplias redes de votantes leales que redes menores con votantes indecisos, incluso si esto no es tan eficiente en

⁷³ La idea de que los partidos se concentran en incentivar la concurrencia electoral de votantes leales es profundizada por Nitcher (2008).

⁷⁴ Evidentemente, esta perspectiva cobra relevancia cuando la participación electoral es baja y cuándo el sistema político es multipartidario. Mientras menor sea la participación electoral dentro de los votantes leales y mayor sea la competencia producto de varias alternativas que disputan un mismo “espacio” de preferencia en el electorado, mayor será la importancia de la movilización y la coordinación dentro de las estrategias partidarias.

términos electorales agregados. No obstante, como el objetivo a largo plazo es lograr la victoria del patrón, los mediadores también tendrán incentivos para incorporar votantes indecisos y así aumentar el caudal de nuevos votos obtenidos. Con todo, Stokes, Dunning, et.al. (2013) sugieren que el resultado esperable es que las redes clientelares estén constituidas mayoritariamente por votantes leales pero con presencia, en menor medida, de votantes indecisos también. Esta predicción es congruente con la evidencia empírica disponible.

Desde el punto de vista de la teoría sobre las redes clientelares presentada en este trabajo, sabemos que las mismas operan como instituciones políticas informales que van más allá de la compra de votos pues construyen asociaciones que persisten en el tiempo y se orientan a empresas de largo plazo vinculadas al éxito político de mediadores y patronos y a la solución reiterada de problemas apremiantes para los clientes. A su vez, sostuvimos que las mismas afectan significativamente las carreras políticas de los líderes locales y, a la vez, permiten organizar la distribución selectiva. Desde este punto de vista, las redes clientelares deben utilizar gran parte de sus recursos para sostener su estructura de funcionamiento, de allí que éstos vayan hacia votantes leales, no obstante las redes tienen la plasticidad para crecer incorporando nuevos miembros de modo más contingente, por lo que es esperable que parte de los recursos que manejan sean utilizados para atraer a votantes indecisos en determinados contextos (en especial elecciones y actos partidarios).

Adicionalmente, la perspectiva de las redes clientelares nos permite dar cuenta de un problema poco considerado por la literatura: cómo los políticos pueden focalizar recursos sobre el tipo “correcto” de votante, en otras palabras ¿cómo saben quiénes son leales, indecisos u opositores? Las redes clientelares permiten responder a esa pregunta, pues a partir del arraigo que los mediadores tienen en la vida cotidiana de los barrios

estos tienen información relevante sobre las preferencias políticas de sus habitantes (Zarazaga 2013), permitiendo establecer quiénes son votantes leales, indecisos u opositores, información difícil de obtener de otro modo.

Por ello las redes clientelares vehiculizan la distribución selectiva de beneficios, lo que permite la consolidación de las organizaciones políticas locales, garantizan la movilización y estabilidad de los grupos de votantes leales y, a la vez, facilita la incorporación de nuevos apoyos políticos coyunturales por parte de votantes indecisos.

Con todo, nuestro modelo teórico sobre las redes clientelares es congruente con estos modelos de política distributiva a la vez que nos permite explicar cómo estas “estrategias maximizadoras de votos” son desarrolladas en las arenas políticas locales.

En síntesis, los trabajos sobre política distributiva que se orientan a explicar las estrategias de partidos maximizadores de votos frente a la posibilidad de distribuir beneficios focalizados, sugieren que los mismos diseñarán estrategias de distribución focalizada en base a sus necesidades electorales y para ello toman en consideración la necesidad de persuadir a votantes indecisos, facilitar la concurrencia de votantes leales y afectar la oferta política del electorado, lo que es posible gracias a las redes políticas locales.

Desde este punto de vista, sostendremos que frente al aumento de la competencia política, y la necesidad de mejorar su desempeño electoral, los partidos desarrollan estrategias clientelares con el propósito de dotar de recursos a sus redes clientelares y mejorar su capacidad organizativa local para: garantizar la concurrencia de sus votantes leales, mejorar sus capacidad de focalizar recursos sobre votantes indecisos para influir en sus preferencias y desplazar a posibles competidores en la arena política local.

2. Teoría de la diversificación de portafolio

No existen partidos que recurran únicamente a vínculos programáticos, como tampoco partidos que recurran únicamente a vínculos clientelares. Lo que suele ocurrir es que los partidos generan diversas “estrategias de vinculación” con el electorado (Kitschelt 2000; Kitschelt et al. 2010; Kitschelt y Kselman 2013; Kitschelt y Wilkinson 2007). Por ello antes de introducirnos en el análisis de las reglas operativas de las políticas considero preciso desarrollar una mirada teórica que permita dar cuenta de los aspectos que condicionan estas estrategias de vinculación.

Magaloni, Diaz-Cayeros y Estévez (2007) desarrollaron un modelo que denominaron “diversificación de portafolio” para explicar bajo qué condiciones los partidos optan por “invertir” en diversos tipos de vinculación con el electorado.⁷⁵ El modelo sigue supuesto teóricos similares a los que hemos desarrollado hasta ahora y sugiere que los vínculos programáticos y clientelares se diferencian en relación al tipo de políticas que desarrollan y que los incentivos de los gobiernos para desarrollar uno u otro tipo de políticas están asociados a su estrategia electoral.

Para los autores, los gobiernos eligen combinaciones de “políticas programáticas” y “clientelares” en relación a la posibilidad que estas les brindan de construir apoyo con grupos heterogéneos con diversos intereses. El modelo sugiere que dependiendo del nivel de pobreza, la competencia política y el riesgo electoral,⁷⁶ los partidos invierten recursos para desarrollar distintos vínculos con los ciudadanos. Desde este punto de vista, los partidos invierten en vínculos clientelares con el objeto de impedir la pérdida

⁷⁵ El modelo fue desarrollado específicamente para analizar la combinación de vinculaciones programáticas y clientelares del PRI durante su declive a finales de los 80 y principio de los 90, cuando el riesgo de perder elecciones y la competencia política aumentaron significativamente.

⁷⁶ La idea de riesgo electoral se encuentra asociada a la probabilidad de perder las próximas elecciones, calculada en base a la pérdida progresiva de votos en cada circunscripción en relación a los resultados de los últimos comicios.

de votantes en sus núcleos “duros” de apoyo (*core constituencies*) y, simultáneamente, cubrirse del riesgo electoral que representan un mayor nivel de competencia política.

El argumento general del modelo es el siguiente: el aumento de la competencia política fuerza a los partidos a diversificar su “portafolio de inversiones” y ampliar su repertorio de políticas invirtiendo en políticas programáticas, pues deben vincularse con un electorado más amplio y heterogéneo; sin embargo, el apoyo político derivado de políticas programáticas es más riesgoso (no hay certezas de que los ciudadanos apoyen al partido), por ello para poder mantener sus bases duras de apoyo, junto con la inversión en políticas programáticas de amplio rango, los partidos deberán fortalecer sus vínculos clientelares y así garantizar una base mínima de apoyo, en un marco general de restricción presupuestaria.

El riesgo de perder votos en determinada circunscripción sería, para este modelo, la razón principal por la cual los políticos decidirían invertir en vínculos clientelares, pues estos permiten fortalecer su vinculación con grupos de votantes leales garantizando así un piso mínimo de apoyo, por ello el riesgo electoral aumenta el clientelismo político (Magaloni, Diaz-Cayeros, y Estévez 2002, 2007, 196–99).

Para esta teoría, la diferencia entre ambos tipos de vinculación (desde el punto de vista de su “eficiencia” como inversiones electorales por parte de los políticos) se encuentra en que las estrategias programáticas implican un acceso a una mayor cantidad de votantes y tienen “costos de transacción per cápita” menores (ya que no requieren mediadores ni monitoreo), pero sus posibles retornos electorales son más inciertos por ello es electoralmente más riesgosa. En cambio las estrategias clientelares abarcan a grupos más pequeños y tienen mayores costos de transacción, pero sus retornos electorales son más seguros. Frente a un contexto de restricción presupuestaria y aversión al riesgo (de perder las próximas elecciones), los políticos deben hacer

opciones de “inversión” estratégica para determinar qué combinación de estrategias de vinculación es la más eficiente, diversificando así su portafolio de vínculos con el electorado.

Más allá de la aversión que la retórica financiera pueda generar en el estudio de estos temas, la teoría es atractiva en tanto presenta un marco conceptual desde el cuál analizar la coexistencia de políticas clientelares y programáticas.

Lo que interesa de este modelo, al menos para los propósitos de este trabajo, es presentar cómo el gobierno puede elegir diseñar de forma simultánea políticas orientadas a sostener sus bases duras de apoyo a partir de fortalecer el vínculo clientelar cuando, a la vez, desarrolla políticas programáticas para responder a demandas de la sociedad y abarcar grupos extensos del electorado, inclusive aquellos adversos al partido en gobierno.

Como vimos en el capítulo 2, al transferir recursos a sus redes clientelares los gobiernos inciden tanto en la posibilidad de aumentar sus votos como en el empoderamiento de sus cuadros políticos locales, y esto, en su conjunto, mejorar sus posibilidades de ganar las elecciones en determinada circunscripción y de garantizar la lealtad de las redes políticas territoriales. En este sentido, nos interesa completar la imagen presentada por el modelo de “diversificación de portafolio” y agregar que a partir de “inversiones clientelares” no solo se busca “comprar votos” de votantes leales, sino que también se busca fortalecer la lealtad y la capacidad organizativa y de militancia política de las agrupaciones territoriales, lo que tiene implicancias sobre la coordinación vertical de los partidos políticos y por lo tanto permite abordar situaciones de faccionalismo y fragmentación organizacional.

Desde esta perspectiva, podemos extraer algunas consecuencias observables en relación al clientelismo político sobre las que volveremos más adelante: cuando aumenta la

competencia política local, en un marco de riesgo electoral, deberíamos observar mayor presencia de vínculos clientelares, pues éstos garantizan bases de apoyo que reducen el riesgo electoral y facilitan la coordinación organizacional de los partidos en el territorio. La competencia política local aquí puede estar asociada tanto al desempeño de otros partidos políticos como a procesos de faccionalismo dentro del partido del gobierno. Si las restricciones presupuestarias son bajas, las políticas clientelares podrían darse a la vez que se desarrollan políticas programáticas de amplio alcance que buscan ampliar las bases de apoyo político.

3. Reglas operativas y probabilidad de uso clientelar de la política social

El clientelismo político, en tanto un tipo de relación política informal, no puede ser medido de forma directa. Debido a ello, algunos estudios sobre el fenómeno crean algún tipo de “variable proxy” que permita analizarlo cuantitativamente, por ejemplo Keefer utiliza un conjunto de indicadores (la mayoría de ellos proveniente de encuestas desarrolladas por organismos internacionales y ONGs) que le permitan construir una variable proxy del clientelismo: corrupción, respeto a la ley (*rule of law*), la calidad de la burocracia, grado de matriculación en la escuela secundaria, participación del mercado en medios del Estado y gasto público (Keefer 2005, 2007; Keefer y Vlaicu 2008). Otros estudios analizan el gasto público en la distribución de bienes y servicios individuales y excluyentes (*private excludable goods*) como indicador de intercambios clientelares, por ejemplo Magaloni, Diaz-Cayeros y Estévez (2007, 204–5) miden la composición de los bienes distribuidos por el programa PRONASOL en México y Calvo y Murillo (2008) utilizan el empleo público como indicador de patronazgo.⁷⁷

⁷⁷ Otros ejemplos en esta línea podría ser: (Chhibber y Nooruddin 2004; Gordin 2002; K. L. Remmer 2007).

Otros autores realizan encuestas a partir de las cuales indagar si a los entrevistados se les ofreció alguna vez participar de una relación clientelar, por ejemplo: Nazareno, Stokes y Brusco (2006), Stokes et al. (2013) o Weitz-Shapiro (2014).

Considero que todas estas formas de estudiar el fenómeno tienen problemas: las variables proxy difícilmente puedan “medir” el clientelismo político pues simplifican demasiado sus características distintivas, suelen concentrarse en “qué” se distribuye y no en “cómo” se distribuye (que es, en definitiva, lo característico del clientelismo) y, a su vez, dan la falsa impresión de estar “midiendo” el fenómeno. Por otro lado, la posibilidad de realizar una encuesta que incorpore un muestreo representativo del universo bajo estudio y que permita realizar inferencias válidas sobre las preguntas que guían este trabajo, está fuera de mis posibilidades.⁷⁸

Al considerar al clientelismo político como un tipo de relación que afecta el modo en el cual se distribuyen beneficios y organiza apoyo político, considero que el mismo debe ser observado empíricamente en relación a las características específicas de ese modo de distribución. Idealmente, deberíamos observar la transacción misma, pero esta es informal por lo que no existen registros de ella. Debido a esto, indefectiblemente, debemos prestar atención a los aspectos observables de la relación y a partir de ellos inferir la existencia y alcance de la esta.

Siguiendo esta línea de reflexión, y enfatizando la falta de acuerdo respecto a cómo abordar el estudio empírico del clientelismo político, partiré de criterios adoptados por estudios recientes (Abente Brun y Diamond 2014; De La O Torres 2011; Stokes et al. 2013) y optaré por una estrategia metodológica basada en la caracterización de las reglas operativas de las políticas distributivas con el objeto de identificar cuándo estas pueden ser utilizadas clientelamente. Tomando esto en consideración, en este punto

⁷⁸ Para una crítica de estas estrategias de medición del clientelismo político ver: Muno 2010.

expondré cómo a partir del análisis de las reglas operativas de las políticas se puede analizar si las mismas son o no factibles de ser utilizadas clientelaramente.

Como tratamos más arriba, la primera distinción que debemos realizar es entre 'políticas programáticas' y 'no-programáticas' (Kitschelt y Wilkinson 2007; Magaloni, Diaz-Cayeros, y Estévez 2007; Stokes et al. 2013). Por políticas programáticas se entiende a aquellas que poseen dos características: (i) los criterios a partir de los que se lleva adelante la distribución deben ser públicos y formales, y (ii) esos criterios públicos y formales deben ser los que efectivamente dan forma a la distribución (Stokes et al. 2013, 7). Por ejemplo, el programa PROCREAR Bicentenario (Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar) en la Argentina es un programa que sigue lineamientos de público conocimiento, determinados por un procedimiento administrativo legal y, a su vez, esos procedimientos legales son los que efectivamente rigen el funcionamiento de esta política⁷⁹; debido a ello, y haciendo abstracción de otras particularidades, PROCREAR es una política de tipo programático. Las políticas no-programáticas, por el contrario, se caracterizan por no seguir estos dos criterios: o bien sus pautas de funcionamiento son desconocidas por el público, o bien éstas pautas formales y públicas existen y son conocidas pero en la práctica no son las que efectivamente rigen la ejecución de la política. Por ejemplo, muchas de las políticas que llevan adelante los municipios con el objeto de distribuir ayuda alimentaria a poblaciones en riesgo suelen seguir criterios de asignación desconocidos públicamente (muchas veces anclados en principios de emergencia que habilitan la utilización de fondos de forma mayormente discrecional). Otras veces algunos programas, como el Programa de Inversión Social con Trabajo “Argentina Trabaja”, suelen tener reglas formales públicas pero en su aplicación son denunciados sistemáticamente por seguir

⁷⁹ O, al menos, no he encontrado evidencia (ni basada en estudios académicos ni en forma de denuncias ciudadanas) que sostenga lo contrario.

criterios particularistas y distribuir beneficios de forma discrecional, indistintamente de las pautas formales de funcionamiento del programa.⁸⁰

A su vez, no toda política distributiva no-programática puede ser considerada clientelar. Por ejemplo, en la ejecución de obra pública puede darse una preferencia sistemática por invertir en zonas donde el partido político en gobierno posee la mayoría de sus bases de apoyo. Este criterio de selección respecto a la distribución del gasto público no se encuentra ni formal ni públicamente establecido, tampoco sigue una lógica que devenga de criterios de distribución públicamente explicitados, no obstante no involucra una transacción clientelar.⁸¹ Por ejemplo, el actual Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires podría privilegiar el desarrollo de obra pública en zonas caracterizadas por el elevado poder adquisitivo de sus habitantes, debido a que en ellas vive gran parte de sus bases de apoyo electoral; no obstante, muchos de los votantes que se benefician por dicha inversión podrían no apoyar políticamente al gobierno, o incluso apoyar explícitamente a otros partidos, sin que esto implique la extinción del beneficio. Este tipo de políticas, que en la literatura anglosajona son conocidas como *pork barrel* (Keefer y Khemani 2009; Kitschelt 2000, 871; Lancaster 1986), si bien claramente no son políticas programáticas, tampoco son clientelares propiamente dichas sino que, más bien, son políticas no programáticas cuya distribución sigue un “sesgo partidario” (Stokes et al. 2013). Por ello, es necesaria una mayor caracterización de las políticas no

⁸⁰ Existen múltiples denuncias periodísticas sobre el uso clientelar del “Argentina Trabaja”, por ejemplo: <http://www.lapoliticaonline.com/nota/42307/>. También existen denuncias de organizaciones sociales, por ejemplo:

http://frentedariosantillan.org/fpds_ant/fpds/index.php?option=com_content&view=article&id=145:basta-de-clientelismo-politico-en-el-programa-argentina-trabaja-basta-de-hambre-y-chamuyo-trabajo-ya&catid=5:territorial-desocupados&Itemid=24.

Último acceso: 08/05/2014.

⁸¹ Si bien estas políticas generan una distribución selectiva de beneficios y esta puede estar motivada por objetivos electorales, la misma no es a condición del apoyo político de los beneficiarios, o sea no establece una relación *quid pro quo*. Como se planteó con anterioridad, el clientelismo político implica una relación compleja en la que la distribución sesgada de beneficios es una condición necesaria pero no suficiente para desarrollar una relación clientelar.

programáticas, diferenciándolas con precisión para poder comprender mejor sus potenciales consecuencias y usos políticos.

Stokes, Dunning et. Al. (2013) proponen los siguientes criterios de diferenciación de las políticas no-programáticas: (i) si el beneficio es a condición de apoyo político o no, diferenciando así entre políticas “sesgadas partidariamente” y políticas “clientelares”. (ii) Dentro de las políticas con un sesgo de partido, sugieren diferenciar entre las políticas orientadas a beneficiarios individuales o grupales. (iii) Por último, dentro de las políticas clientelares se diferencia entre beneficios dirigidos solo a miembros del partido (patronazgo) o dirigidos a votantes (compra de voto y/o de participación). El gráfico 3.1 sintetiza esta tipología.

Esta tipología de políticas distributivas ayuda a distinguir qué políticas pueden ser clasificadas como clientelares con mayor precisión. Con todo, puede simplificarse la tipología para considerar que una política es clientelar cuando: (i) no posee 'reglas de aplicación' públicas y formales, o cuando sí las posee pero éstas no afectan efectivamente su funcionamiento; y (ii) el beneficio se encuentra condicionado al apoyo político; o sea, es una transacción *quid pro quo*.

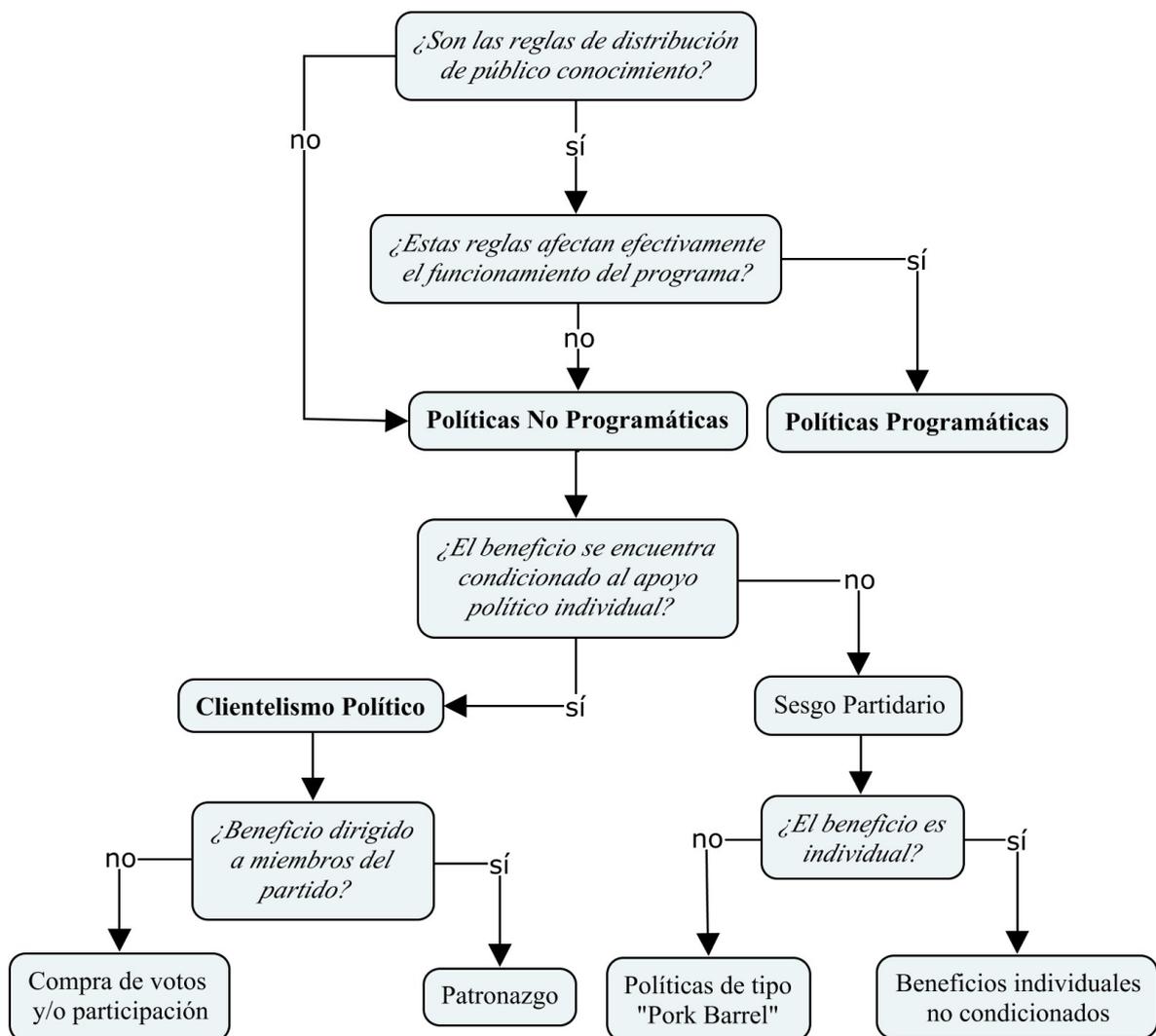
Si bien esta última característica muchas veces es difícil de evidenciar, considero que la existencia de determinado tipo de reglas de funcionamiento asociadas a los criterios de acceso y al mecanismo de asignación de los beneficios, pueden ayudarnos a determinar la '**probabilidad**' de que el beneficio involucre un intercambio clientelar, esto es que el mismo se dé como parte de una relación clientelar.⁸²

Descarto de esta manera la idea de que las reglas operativas determinen que la política 'sea' clientelar, lo que implican, más bien, es su mayor o menor probabilidad de ser utilizadas clientelaramente. Esto se debe a que el diseño de políticas con reglas

⁸² Este aspecto será trabajado en extenso en el capítulo N° 5.

operativas que aumentan su probabilidad de uso clientelar es informativo de la posible intencionalidad por detrás de su diseño, pero no necesariamente de su resultado. De ello se sigue que al diseñar políticas con reglas de funcionamiento que facilitan la distribución discrecional, lo que se pretende es generar una ‘ventana de oportunidad’ para que los agentes del gobierno puedan utilizarlas clientelaramente.

Gráfico 3.1: Tipos de política distributiva



Fuente: elaboración propia, adaptado de Stokes, Dunning et. Al. 2013

Sostener que el gobierno puede diseñar deliberadamente la irregularidad en la ejecución de la política asistencial implica que consideramos que la burocracia pública es de algún modo participe, por acción u omisión, del uso clientelar de los programas. Este supuesto contrasta con la noción de la neutralidad política de la administración pública, noción que, de hecho, ha sido largamente cuestionada por la literatura especializada (Campbell y Peters 1988). Este cuestionamiento se sostiene en que existen múltiples interacciones, formales e informales, entre la burocracia y los grupos políticos que ponen en tela de juicio la supuesta independencia de los primeros respecto a los segundos (Peters 2015). A su vez, el control de las estructuras administrativas (esto es la organización misma de las agencias públicas) y la composición de las burocracias (esto es las personas que efectivamente logran ingresar al servicio civil del Estado) son un objetivo político central en las agendas de los partidos políticos (Moe 2015), y mientras más poder tiene un partido político sobre el control de estas cuestiones más incentivos tienen los burócratas para favorecer en el diseño de la política pública los objetivos estratégicos de los partidos en el gobierno.

Esta observación se complementa en lo que, dentro de las teorías sobre la burocracia pública, se conoce como control político *ex-ante* y establece que los políticos regulan el comportamiento de la burocracia a través del diseño estratégico de los procedimientos administrativos establecidos en la normativa. El control político *ex-ante* persigue un doble objetivo: por un lado, orientar el desempeño de las agencias estatales y la conducta de los “burócratas” hacia los objetivos políticos de los hacedores de la normativa por la vía de regular su actuación; por otro lado, moldear el funcionamiento de las agencias de forma tal de dificultar cambios en el mismo en el caso de que surjan nuevas coaliciones legislativas con otros objetivos (Moe 2011, 542–45). Según esta perspectiva, al diseñar las reglas operativas de las políticas asistenciales los encargados

de esta tarea pueden incorporar mecanismos que les permitan condicionar la actuación de las diversas agencias estatales encargadas de llevarlas adelante y, a la vez, desplegar rutinas de funcionamiento difíciles de cambiar mediante controles *ex-post*; lo que les permite consolidar sesgos de diversa índole en su funcionamiento.

Esta perspectiva sobre las estrategias político partidarias en el diseño de las políticas públicas nos sugiere observar aquellos aspectos de las reglas de funcionamiento de los programas asistenciales que pueden, potencialmente, habilitar el desarrollo de relaciones clientelares. Para tal propósito, propongo analizar los criterios de acceso y los mecanismos de asignación y permanencia de los programas asistenciales, pues estos pueden ser diseñados para generar una ventana de oportunidad para que los responsables de la ejecución de la política logren promover una relación clientelar.⁸³

En términos generales, considero que cuanto más particularista y condicionado sea el criterio de acceso, mayores son las oportunidades para 'inducir'⁸⁴ al potencial beneficiario para que brinde su apoyo político. Esto es así debido a que una amplia gama de condicionalidades dificultan el acceso al beneficio, brindando al responsable del programa muchas instancias de veto al acceso, y reduciendo la exigibilidad del beneficio por parte del destinatario.⁸⁵

A su vez, es común que muchas de las condicionalidades asociadas a una política (como por ejemplo la asistencia de niños al colegio) excedan al control o capacidad de los

⁸³ Bajo una perspectiva similar a la que aquí planteo, Zarazaga (2014b) considera que se puede determinar el uso clientelar de una política en base a su diseño institucional y las prácticas de implementación, y para ello sugiere analizar cuál es el organismo de implementación y cómo se realiza la selección de beneficiarios.

⁸⁴ Elijo el verbo "inducir" porque, como expliqué más arriba, si bien la relación clientelar implica una relación de dominación, la misma es en última instancia voluntaria. No obstante, las formas de "inducir" al beneficiario a que vote al partido que distribuye el beneficio pueden adoptar modos muy sutiles, como por ejemplo sugerir al beneficiario que frente a un cambio de gobierno el beneficio desaparecerá, o una amenaza explícita respecto a la pérdida del beneficio si no se participa activamente de alguna actividad política.

⁸⁵ Como contra partida, políticas universales, incondicionadas y exigibles por parte del ciudadano frente a la autoridad pública son, claramente, imposibles de utilizar clientelaramente salvo que existan asimetrías de información sobre su funcionamiento que puedan ser explotadas por mediadores y patrones (Renno 2010).

beneficiarios (siguiendo el ejemplo, la existencia de bancos en las escuelas de la zona) lo que puede derivar en que se generalicen prácticas de excepcionalidad en las asignaciones y, en este contexto, la lógica clientelar se ve favorecida.

Desde el punto de vista del mecanismo de asignación, considero que mientras más individualizado y local sea el mismo, más factible se torna la transacción clientelar. Esto se debe a que la eficacia del clientelismo político está íntimamente vinculada a la información que los mediadores poseen sobre la conducta política de sus clientes (Zarazaga 2013); debido a ello, es necesario que existan “dispositivos de monitoreo” (Kitschelt y Wilkinson 2007, 14–19; Stokes 2005) que permitan informar sobre el apoyo político de los clientes y así disponer sobre la asignación del beneficio. Para que esta tarea sea factible, quienes controlan el acceso al programa y quienes organizan la participación política deben ser los mismos o, en su defecto, estar íntimamente vinculados (por ejemplo, como miembros de una misma organización política local). Por ello, la descentralización de los programas en unidades ejecutoras locales que seleccionen a los beneficiarios de forma individual aumenta la probabilidad de que el mecanismo de asignación de la política facilite el clientelismo.

En breve, las políticas con mayor probabilidad de ser utilizadas clientelaramente se caracterizan por falta o ineficiencia de los controles de legalidad, discrecionalidad en la asignación, criterios de acceso poco objetivos, control partidista de las agencias estatales a cargo y distribución personalizada y descentralizada de los beneficios.⁸⁶ No obstante, y más allá de la alta probabilidad de uso clientelar que una política pueda tener, es preciso aclarar que la utilización del clientelismo político sigue siendo un opción de los políticos (Szwarcberg 2011), y que la decisión última respecto a qué voto emitir en el cuarto oscuro sigue siendo de cada ciudadano (Schedler 2004); en otras

⁸⁶ La operacionalización de estas dimensiones se desarrolla en el capítulo 5.

palabras, diseños institucionales de políticas con este tipo de características no implican necesariamente una cooptación clientelar de los beneficiarios, tan solo nos informan sobre la posible intencionalidad por detrás de su diseño y la probabilidad, mayor o menor, de que las mismas empoderen a las redes clientelares locales.

En base a estos criterios, en el capítulo 5 se analizarán las reglas operativas de los programas de transferencias condicionadas de ingresos más importantes de los últimos años en la Argentina con el objeto de analizar la probabilidad de uso clientelar de los mismos.

4. Comentarios Finales

Existen varias perspectivas teóricas que abordan la cuestión de la distribución en regímenes democráticos. En este capítulo sólo nos concentramos en una reducida parte de la misma para analizar cómo los gobiernos determinan sus estrategias distributivas tomando en consideración el potencial efecto electoral de éstas. Para ello nos circunscribimos al corpus teórico vinculado con la perspectiva pluralista y la elección racional, incorporándonos así en la tradición norteamericana de la ciencia política.

Del debate desarrollado hasta aquí podemos extraer un conjunto de supuestos teóricos que nos permitirán avanzar más adelante en el análisis sobre nuestro caso de estudio:

- Los partidos maximizadores de votos diseñarán estrategias clientelares con el propósito de empoderar a las organizaciones políticas locales, desplazar posibles competidores en la arena política local, garantizar la concurrencia de sus votantes leales y mejorar sus chances de persuadir votantes indecisos a través de la distribución focalizada.
- Para ello deben diseñar políticas que doten de recursos a las redes clientelares locales, pues son estas redes las que permiten identificar votantes leales, indecisos y

opositores y, a partir de eso, fomentar la concurrencia de los primeros y persuadir a los segundos al distribuir selectivamente beneficios entre ellos.

- El clientelismo político está relacionado con el modo que adopta la política distributiva, por ello la probabilidad de uso clientelar de las políticas asistenciales puede ser establecida tomando en consideración sus reglas de funcionamiento.
- A través del control político *ex-ante* el gobierno puede diseñar los criterios de acceso y el mecanismo de asignación de las políticas asistenciales de forma tal de que estos generen una ventana de oportunidad a las organizaciones políticas territoriales para utilizarlos de modo clientelar. De allí que el diseño estratégico de estas políticas permita aumentar su probabilidad de ser utilizadas clientelaramente.
- Si no existen grandes restricciones presupuestarias, el gobierno puede recurrir a la vez a estrategias basadas en políticas clientelares y en políticas programáticas de amplio alcance. La combinación de políticas clientelares y programáticas se asocia a una inversión social estratégica que permite, por un lado, sostener las bases duras de apoyo y consolidar redes clientelares en las arenas políticas locales y, por otro lado, aumentar la cobertura social vinculándose así de forma directa con amplios sectores de la sociedad pero con resultados electorales más inciertos y volátiles.
- Por ello, deberíamos observar que las políticas con altas probabilidades de ser utilizadas clientelaramente aumentan cuando se debe fortalecer la capacidad organizativa y de militancia política local debido al aumento de la competencia local y el riesgo electoral. Estos últimos pueden estar asociados tanto al desempeño electoral de otros partidos políticos como al desarrollo de divisiones (facciones) dentro del partido de gobierno.
- Deberíamos observar esta mayor presencia de políticas con altas probabilidades de ser utilizadas clientelaramente, sobre todo, en circunscripciones caracterizadas por:

poseer amplias bases de votantes leales del gobierno (cuyos votos deben ser resguardados de opciones políticas similares y movilizados a participar) y tener, a su vez, amplios sectores de votantes indecisos factibles de ser influenciados por la política distributiva.

Entre este capítulo y los dos anteriores se desarrolló una perspectiva teórica que nos permitió describir qué entendemos por clientelismo político, cómo éste se organiza a través de redes clientelares y bajo qué circunstancias esperamos que los gobiernos “activen” estas redes clientelares a través del diseño estratégico de políticas no-programáticas. Esta deriva teórica articula un conjunto de argumentos que nos permiten trazar un vínculo entre el clientelismo político y los programas de transferencia condicionada de ingresos (PTCI) a partir de identificar si estos adoptan un modo programático o no programático de distribución y cuál es la estrategia política con la que cada uno se asocia. En breve, esperamos que los PTCI con altas probabilidades de ser utilizados clientelaramente emerjan en contextos en los que el gobierno nacional enfrenta altos niveles de competencia política local y conflictividad territorial, por lo que debe empoderar a sus organizaciones territoriales a partir de brindarles recursos factibles de ser utilizados para activar sus redes clientelares. De este modo el gobierno permite coordinar verticalmente su fuerza política a la vez que mejora su desempeño electoral local y enfrenta situaciones de beligerancia política territorial.

A su vez, y de existir recursos fiscales suficientes, el gobierno puede desplegar una estrategia de ‘diversificación de portafolio’ en sus inversiones sociales estratégicas articulando políticas con altas probabilidades de ser utilizadas clientelaramente con políticas programáticas. De este modo el gobierno puede aumentar sus bases de apoyo y ser más competitivo a nivel nacional a partir de políticas programáticas, a la vez que sostiene sus bases duras de apoyo político a través de políticas clientelares que le

permiten empoderar a sus organizaciones políticas territoriales y mantener un piso mínimo de votos que mejora su desempeño electoral territorial.

En el próximo capítulo volveremos sobre las principales conclusiones de este marco teórico con el propósito de operacionalizarlo en términos de ‘mecanismo causal’. De este modo, podremos establecer explícitamente una estrategia metodológica que nos permita avanzar en el análisis empírico del caso de estudio en los capítulos cinco y seis.

Segunda Parte: Análisis de caso

Programas de Transferencias de Ingresos y Redes Clientelares en la Argentina Post-convertibilidad

Capítulo 4: Estrategia Metodológica

(...) Menos adictas al estudio de la cartografía, las generaciones siguientes entendieron que ese dilatado mapa era inútil y no sin impiedad lo entregaron a las inclemencias del sol y los inviernos.

José Luis Borges, “Del rigor en la ciencia”, 1946

Nada resulta más engañoso que un hecho evidente
Sherlock Holmes (Arthur Conan Doyle), “El misterio del valle Boscombe”, 1891

Introducción

El objetivo de la segunda parte de esta tesis es analizar empíricamente nuestras conjeturas teóricas. Para ello debemos visitar nuestras preguntas e hipótesis de investigación con el propósito de diseñar una estrategia metodológica que nos permita enfrentar las dificultades específicas asociadas a nuestro objeto de estudio. Para ello, en este capítulo se analizará la cuestión del mejor diseño de investigación para abordar nuestras preguntas y se delinearán los pasos a seguir en los próximos capítulos.

Al ser un tipo de relación política informal que implica intercambios materiales y simbólicos a nivel micro-social que se arraigan sobre redes sociales preexistentes, el clientelismo político, en sí mismo, no puede ser observado de manera directa. En la literatura sobre clientelismo político se pueden encontrar trabajos que intentan (basados en argumentaciones de diversa consistencia teórica) evidenciar la relación clientelar (o más específicamente algún aspecto de sus transacciones inherentes) en base a un conjunto de unidades de análisis factibles de ser observadas de modo directo para así poder estudiarlas estadísticamente; por ejemplo evaluando la cantidad de beneficiarios de una política asistencial (Magaloni, Diaz-Cayeros, y Estévez 2007) o la cantidad de empleados públicos (Calvo y Murillo 2004). Sin embargo considero que este tipo de operaciones analíticas sacrifican demasiado la complejidad teórica del clientelismo

político con el propósito de aplicar métodos estadísticos que luego supondrán nuevas simplificaciones sobre la dinámica causal por detrás del fenómeno.⁸⁷

La relevancia teórica del clientelismo político para la ciencia política se encuentra asociada a aspectos no observables de modo directo sobre este fenómeno⁸⁸, por lo que su tratamiento analítico orientado a diseñar un estudio empírico es más complejo de lo que podría suponerse. Esta dificultad queda demostrada en la falta de consenso respecto a cómo llevar adelante algún tipo de inferencia generalizable que permita validar explicaciones causales sobre el clientelismo político (Kitschelt 2000; Muno 2010).

Como se argumentó en el capítulo 3, incluso si pudiésemos diseñar algún tipo de variable *proxy* para “medir” el clientelismo político y a partir de la misma analizar estadísticamente su vinculación con otras variables, los supuestos por detrás de tal ejercicio necesariamente sacrificarían aspectos relevantes del fenómeno bajo estudio, a la vez que generarían un problema metodológico debido a que las variables centrales que constituyen la dinámica del clientelismo político están asociadas por procesos de ‘multicolinealidad aproximada’ que hacen muy difícil no generar explicaciones tautológicas cuando usamos variables proxy de tipo ‘beneficiario de política social’, ‘nivel de pobreza’, ‘estar desempleado’ o ‘habitar zonas carenciadas’, y las analizamos en base a su correlación con el éxito electoral de determinados partidos políticos con el propósito de inferir de dicha asociación una relación clientelar.⁸⁹

⁸⁷ Considero que, en general, este tipo de mediciones sobre el clientelismo político en base a variables proxy reproducen lo que Goertz (2008) denomina un problema de “estructura conceptual”.

⁸⁸ Como por ejemplo: el tipo y la estructura de incentivos que poseen los actores para entablar relaciones clientelares, los procesos sociopolíticos que las facilitan, el efecto de diversas instituciones políticas sobre su persistencia, su incidencia sobre el diseño de programas asistenciales, entre otros.

⁸⁹ Me refiero a “explicaciones tautológicas” en el siguiente sentido: para poder desarrollar estrategias clientelares basadas en políticas asistenciales es *necesario* que el partido tenga presencia organizacional en el territorio, que la población con la que busca vincularse posea características asociadas a la vulnerabilidad social y, por consiguiente, sea destinataria de programas asistenciales. Por ello, encontrar correlaciones entre votar a partidos con presencia organizacional en zonas pobres y encontrarse en situación de pobreza y/o recibir asistencia del Estado no aporta nada nuevo a los estudios preexistentes sobre el fenómeno, solo se redunda sobre las características predefinidas por la teoría.

Por ello el diseño de una estrategia metodológica para estudiar el clientelismo político, o como hacemos en este trabajo la relación entre el clientelismo político y los PTCl, debe tomar en consideración la riqueza teórica y la complejidad empírica asociada al fenómeno. Esto nos exige adoptar un tipo de diseño de investigación que se aleja de los modelos canónicos que buscan evidenciar correlaciones fuertes entre variables para, a partir de las mismas, analizar la probabilidad de encontrar la misma distribución de características en muestreos aleatorios de casos.

Esto último implica que debemos abandonar a priori diseños de investigación basados en la 'lógica frecuentista' (*frequentist logic*) (Beach y Pedersen 2013), muy popular dentro de los cánones de la ciencia política –en especial en la escuela norteamericana (ver por ejemplo: King, Keohane, y Verba 1994)- y buscar alternativas dentro de la literatura metodológica. Tomando en consideración este desafío, en este capítulo se discutirá el diseño de investigación elegido para llevar adelante en esta tesis. Como se desarrollará en lo que sigue, se sugiere adoptar una “lógica bayesiana” basada en el “trazo de proceso causal” con el propósito de enfrentar nuestras hipótesis explicativas a diversas fuentes de evidencia de modo tal de aumentar o disminuir nuestra confianza en ellas (Beach y Pedersen 2013; Bennett 2008).

Este capítulo está organizado de la siguiente manera: Primero se repasarán algunas reflexiones metodológicas que nos permitan establecer el punto de partida a partir del cual buscaremos el mejor camino para responder a las preguntas que guían este trabajo. Luego se explica brevemente qué es el 'trazo de proceso causal' con el propósito de establecer qué tipo de inferencias podemos realizar en base al mismo. En tercer lugar se desarrollan las hipótesis teóricas de este trabajo en base a los criterios que impone la metodología del trazo de proceso causal -esto es, se la presenta en términos de 'mecanismo causal'- con el propósito de explicitar cómo, en los próximos capítulos,

procederemos a analizar y poner a prueba empírica a las mismas. Por último, el capítulo concluye con algunas consideraciones finales sobre la estrategia metodológica planteada.

1. Preguntas de investigación y el diseño de la estrategia metodológica

En las últimas décadas, lo que Schrodtt (2006) denominó “la ortodoxia” en ciencia política ha orientado sus principales reflexiones metodológicas en torno al tipo de inferencia causal típica de los métodos cuantitativos (estadísticos). El texto canónico en esta línea, King, Keoane y Verba (1994) –KKV-, ha sido un elemento central en las principales disputas metodológicas en torno a esta cuestión (ver: Brady y Collier 2010; Freedman 2010; Mahoney 2010; Schrodtt 2006). En este entorno, el debate metodológico parece haberse estructurado en torno a una suerte de “doble movimiento”, siguiendo a modo ilustrativo la famosa metáfora de Polanyi (2006), caracterizado por el avance del método cuantitativo y su consolidación como “el modo de hacer ciencia” para la Ciencia Política “ortodoxa” y un movimiento de resistencia a este, un contra-movimiento impulsado por las perspectivas cualitativas e interpretativas que pretenden desafiar esta postura (Flyvbjerg 2001).

De este modo, se consolidó en el marco del debate metodológico de la ciencia política una suerte de “polarización” (Rihoux 2006) o “dualismo” (Gofas y Hay 2011) que determinaba las posturas asumidas y separaba a la disciplina en “dos culturas” caracterizadas por adoptar distintos valores, creencias y normas respecto a la labor científica (Mahoney y Goertz 2006). En este contexto el tipo de diseño de investigación a ser desarrollado era marcado por la adhesión a alguna de estas posturas, indistintamente de la temática o pregunta de investigación.

No obstante, en los últimos años un nuevo movimiento parece consolidarse en torno a una crítica ya no de algún método particular, sino de la polarización misma de la metodología y la asunción a priori de que existiría un método superior para abordar el diseño de investigación (Landman 2008). Hoy cada vez más textos centrales de metodología en ciencia política destacan la relevancia de articular estrategias metodológicas que recurran tanto a métodos cuantitativos como cualitativos, pero destacando las diversas dificultades epistemológicas, ontológicas y metodológicas de tal propósito (Brady y Collier 2010; Mahoney y Goertz 2006). Desde esta perspectiva lo relevante es entender las fortalezas de cada abordaje para adecuar el método que mejor nos permita responder nuestras preguntas de investigación.

Desde este punto de vista, anclado en el pluralismo metodológico⁹⁰, la selección del diseño de investigación está fuertemente asociada a las preguntas que guían nuestros trabajos y al tipo de evidencia factible de ser construida. En este sentido, el punto de partida es una adecuada comprensión de las implicancias de nuestras preguntas, y estas -y no una metodología o teoría específica- deben ser las que orienten qué tipo de estudio llevaremos adelante (Shapiro 2002; Shapiro et al. 2004). Por ello antes de poder determinar el tipo de diseño de investigación a llevar adelante debemos realizar algunas reflexiones en torno a las preguntas de investigación que inspiran esta tesis con el objetivo de extraer argumentos que nos permitan justificar el tipo de estudio (la estrategia metodológica) a desarrollar.

a. Estudiar la relación entre clientelismo político y programas de transferencias condicionadas de ingresos

El objetivo de este trabajo es indagar sobre la relación entre los Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos (PTCI) y el clientelismo político en la

⁹⁰ Para un debate extenso respecto al pluralismo metodológico y sus implicancias en ciencia política pueden consultarse el debate entre Bauböck, della Porta, Lago y Ungureanu (Bauböck et al. 2009).

Argentina entre los años 2003 y 2015. Esto presupone, como punto de partida, aceptar la existencia de dicha relación, lo que implica aceptar la posibilidad de que los PTCI sean utilizados de modo clientelar. Por ello, el punto de partida para profundizar esta relación es analizar en qué medida los PTCI pueden ser, efectivamente, utilizados para hacer clientelismo político. De esto se deriva que el primer paso sea analizar qué características debe poseer y bajo qué condiciones debe implementarse un PTCI para que pueda ser utilizado clientelariamente, lo que nos permitirá clasificar a los PTCI en relación a su probabilidad de ser utilizados para consolidar relaciones clientelares. A partir de esta clasificación podremos construir un referente empírico para nuestra unidad de análisis.

Resuelta esta primera cuestión, para poder profundizar la relación entre los PTCI y el clientelismo político debemos conceptualizar a la misma dentro de un sistema de relaciones causales que nos permita establecer bajo qué condiciones esta relación se 'activa'; en otras palabras, en qué contexto consideramos que los actores vinculados por una relación clientelar tendrán incentivos para utilizar a los PTCI en el marco de sus intercambios. Si combinamos estas dos cuestiones, podemos simplificar la lógica por detrás de nuestros interrogantes teóricos del siguiente modo: si la existencia de PTCI factibles de ser utilizados clientelariamente son un resultado a ser explicado (Y), debemos responder teóricamente cuáles son las variables que lo explican (X) y cuál es la lógica de dicha explicación: $X \rightarrow Y$.

Esto último implica realizar dos procedimientos teóricos de partida: (i) Establecer un modelo de análisis de los PTCI que nos permita clasificarlos en relación a su probabilidad de ser utilizados clientelariamente y (ii) construir un mecanismo causal que nos permita sugerir una hipótesis para explicar la relación entre X e Y. Este mecanismo

causal, por su parte, requiere que derivemos de él un conjunto de consecuencias observables factibles de ser analizadas empíricamente.

El primer punto es un paso previo necesario para el segundo, pues sólo podemos explorar explicaciones causales respecto a qué incentiva el desarrollo de PTCI clientelares una vez que hayamos explicitado qué entenderemos por ellos. Esta primera cuestión será abordada en el capítulo 5 en donde, siguiendo el marco teórico desarrollado en el capítulo 3, se presenta un criterio cualitativo para analizar las reglas de funcionamiento de los PTCI con el propósito de clasificarlos en base a su probabilidad de ser utilizados clientelaramente.⁹¹

El segundo paso, la prueba de nuestras hipótesis causales respecto a qué “fuerzas” incentivan el desarrollo de PTCI clientelares (que será analizado en el capítulo 6) requiere de mayor análisis metodológico. Como argumentamos en los capítulos anteriores, nuestra conjetura teórica de partida sobre la relación entre los PTCI y el clientelismo político se basa en dos supuestos teóricos: (i) los PTCI pueden ser diseñados estratégicamente con el propósito de facilitar su uso clientelar, lo que implica que podemos establecer un conjunto de características en las reglas de funcionamiento de los PTCI que nos permiten inferir su factibilidad de ser usados clientelaramente y clasificarlos en base a ello. (ii) Los PTCI factibles de ser utilizados clientelaramente son diseñados para hacer frente a situaciones políticas específicas, por lo que estimamos que los mismos emergen en contextos caracterizados por: (a) aumento de la competencia política local y el riesgo electoral, (b) persistencia de niveles elevados de pobreza y desempleo y (c) potencial conflictividad social y política.

⁹¹ Como se discute en extenso en el capítulo 5, esto no implica considerar a algunos PTCI como referente empírico del clientelismo político, sino informar qué características de estos programas nos permiten inferir una mayor probabilidad de que sean usados de modo clientelar y, en base a ello, sugerir determinada intencionalidad por detrás de su diseño estratégico. En este sentido, descartamos que métricas como “cantidad de beneficiarios” de estos programas puedan ser utilizadas como proxy para “medir” el clientelismo político.

En términos sintéticos, en este trabajo intentaremos probar que: el gobierno diseña PTCI con reglas de funcionamiento que facilitan su uso clientelar cuando debe responder a situaciones de mayor competencia política local en territorios caracterizados por elevados niveles de pobreza y conflictividad social. Esto se debe a que gracias al clientelismo político los gobiernos logran empoderar a sus organizaciones políticas locales fortaleciendo así sus estrategias de vinculación con determinados sectores del electorado, lo que le permite resolver potenciales conflictos sociales, ayudar a enfrentar los problemas socioeconómicos de la población y mejorar su desempeño electoral. De ello se deriva que, en circunscripciones caracterizadas por elevados niveles de pobreza y desempleo, a mayor competencia política local deberíamos observar mayores esfuerzos por desarrollar estrategias de clientelismo político (manteniendo otros factores constantes).

En términos metodológicos, el problema con el estudio de esta hipótesis emerge cuando tomamos en consideración dos cuestiones: Por un lado, no existe consenso respecto a cómo medir satisfactoriamente al clientelismo político (Muno 2010) e incluso si optáramos por alguna de las alternativas disponibles en la literatura, no existe evidencia suficiente que nos permita diseñar métricas que satisfagan criterios básicos de calidad en la información utilizada.⁹² Debido a ello es que nuestro tratamiento de la variación en el clientelismo político estará vinculado a modificaciones en las reglas de funcionamiento de los PTCI y a cambios internos de diversa índole (cobertura, presupuesto, montos del beneficios) en aquellos PTCI que clasifiquemos con “altas

⁹² Durante la elaboración de esta tesis, se exploraron múltiples alternativas para construir variables que facilitaran este ejercicio. Tanto variables asociadas a la distribución municipal de beneficios asistenciales, al análisis de su ejecución presupuestaria, a las transferencias de recursos entre el Gobierno central y los municipios, entre otras. Todas ellas podían satisfacer algún criterio básico para ser presentadas como evidencia descriptiva incompleta, pero en ningún caso la información disponible lograba la calidad y sistematicidad suficiente como para poder plantear en base a ella un modelo estadístico inferencial, por ejemplo basado en regresiones lineales (esto refiere tanto a información de acceso público como a información recopilada mediante entrevistas y pedidos especiales a funcionarios públicos). En los próximos capítulos se presentará parte de esta evidencia recopilada marcando las limitaciones de su uso para cada caso.

probabilidades de ser utilizadas clientelamente”, y estos cambios serán luego analizados en relación a las distintas variables explicativas.

Por otro lado, como desarrollamos en la primera parte de este trabajo, el clientelismo político es un tipo de relación que si bien suele intensificarse en determinados momentos específicos (como elecciones o actos políticos) va más allá de éstos, y tiene una persistencia que debe ser captada en referencia sistemática al contexto, por lo que cualquier explicación sobre el fenómeno debe adoptar una perspectiva diacrónica que contemple los procesos históricos que constituyen su contexto de factibilidad.

Al considerar estas dos cuestiones se concluye que establecer, por ejemplo, una correlación estadísticamente significativa entre el aumento de la competencia política local –medida, por ejemplo, a partir del ‘Número Efectivo de Partidos’ a nivel municipal- (X), y el aumento en la cantidad de beneficiario de PTCI clientelares (Y), nos permitiría asumir la existencia de una asociación entre estas dos cuestiones (X:Y), pero para poder explorar una relación de causalidad efectiva entre ambas (X→Y) debemos ser capaces de explicitar en términos teóricos un mecanismo causal que nos explique *cómo* es que el aumento en la competencia política puede generar como resultado un mayor uso clientelar de las políticas asistenciales y someter a prueba empírica cada elemento de dicho mecanismo teórico. Para ello debemos recurrir a una lógica de inferencia cualitativa basada en la idea de “observación de proceso causal” (*causal-process observation*) (Freedman 2010).⁹³

Frente al desafío de llevar adelante este tipo inferencia cualitativa, y siguiendo los últimos debates metodológicos en ciencia política, en este trabajo recurriremos a lo que se conoce como trazo (o análisis) de proceso causal (“*process tracing*”) (Bennett y

⁹³ Brady y Collier (2010: 2) definen a la “observación de proceso causal” como la percepción sobre trozos de evidencia que proveen información sobre contexto, procesos o mecanismos, y que contribuye distintivamente a la construcción de inferencias causales.

Checkel 2013; Brady y Collier 2010; Falleti 2006; Hall 2012; Mahoney 2012).⁹⁴ En los próximos puntos se detallará esta estrategia metodológica y se delinearán el modo en el que se avanzará con el análisis empírico en los próximos capítulos.

2. Estrategia metodológica: Estudio de caso y *trazo de proceso causal*

Tomando en consideración lo dicho hasta ahora, en este trabajo se recurrirá a una estrategia metodológica basada en un ‘estudio de caso’ a partir del método de ‘trazo de proceso causal’. Si partimos de la canónica definición de Gerring, se entiende por estudio de caso al “*estudio intensivo de una unidad con el propósito de entender un conjunto mayor compuesto por unidades similares*” (Gerring 2004, 341). Por unidad aquí nos referimos a un fenómeno delimitado espacial y temporalmente, y la misma puede estar constituida por uno o varios casos de observación. El término de “unidad” puede ser entendido fácilmente cuando lo relacionamos a otros términos anidados al mismo, por ejemplo si recurrimos a la imagen de una base de datos “*puede ser de utilidad conceptualizar las observaciones como celdas, las variables como columnas, los casos como filas y las unidades como grupos de casos o bien casos individuales*” (pp. 342).

⁹⁴ Otro tipo de estrategia, más vinculada a la “ortodoxia” de la disciplina, podría haber sido planteada. Por ejemplo, podría construirse un modelo estadístico de interacción multiplicativa (Brambor, Roberts Clark, y Golder 2006) que permitiera ir más allá de medir el efecto lineal acumulado de diversas variables sobre la evolución del clientelismo político en el período y evaluar también las asociaciones entre estas variables para construir una mirada más sistémica de la asociación entre diversos factores y el clientelismo político y, así, testear ‘hipótesis condicionales’ más cercanas al marco teórico aquí planteado. No obstante la persistencia de, al menos, dos problemas centrales –ya mencionados– impiden una estrategia de tales características: por un lado, es difícil lograr una métrica satisfactoria del clientelismo político y, por otro lado, la evidencia disponible sobre los PTCI en particular y gasto social consolidado en general es deficitaria cuando no directamente falsa. Con todo, los problemas de acceso a información pública añaden un inconveniente adicional a la complejidad del clientelismo político como objeto de estudio en diseños cuantitativos estándar.

Otro tipo de estrategia cuantitativa o modos de obtener y/o optimizar la evidencia disponible superan mis posibilidades y capacidades individuales.

En este trabajo llevaremos adelante un estudio de caso en el que la unidad de análisis son los programas de transferencia de ingresos ejecutados desde el Gobierno Nacional en la Argentina en el período comprendido entre los años 2003 y 2015. En este sentido, nuestra unidad de análisis está compuesta por un grupo de casos, pues cada programa de transferencia constituye uno de ellos, y nos interesa analizar la co-variación en y entre los mismos en el tiempo, tomando en consideración sólo las características de los casos que son relevantes en términos teóricos. Debido a ello, y siguiendo la tipología de Gerring (2004, 343), este será un estudio de caso tipo III, en el que la unidad primaria está dividida en sub-unidades que luego se someten a análisis co-variacional de modo sincrónico y diacrónico.

El objetivo del trabajo es, entonces, analizar empíricamente el proceso causal propuesto por la teoría en el marco del caso de estudio con el propósito de evaluar críticamente el marco teórico utilizado e informar conclusiones generales sobre el mismo. Con el propósito de estructurar metodológicamente la “observación de procesos causales”, y siguiendo las recomendaciones actuales dentro de la literatura metodológica en ciencia política, recurriremos al método denominado *trazo de proceso causal*.

Bennett define al trazo de proceso causal como una

“técnica orientada hacia la búsqueda de las implicancias observables de procesos causales hipotéticos en el marco de un único caso de estudio (...) [cuyo] objetivo es documentar si la secuencia de eventos o procesos dentro del caso encajan con aquellas predichas por las distintas explicaciones [teóricas]” (Bennett 2008, 705).

El trazo de proceso causal es un método que tiene como propósito ir más allá de identificar correlaciones entre variables dependientes e independientes y profundizar el análisis de los “mecanismos causales” que las vinculan (Beach y Pedersen 2013). En este sentido, el análisis de proceso causal se asocia a la búsqueda por desentrañar la “caja negra” de la causalidad asumida en una correlación entre variables y para ello

busca trazar mecanismos causales y someterlos a prueba empírica en el marco de estudios de caso (Beach y Pedersen 2013; Bennett 2010; George y Bennett 2005).

En breve, al poner a prueba distintos mecanismos causales el trazo de proceso causal nos permite juzgar la capacidad explicativa de los mismos (George y Bennett 2005, 206–7), por ello puede ser entendido como una herramienta para desarrollar inferencias causales (Beach y Pedersen 2013; Bennett 2010).

La lógica explicativa del trazo de proceso causal se basa en la definición teórica y prueba empírica de los mecanismos causales que median entre la variable dependiente y las independientes. En términos sintéticos:

$$X \rightarrow M \rightarrow Y$$

Dónde X es la variable explicativa, Y el resultado a ser explicado y M el mecanismo que nos permite entender el modo en el que determinado cambio en X produce determinado cambio en Y . A su vez, el mecanismo M está compuesto por un conjunto de partes o elementos n , tal que $M = (n_1, n_2, n_n)$, por lo que la formulación completa de la lógica explicativa obtiene la forma de:⁹⁵

$$X \rightarrow [(n_1 \rightarrow) * (n_2 \rightarrow) * (n_n \rightarrow)] Y$$

Siguiendo esta lógica, el objetivo del trazo de proceso causal es orientar al investigador en la identificación de las consecuencias observables de los mecanismos causales (M) a partir del análisis de sus partes constitutivas (n), con el propósito de probar su presencia a partir del estudio de piezas de evidencia “diagnóstica” en el marco de un estudio de caso. Esto nos permite analizar nuestras hipótesis explicativas y concluir si las mismas se sostienen en base a la evidencia disponible o debemos abandonarlas y construir otras alternativas (George y Bennett 2005, 208). Para ello es central entender a nuestras

⁹⁵ El asterisco, “*”, es utilizado aquí como conectivo lógico de la conjunción “y”, y cada parte del mecanismo es ilustrada como ($n_n \rightarrow$) donde “ n_n ” refiere a una entidad social y “ \rightarrow ” refiere a la acción mediante la cual ésta transmite energía causal hacia otra entidad. Ver: Beach y Pedersen 2013, 30.

hipótesis como “mecanismos causales” cuyos componentes deben ser evidenciados más allá de la existencia de correlaciones.

Beach y Pedersen (2013) identifican tres variantes dentro del trazo de proceso causal: testeo de teorías (*theory-testing*), construcción de teoría (*theory-building*) y explicación de resultado (*explaining-outcome*). Los primeros dos se caracterizan por ser diseños centrados en la teoría (*theory centric*), en tanto que el tercero se caracteriza por ser un diseño centrado en el caso de estudio (*case centric*). A su vez, cada una de estas variantes del trazo de proceso causal implica importantes diferencias en lo relativo al tipo de inferencia que se construye, cuál es la noción de mecanismo causal por detrás de cada una y en qué medida pueden asociarse a diseños de métodos mixtos (Beach y Pedersen 2013, 3).

Para los propósitos de este trabajo, recurriremos a la variedad de ‘testeo de teoría’ con el propósito de poner a prueba el mecanismo causal subyacente a nuestras hipótesis.

La variedad ‘testeo de teoría’ en el análisis de proceso causal busca establecer si el mecanismo causal hipotético se encuentra presente y opera del modo que la teoría sugiere que lo hace. Para ello, se selecciona un caso de estudio en el que X e Y se encuentran presentes y el contexto permita que el mecanismo opere (Beach y Pedersen 2012). En esta lógica de selección de caso por la variable dependiente, típica de los estudios cualitativos (Sotomayor 2008), el objetivo es evaluar si la evidencia disponible permite establecer la presencia del mecanismo hipotético que vincula X e Y analizando cada una de sus partes y los vínculos entre éstas.

Para ello se establecen tres pasos. Primero debemos conceptualizar el mecanismo causal teórico y adaptarlo al contexto del caso bajo estudio. Segundo debemos operacionalizar el mecanismo causal con el propósito de establecer consecuencias observables asociadas a cada etapa o elemento de dicho mecanismo. Por último debemos recolectar

la evidencia que nos permita construir inferencias con el propósito de establecer: (i) si el mecanismo causal estuvo presente y (ii) si las partes del mismo operaron del modo que la teoría sugiere (Beach y Pedersen 2013: 11-16).

Lo que estamos “trazando” no es una sucesión de eventos sino el mecanismo teórico que nos permite establecer una relación de causalidad y para ello debemos observar la presencia de las implicancias empíricas esperadas en el marco de nuestro caso de estudio (Op cit: 15). Es por ello que destacamos que aquello que realmente estamos analizando es si el mecanismo teórico se encuentra o no presente en nuestro caso de estudio y si el mismo opera del modo que la teoría sugiere que lo hace. En términos del tipo de inferencia que podemos llevar adelante, esto implica que no podemos establecer nada respecto a explicaciones alternativas, tampoco respecto a las condiciones de necesidad y suficiencia de dicho mecanismo para explicar el resultado observado (Y), sólo podemos aseverar la presencia del mecanismo teóricamente asociado a un resultado específico (Op cit: 15-16).

3. Construcción y operacionalización de mecanismos causales: competencia política local y clientelismo político

Siguiendo lo discutido en este capítulo, a continuación se presentará la hipótesis teórica de la que parte este trabajo estructurándola como “mecanismo causal”. Primero se discuten algunos aspectos conceptuales asociados a la noción de mecanismo causal y de explicación mecanística⁹⁶, luego se sugiere un procedimiento para operacionalizar el mecanismo causal teórico (y sus elementos) con el propósito de extraer las

⁹⁶ Se denomina explicación mecanística (*mechanismic*) y no mecánica (*mechanic*) porque hace referencia a la existencia de mecanismos explicativos, en el sentido aquí descrito, pero éstos no tienen por qué operar de modo mecánico (o lo que coloquialmente se entiende por “mecanicista”), por el contrario pueden adoptar modos mucho más complejos. Ver: Bunge 2004: 203; 1997: 411; Gerring 2008: 163-164.

características observables del mismo para, finalmente, diseñar los tests empíricos que serán utilizados en el capítulo 6.

a. Mecanismos y explicación mecanística

Cuando hablamos de mecanismos causales nos referimos a “*procesos que ocurren dentro de sistemas concretos*” y que nos “*permiten explicar cambios en esos sistemas - o sus subsistemas*” (Bunge 1997, 2004), ya que es a través de estos procesos que se vinculan los diversos componentes de un sistema de modo tal de “*transmitir energía causal*” (una cadena de asociaciones e intercambios) para generar un determinado resultado (Beach y Pedersen 2013).⁹⁷

La lógica explicativa basada en mecanismos se nutre de una ontología sistémica en la que un determinado hecho es el resultado de la acción de un sistema (o de varios sistemas en interacción), y explicarlo implica poder identificar los mecanismos (en términos de procesos) que operan dentro del marco de referencia de esos sistemas. En este sentido, cada parte o instancia de dicho mecanismo puede ser conceptualizada como “*entidades que llevan adelante actividades*” (*entities that undertake activities*), y estas entidades no son sino los elementos de los sistemas y las “*actividades son las productoras del cambio, aquello que transmite fuerza causal a través del mecanismo*” (Beach y Pedersen 2013, 29).

De ello se desprende que, conceptualmente, los mecanismos son conjuntos compuestos por pares de entidades/actividades asociados entre sí, y que cada uno de ellos constituye una parte necesaria, aunque no suficiente, para producir el resultado bajo estudio (ídem, p. 30). Esto, no obstante, no implica un compromiso con el individualismo metodológico pues si bien los mecanismos buscan la causa “más próxima” y esta suele

⁹⁷ Existen muchas definiciones de “mecanismo causal” y si bien todas tienen puntos en común, no poseen las mismas implicancias ontológicas y metodológicas. Sobre este punto puede consultarse: (Falleti y Lynch 2009; Gerring 2008; Hedstrom y Bearman 2009)

asociarse a una desagregación de la cadena causal que se aleja de lo “macro” (estructural) para aproximarse a lo “micro” (individual), muchos análisis que recurren a explicaciones mecanísticas rechazan el enfoque individualista (Falleti y Lynch 2009; Gerring 2008).

De hecho, la noción de mecanismo asociada a una ontología sistémica, como la que adoptamos en este trabajo, indefectiblemente nos lleva a abandonar la idea de fenómenos sociales “empujados” meramente por la acción individual y, en su lugar, nos aproxima a explicaciones basadas en procesos emergentes producto de un sistema de relaciones entre entidades sociales (individuos, grupos, instituciones, etc.) en las que la acción individual es sólo una parte de la explicación. Los mecanismos buscan representar estos procesos relacionales complejos por lo que suelen alejarse tanto del individualismo metodológico como del estructuralismo y, en su lugar, suelen adoptar perspectivas que buscan asociar lo micro y lo macro tomando en consideración factores cognitivos, contextuales y relacionales (Tilly 2001).⁹⁸

Entonces, entender la causalidad en términos mecanísticos implica analizar estos procesos de asociación entre múltiples elementos que, en el marco de un sistema, producen determinados resultados. Metodológicamente, en el marco del trazo de proceso causal, implica analizar el proceso a través del cual las variables independientes afectan a la dependiente identificando qué entidades interactúan de qué modo para producir que una variación en X genere determinado efecto en Y .

Si bien los mecanismos causales hacen referencia a procesos empíricos (“en un sistema concreto”), no deben confundirse con éstos. Describir un mecanismo causal es construir una representación teórica sobre procesos empíricos complejos que nos permite sugerir una relación de causalidad que, de hecho, puede apelar explícitamente a entidades,

⁹⁸ Esta perspectiva se asocia a distintos enfoques tales como el individualismo estructural (*structural individualism*) (Hedstrom 2005) o la perspectiva de los sistemas complejos y la noción de “procesos emergentes” (Aguirre y Rodríguez Zoya 2011).

acciones, procesos o asociaciones meramente conjeturales. Las explicaciones mecanísticas, entonces, buscan sugerir un modelo (basado en la idea de proceso causal) a partir del cual explicar la causa de un determinado resultado intentado desagregar con el mayor detalle posible la “caja negra” de dicha causalidad. Debido a ello, los mecanismos deben ser entendidos como constructos teóricos coherentes y sistemáticos, basados en marcos teóricos de mayor envergadura, que pretenden sugerir una explicación de “rango medio” a la vez que expresan de modo explícito las consecuencias observables que habilitan la prueba empírica de cada uno de los componentes de tal explicación.⁹⁹

Según Tilly (2001), existen tres tipos ideales de mecanismos causales en las ciencias sociales: contextuales, cognitivos y relacionales. Sin embargo, en la práctica la mayoría de los mecanismos cae en algún tipo de combinación entre éstos (2001, 24–25). Incluso, cuando analizamos los mecanismos explicativos utilizados en la literatura es difícil observar si se trata de dos o tres mecanismos que operan de forma conjunta o si más bien se trata de una combinación de cambios cognitivos, relacionales y contextuales que operan de forma articulada de modo tal de que podemos considerarlos parte de un único mecanismo (Op. Cit, 38). Determinar los límites de los mecanismos y sus componentes es, entonces, parte del proceso teórico constructivo que lleva adelante el investigador.

Siguiendo un enfoque sistémico, es importante destacar que los distintos mecanismos operan en un nivel de organización sistémica distinto (Bunge 1997, 452–53). Para los propósitos de nuestro trabajo distinguiremos tres niveles: micro, meso y macro. El nivel macro se asocia al contexto en el que opera el sistema, por consiguiente en él ocurren

⁹⁹ Epistemológicamente, este modo de entender la construcción analítica de mecanismos causales ocupa un lugar intermedio entre posturas constructivistas y realistas, en otras palabras: el mecanismo es construido por el observador para dar sentido a un fenómeno empírico, no obstante la construcción de dicho mecanismo implica el establecimiento de las consecuencias observables de cada una de sus partes con el objeto de analizar si el mismo “opera” en la realidad y, por lo tanto, nos permite establecer una explicación empírica.

los fenómenos externos que lo “activan”. Los fenómenos asociados a los niveles micro y meso ocurren ‘dentro’ de los sistemas y explican su dinámica interna. A nivel micro encontramos las entidades constitutivas de los sistemas y sus acciones individuales, y a nivel meso observamos las transacciones y la estructura de asociaciones entre las unidades internas del sistema.

Si articulamos esta noción de niveles de organización con la clasificación de mecanismos en ciencias sociales de Tilly, podemos sostener que cada uno de estos tres tipos de mecanismos opera en un nivel de organización sistémica distinto. Los ‘mecanismos cognitivos’, si bien pueden ser incentivados por fenómenos generados a nivel meso o macro, operan a nivel micro y se asocian a las acciones individuales de los agentes y a los factores que las motivan (por ejemplo: una acción racional incentivada por la aversión al riesgo). Los ‘mecanismos relacionales’, por su parte, se asocian a las pautas de organización entre los actores y sus transacciones, por ello operan a nivel meso, imbricados en los procesos organizacionales de los sistemas (por ejemplo la mediación política como modo de acceso a programas asistenciales). Por último, los mecanismos contextuales operan en el nivel macro de los sistemas, y se asocian a los efectos del contexto (por ejemplo señalando cómo cambios en el entorno del sistema -ya sea su entorno institucional inmediato o procesos sociales amplios- activan sus procesos internos a partir de afectar la estructura de incentivos de los agentes o sus pautas de organización y transacciones).¹⁰⁰

Recapitulando lo dicho hasta ahora, las explicaciones basadas en mecanismos causales deben poder identificar las variables intervinientes en el proceso causal que explica

¹⁰⁰ A su vez, es posible que a medida que focalizamos la atención en niveles de organización distintos dentro de los sistemas el tipo de entidad social que actúa de modo tal de “transmitir energía causal” varíe: entidades individuales a nivel micro, pequeños grupos u organizaciones a nivel meso, e instituciones o grandes grupos a nivel macro. No obstante es preciso señalar que en tipo de entidad social (individual, grupal o institucional) no debe confundirse con la naturaleza de la misma (personas, organizaciones, países, regiones, Estados, empresas, etc.), pues la naturaleza de las entidades depende de la “escala” del sistema bajo estudio: por ejemplo, si estudiamos el “sistema mundo” (en sentido wallersteniano) las entidades individuales son los países o Estados nación.

determinado resultado, a su vez se debe describir la dinámica de estas variables en términos de entidades sociales realizando actividades e identificar los niveles de organización sistémica en los que operan y si éstas constituyen mecanismos cognitivos, relacionales y/o contextuales, en la medida que corresponda.

Hechas estas aclaraciones respecto a las explicaciones mecanísticas, estamos en condiciones de abordar la tarea de construir y operacionalizar el mecanismo teórico propuesto para nuestro caso de estudio.

b. Operacionalización del mecanismo causal y sus consecuencias observables

El debate respecto a los mecanismos causales y su tratamiento metodológico es complejo y existen pocas síntesis satisfactorias que funcionen como guía práctica para su aplicación a la labor académica. Debido a ello, a continuación, y como intento de síntesis de lo discutido hasta ahora, se desarrollará el proceso de operacionalización del mecanismo causal siguiendo 5 pasos: (i) explicitar el modelo teórico general en el que se inserta el mecanismo; (ii) a partir del modelo teórico general, describir el mecanismo teórico como proceso causal incorporando cada uno de sus elementos / etapas y presentándolo en términos de relaciones entre variables; (iii) identificar qué tipo de mecanismos están operando (cognitivos, relacionales, contextuales) en cada etapa/elementos y señalar los niveles de organización del sistema en el que opera cada uno; (iv) siguiendo lo anterior, identificar en cada etapa del proceso descrito las entidades sociales intervinientes y las actividades que cada una desarrolla; (v) por último, explicitar las consecuencias observables de cada uno de los elementos del mecanismo con el propósito de orientar su futuro análisis empírico.

El “sistema concreto” bajo estudio aquí son las redes clientelares.¹⁰¹ Como explicamos en el capítulo 2, las redes clientelares son sistemas complejos y en tanto tales en las mismas operan múltiples mecanismos que producen diversos resultados (Bunge 2004: 193), pero de éstos nos importa explicar el mecanismo que se asocia al modo en el que estas redes se vinculan con los PTCI. En breve, lo que nos interesa es entender el mecanismo que “activa” a las redes clientelares para que éstas recurran a los PTCI afectando el modo en el que estos son utilizados.

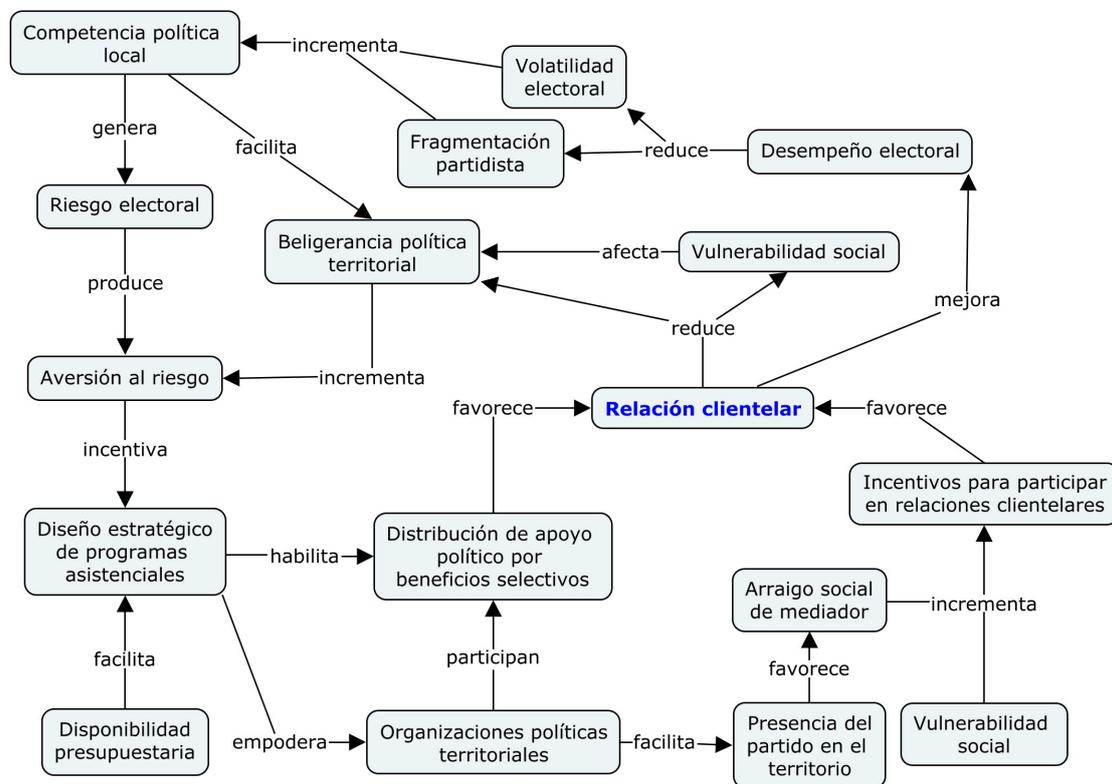
La hipótesis de este trabajo es que el Gobierno nacional desarrolla PTCI clientelares para enfrentar situaciones de competencia política local y conflictividad social. Esta hipótesis se basa en la idea de que frente al incremento del riesgo electoral y el aumento de la beligerancia política territorial, el gobierno tiene incentivos para diseñar estratégicamente programas asistenciales factibles de ser utilizados por sus organizaciones políticas territoriales con el propósito de generar relaciones clientelares con el electorado y así lograr: incrementar su rendimiento electoral, controlar el conflicto social y abordar las situaciones de carencia en la población. A su vez, se sugiere que los incentivos de los ciudadanos para acceder a redes clientelares aumentan cuando se incrementa su vulnerabilidad social y cuando la relación clientelar es impulsada por organizaciones territoriales arraigadas en sus redes sociales cotidianas.

Este argumento, desarrollado en extenso en capítulos anteriores, debe ser presentado como un mecanismo causal que nos permita utilizar el diseño metodológico propuesto en este capítulo para ponerlo a prueba. Para ello primero describiremos el esquema teórico general para, a partir de allí, desagregar los aspectos centrales del mecanismo propuesto y ordenarlos de modo tal de presentarlos como proceso causal. El gráfico 4.1

¹⁰¹ El clientelismo político podría ser pensado en sí mismo como un mecanismo dentro del sistema político. Esto se debe a que cuando analizamos un fenómeno empírico desde la perspectiva ontológica del *sistemismo* (o pensamiento sistémico) “*todo es, fue o será un sistema o una parte de un sistema*” (Bunge 2004: 190), de allí que las redes clientelares puedan ser estudiadas en sí mismas como un sistema o bien como un subsistema dentro del sistema político.

presenta un mapa conceptual que grafica la lógica general del modelo teórico sobre la relación entre competencia política, programas asistenciales y clientelismo político desde el cual partimos.

Gráfico 4.1: Mecanismo teórico general



Fuente: elaboración propia

En la dinámica expresada en el gráfico 4.1 podemos ver la articulación de componentes contextuales (e.g. vulnerabilidad social, fragmentación partidista, beligerancia política), cognitivos (e.g. aversión al riesgo, diseño estratégico de programas asistenciales, incentivos para participar en relaciones clientelares) y relacionales (e.g. distribución de apoyo político por beneficios selectivos –mediación política-). La dinámica descrita denota un proceso de retroalimentación por el cual el sistema reacciona frente a cambios en el entorno (i.e. aumento de la competencia política) y activa mecanismos internos que permiten abordar dicha situación: a través del diseño estratégico de programas

asistenciales se empoderan a las organizaciones territoriales y se distribuyen beneficios selectivos a cambio de apoyo político, reduciendo así la vulnerabilidad y conflictividad social y mejorando el desempeño político local, lo que en su conjunto reduce la competencia política local.

No obstante, así expresado el modelo teórico es demasiado general. A su vez, lo que nos interesa explicar es el desarrollo de PTCI clientelares y no su potencial resultado sobre el conflicto, el apoyo político o la vulnerabilidad social; por ello nuestra unidad de análisis, el referente empírico en nuestro estudio, son los PTCI. Debido a ello, debemos profundizar el proceso causal que nos permite explicar cómo el incremento de la competencia política local incrementa el diseño de PTCI clientelares.

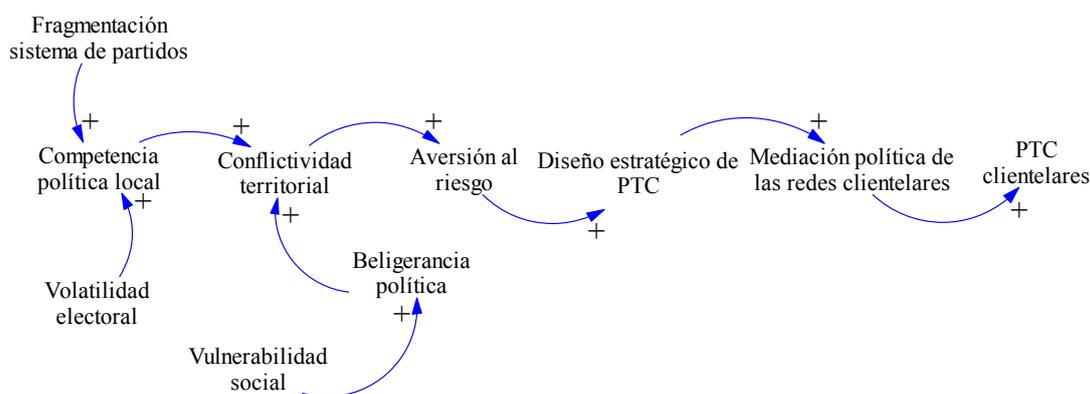
El gráfico 4.2 muestra, en base a una dinámica de relaciones entre variables¹⁰², el proceso causal que nos interesa analizar dentro del marco teórico general. En él, cada variable se conecta a otra mediante una flecha y los símbolos de adición (+) o sustracción (-) en cada conector representan el efecto de la variable de origen sobre la de destino, esto es si un aumento en la primera incrementa o reduce a la segunda¹⁰³. Sintéticamente lo que el gráfico nos muestra es que el aumento en la fragmentación del sistema de partidos y la volatilidad electoral, incrementan la competencia política, ésta facilita el desarrollo de conflictos territoriales (producidos en un contexto de vulnerabilidad social y beligerancia política) que incrementan la aversión al riesgo del gobierno, lo que lo orienta a buscar negociaciones con las redes clientelares a través del diseño estratégico de programas asistenciales que faciliten la mediación política de las redes clientelares en el acceso a dichos programas. En síntesis, el diseño estratégico de

¹⁰² El gráfico se basa en la técnica de los Diagrama de Círculo Causal, que constituye un modo habitual de representar procesos dinámicos dentro del sistemismo, más específicamente dentro de lo que se conoce como “dinámica blanda de sistemas” (Rodríguez Ulloa 2005).

¹⁰³ En el gráfico que aquí presentamos todos los efectos son aditivos, esto se debe a que no nos preocupamos por los efectos de retroalimentación del sistema (i.e. cómo el diseño de estratégico de programas reduce la competencia política y el conflicto territorial)

programas asistenciales sería una respuesta racional del gobierno que, frente al incremento en la competencia política y los conflictos territoriales, busca vincularse con el electorado activando la mediación de sus redes clientelares, y esto daría por resultado una mayor presencia de programas clientelares.

Gráfico 4.2: Mecanismo causal, proceso centrado en relaciones entre variables



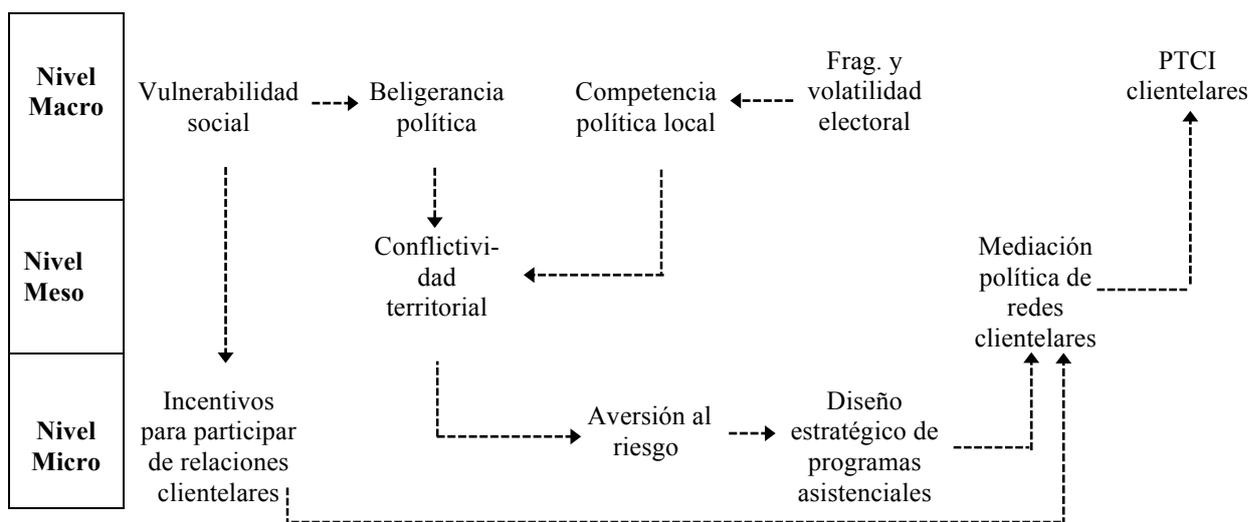
Fuente: Elaboración propia.

Si bien el gráfico 4.2 muestra con mayor especificidad las variables principales del proceso causal que nos interesa describir, éste todavía debe ser especificado en mayor detalle con el propósito de presentarlo como mecanismo causal. De esta dinámica, debemos establecer qué variables son parte del mecanismo interno del sistema y cuales son efectos del contexto que “activan” el funcionamiento del sistema. Esto nos permitirá analizar en qué nivel de organización del sistema opera cada etapa, lo que nos ayudará luego a identificar los pares de entidades/actividades del mecanismo causal.

Para tal propósito diseñaremos, en base a la dinámica representada en el gráfico 4.2, lo que Bunge (1997) denomina “diagrama de Boudon-Coleman”. El objetivo de este tipo de diagramas es poder representar el mecanismo causal bajo estudio destacando el nivel de organización en el que opera cada etapa (macro-meso-micro). El gráfico 4.3 representa el mecanismo causal descrito en base a una adaptación del diagrama

Boudon-Coleman¹⁰⁴ y nos permite observar cómo el proceso causal opera a través de los distintos niveles de organización, lo que permite describir con mayor facilidad qué tipo de mecanismo (cognitivo, relacional o contextual) está operando en cada etapa. A nivel macro observamos los procesos asociados al contexto del sistema “red clientelar”, y éstos “activan” los mecanismos internos del sistema (a nivel meso y micro) que producen el resultado a ser explicado.

Gráfico 4.3: Diagrama de Boudon-Coleman adaptado



Fuente: Elaboración propia.

Como argumentamos en el capítulo 2, la vulnerabilidad social es uno de los factores contextuales necesarios para el desarrollo de estrategias clientelares, esto se debe a dos cuestiones: primero, la vulnerabilidad social denota tanto el nivel de carencias apremiantes de los ciudadanos como la falta de mecanismos institucionales que los protejan de los riesgos sociales cotidianos, y estos dos aspectos se asocian aumentando

¹⁰⁴ El diagrama original propuesto por Bunge sólo incorpora los niveles micro y macro y hace referencia a los nexos entre agencia individual y factores contextuales macrosociales. Para los propósitos de este trabajo se agregó un nivel intermedio -meso- con el propósito de dar mayor diferenciación de los niveles de agregación de los fenómenos asociados al proceso causal y de destacar la presencia de mecanismos relacionales que se referencian directamente al modelo sobre clientelismo político presentado en el capítulo 2.

los incentivos de los potenciales clientes para participar de una relación clientelar. Segundo, la vulnerabilidad social también se asocia a la beligerancia política pues impulsa los conflictos territoriales a través de los cuales los potenciales clientes demandan al gobierno soluciones frente a diversos problemas apremiantes.

De este modo, un factor contextual que opera a nivel macro, la vulnerabilidad social, activa un mecanismo cognitivo a nivel micro, los incentivos para participar de una relación clientelar, que a su vez se asocia a un mecanismo relacional a nivel meso: la mediación política de las redes clientelares.

No obstante, la vulnerabilidad social en sí misma es un factor contextual que habilita el funcionamiento del sistema pero no es suficiente para “activarlo”, por ello debemos identificar el ingreso (*input*) del sistema que impulsa el funcionamiento del mecanismo: la competencia política. La fragmentación del sistema de partidos y la volatilidad electoral (fenómenos macro, contextuales) afectan la competencia política y generan un escenario de incertidumbre para el gobierno, pues el incremento de la oferta electoral (incluyendo potencialmente facciones de su propio partido) y la pérdida de votantes leales aumentan el riesgo de perder las próximas elecciones (riesgo electoral), y esto sumado al escenario de conflictividad territorial (riesgo de gobernabilidad) “activa” un mecanismo cognitivo (micro) central en el modelo: la aversión al riesgo.

La aversión al riesgo incentiva al gobierno a buscar estrategias racionales para enfrentar la situación. Como se argumentó en el capítulo 3, la necesidad de fortalecer las bases de apoyo leales y controlar potenciales conflictos territoriales, orienta a los hacedores de políticas asistenciales a diseñar programas cuyas reglas de funcionamiento faciliten que el acceso a los mismos sea mediado por las organizaciones políticas locales de modo tal de fortalecer sus vínculos clientelares con sectores del electorado. Por ello, la aversión al riesgo lleva al diseño estratégico de programas asistenciales y este, a su vez, “activa”

un mecanismo relacional a nivel meso: la mediación de las redes clientelares, pues a partir de programas con reglas de funcionamiento que facilitan el intercambio de beneficios selectivos por apoyo político el gobierno logra fortalecer a sus organizaciones territoriales para que éstas negocien políticamente la salida a la situación de competencia y conflictividad.

En síntesis, el proceso causal descrito sugiere que la competencia política local, en un contexto de vulnerabilidad social y beligerancia política, incentiva el diseño de programas asistenciales que faciliten la mediación política de las redes clientelares en el acceso a los mismos.

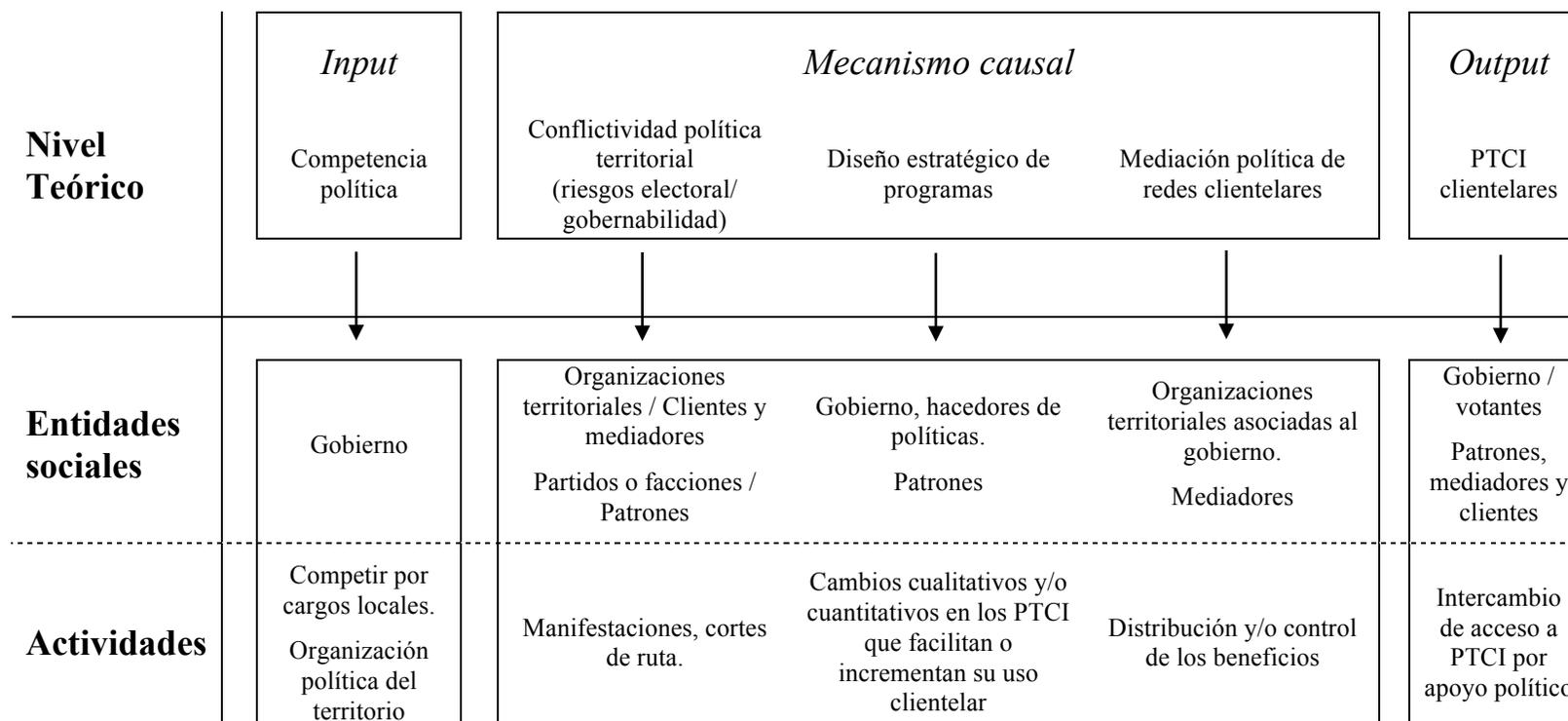
Ahora bien, para poder transformar este ‘proceso causal’ en un ‘mecanismo causal’ propiamente dicho debemos traducirlo en una secuencia de etapas y especificar en cada una de ellas qué entidades sociales llevan adelante qué actividades. Esto nos permitirá facilitar la identificación de referentes empíricos para cada etapa y su posterior aplicación al caso de estudio.

El gráfico 4.4 reconstruye el mecanismo causal identificando en cada etapa el par de entidades/actividades que la caracteriza. Allí podemos observar una dinámica más simplificada sobre el mecanismos teórico desde el cual buscamos explicar la conexión entre el aumento de la competencia política (*input*) y el diseño de PTCI clientelares (*output*).

En el gráfico sólo se explicitan los elementos del mecanismo causal vinculados directamente con el funcionamiento del sistema red clientelar. Esto se debe a que si bien otros factores contextuales son parte de la explicación ya que conforman las condiciones de posibilidad del proceso causal, aquí sólo nos interesa identificar los elementos propios del mecanismo para explicitar qué entidades/actividades se asocian a cada una de sus partes.

El mecanismo causal aplicado a nuestro caso de estudio, entonces, se caracteriza por tres elementos centrales: conflictividad territorial (mecanismo contextual), aversión al riesgo y diseño estratégico de programas asistenciales (mecanismo cognitivo) y mediación política (mecanismo relacional). La articulación de estos tres elementos, en asociación con un contexto específico, nos permite explicar cómo el aumento en la competencia política da por resultado una mayor presencia de programas de transferencia de ingresos clientelares.

Gráfico 4.4: Mecanismo causal: de variables a entidades y actividades.



Fuente: Elaboración propia, basado en Beach y Pedersen 2013

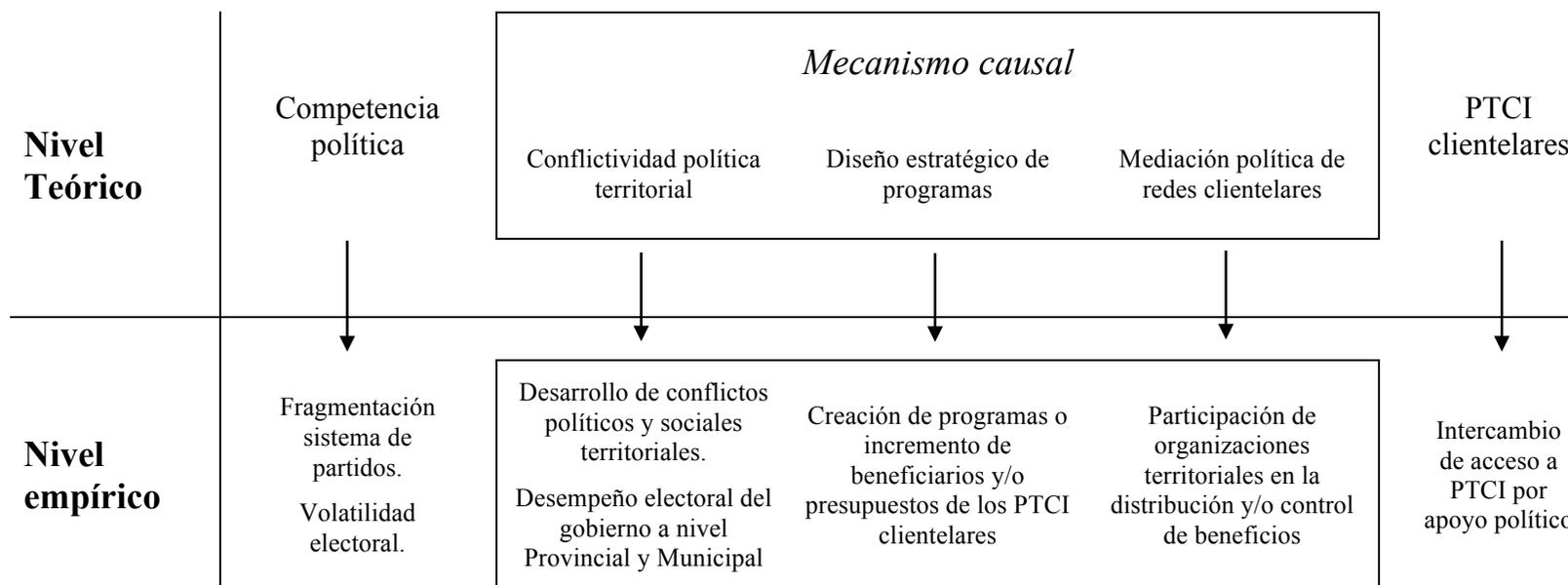
En breve: la competencia política facilita el despliegue de conflictos políticos territoriales (impulsados por organizaciones territoriales, partidos de oposición o facciones del partido de gobierno) que aumentan el riesgo electoral y de gobernabilidad, estos llevan a que el gobierno diseñe estratégicamente programas asistenciales que podrán ser utilizados por sus organizaciones políticas territoriales, de este modo se instala una lógica de mediación política en su acceso que explica el desarrollo de programas clientelares.

El próximo y último paso en esta instancia es explicitar cuáles son las manifestaciones empíricas de cada uno de los elementos del mecanismo causal con el propósito de organizar el trabajo de análisis empírico. El propósito de explicitar las manifestaciones empíricas de cada elemento del mecanismo causal es identificar qué datos empíricos debemos recopilar para evidenciar la presencia del mismo en nuestro caso de estudio.

El gráfico 4.5 explicita las manifestaciones empíricas propias de cada uno de los elementos teóricos del mecanismo causal. Las mismas nos permiten establecer qué evidencia debemos recopilar con el propósito de inferir la presencia del mecanismo.

En el próximo punto veremos cómo el método de trazo de proceso causal nos sugiere diversas pruebas para clasificar el “valor probatorio” de la evidencia diagnóstica recopilada sobre cada una de estas manifestaciones empíricas. De este modo, y siguiendo un análisis basado en la lógica bayesiana, podremos estimar en qué medida esta evidencia nos permite sostener nuestra hipótesis explicativa. En otras palabras, el objetivo es diseñar un criterio que nos permita establecer en qué medida la evidencia disponible nos permite aumentar o disminuir nuestra confianza en la teoría presentada.

Gráfico 4.5: Mecanismo causal, nivel teórico y empírico



Fuente: Elaboración propia, basado en Beach y Pedersen 2013

4. Pruebas empíricas y trazo de proceso causal

La idea de explicaciones basadas en mecanismos nos aleja de la ontología de la causalidad propia del enfoque propuesto por Hume que entiende la causalidad como patrones regulares de asociaciones empíricas, y que en las ciencias sociales suele asociarse a lo que más arriba denominamos “lógica frecuentista”. En su lugar debemos orientarnos hacia una mirada sobre la causalidad en la que lo que importa es poder evidenciar el modo en el que diversas entidades intercambian materia, energía o información, para generar un resultado esperado (Beach y Pedersen 2013, 24–25). Esto presupone que ese proceso es: (i) teóricamente definible y (ii) empíricamente contrastable.

Este modo de entender la causalidad afecta tanto el tipo de explicaciones que se generan como el tipo de evidencia necesaria, pues para explicar el modo en el que opera un determinado mecanismo la relevancia de la evidencia requerida no está asociada a la cantidad de casos observados sino al “*valor probatorio y la diversidad de la evidencia*” (Bennett 2008, 711) que nos permita hacer inferencias sobre la presencia o ausencia del mecanismo hipotético en el marco del caso de estudio.¹⁰⁵

Para tal propósito, el análisis no se orienta a acumular muchos casos de observación sino, siguiendo una lógica similar a la de un detective que busca pistas sobre un crimen (Collier 2011)¹⁰⁶, el objetivo es encontrar piezas de evidencia que en sí mismas sean relevantes para probar la presencia de cada elemento de nuestro mecanismo causal.

¹⁰⁵ Nótese que la inferencia a realizar se limita a sostener si el mecanismo está o no presente en el caso de estudio. Esto implica que nada puede concluirse respecto al “peso” causal del mecanismo (como haría un estudio basado en regresiones múltiples que mida el efecto medio de cada variable independiente sobre la dependiente) ni tampoco sobre las condiciones de necesidad o suficiencia del mismo para explicar el resultado bajo estudio (como haría un análisis cualitativo comparado basado en configuraciones múltiples).

¹⁰⁶ Otra interesante metáfora para entender el tipo de inferencia y el valor de la evidencia en el trazo de proceso causal es presentada por Beach y Pedersen (p. 75-76). Pensemos en el caso de un juicio por jurado, en él cada una de las partes (fiscal y defensa) presenta distintas piezas de evidencia con el propósito de sostener dos hipótesis alternativas (culpable o inocente), pero el jurado terminará validando

Para ello es importante poder evaluar el “valor probatorio” de las distintas piezas de evidencia en base a cómo éstas nos ayudan a aumentar la confianza en nuestra hipótesis. Es en este punto que el trazo de proceso causal recurre a la lógica bayesiana (Beach y Pedersen 2013, 83–88; Bennett 2008).

La lógica bayesiana, aplicada a estudios cualitativos, es utilizada para evaluar en qué medida encontrar determinado tipo de evidencia aumenta o disminuye nuestra confianza en una hipótesis considerando la probabilidad esperada a priori de encontrar dicha evidencia. De este modo podemos evaluar la confianza que depositamos en determinado tipo de evidencia para probar nuestras hipótesis antes de saber si dicha evidencia existe o no (Beach y Pedersen 2013, 83).

La versión adaptada del teorema de Bayes que utiliza el trazo de proceso causal sostiene que la probabilidad de que una hipótesis sea cierta dada determinada evidencia ($\Pr(H/E)$) es igual a la probabilidad de que la evidencia se presente si dicha hipótesis es cierta ($\Pr(E/H)$) multiplicada por el cociente entre la probabilidad de encontrar dicha evidencia en el caso de estudio ($\Pr(E)$) y la probabilidad de que la hipótesis sea cierta dado nuestro conocimiento previo sobre el caso ($\Pr(H)$).

$$\Pr(H|E) = \Pr(E|H) \cdot \frac{\Pr(E)}{\Pr(H)}$$

Lo relevante del teorema de Bayes para el trazo de proceso causal es que la confianza en una hipótesis (su “probabilidad”) se incrementa tanto en relación con nuestra confianza previa sobre dicha hipótesis (basada en el conocimiento previo sobre el caso y la existencia de otras hipótesis posibles) como con la probabilidad de encontrar determinado tipo de evidencia (basada en el conocimiento previo del caso de estudio). Esto implica que no toda la evidencia tiene el mismo “peso” al momento de ponderar su

sólo aquella que sea acompañada por evidencia más convincente. Similarmente, lo que hacemos en el trazo de proceso causal es “llevar nuestra hipótesis a juicio”, presentando distintas piezas de evidencia que nos permitan sostenerlas o descartarlas.

efecto sobre nuestra confianza en la hipótesis (Bennett 2008; Collier 2011). Por ejemplo, para probar la existencia de mediaciones políticas en el acceso a PTCI no tiene el mismo valor probatorio evidenciar que los programas siguen un modelo de gestión descentralizada (evidencia que podemos encontrar independientemente de que la hipótesis sea cierta), que evidenciar que los mismos son asignados a través de organizaciones sociales territoriales asociadas a los partidos políticos (evidencia específica cuya presencia está ligada a que efectivamente existan mediaciones políticas en el acceso).

Este modo de evaluar las hipótesis necesariamente introduce un grado de subjetividad a la hora de ponderar la relevancia de cada tipo de evidencia, a la vez que implica que una hipótesis nunca es del todo confirmada ni descartada, simplemente aumenta o disminuye nuestra confianza en la misma dada la evidencia disponible.¹⁰⁷

Entonces, para sostener la presencia del mecanismo causal propuesto debemos recopilar piezas de evidencia sobre sus implicancias empíricas, pero no todo tipo de evidencia tendrá el mismo valor. Esta evidencia puede adoptar múltiples formas, cuantitativa o cualitativa, lo importante es describir a priori qué tipo de evidencia nos permite analizar qué elemento del mecanismo causal y ponderar su fortaleza.

Para lidiar con esta última cuestión, podemos diseñar distintas pruebas (*tests*) que nos permitan ponderar el efecto de determinado tipo de evidencia sobre la hipótesis. En este sentido, las pruebas deben hacer predicciones respecto a: (i) qué tipo de evidencia debemos encontrar para cada elemento del mecanismo causal, (ii) qué tipo de evidencia podría fortalecer hipótesis alternativas, (iii) qué podemos concluir si la evidencia no es encontrada (Beach y Pedersen 2013, 101).

¹⁰⁷ Sobre este tema ver: Beach y Pedersen 2013, 83–93.

Beach y Pedersen (2013), siguiendo a Van Evera (1997) y Bennett (2010), proponen cuatro tipos de pruebas para analizar la fuerza probatoria de la evidencia, basados en dos dimensiones: unicidad y certeza. La unicidad hace referencia a evidencia cuyo valor probatorio es propio (“único”) de nuestra hipótesis, por lo que encontrar este tipo de evidencia fortalece nuestra hipótesis frente a otras alternativas; en términos de lógica bayesiana la unicidad de la evidencia incrementa $\Pr(E|H)$ en relación a $\Pr(E|\neg H)$. La certeza, por su parte, nos permite evaluar en qué medida no encontrar la evidencia en cuestión afecta a nuestra hipótesis; esto significa que si nuestro predictor es muy certero, $\Pr(H|E) = 1$, no encontrarlo invalida el mecanismo causal, pues $\Pr(H|\neg E) = 0$ (Beach y Pedersen 2013, 101–2).

En base a estas dos dimensiones, divididas cada una en dos categorías (alta y baja), obtenemos cuatro combinaciones: baja unicidad y certeza, baja unicidad y alta certeza, alta unicidad y baja certeza y alta unicidad y certeza. Cada una de estas combinaciones da por resultado un tipo de prueba distinta, respectivamente: (i) *Straw in the wind*; (ii) *Hoop test*; (iii) *Smoking Gun*; (iv) *Double decisive*.¹⁰⁸

Collier (2011) hace una adaptación en la interpretación de estas pruebas y sugiere clasificarlos en base a si pasar la prueba es “necesario” (criterio de certeza) y/o “suficiente” (criterio de unicidad) para aceptar la inferencia. Esto es, si la pieza de evidencia obtenida nos basta para sostener que el elemento del mecanismo causal se encuentra presente. La tabla 4.1 sintetiza los cuatro tipos de pruebas.

En breve, el objetivo de estas pruebas es analizar las implicancias empíricas de nuestros mecanismos causales y establecer qué tipo de evidencia deberíamos encontrar para aumentar nuestra confianza respecto a la presencia de dicho mecanismo en nuestro caso de estudio. La clasificación a priori de la evidencia esperada en base a su unicidad y

¹⁰⁸ Las denominaciones de estas pruebas, extendidas en la literatura sobre trazo de proceso causal, siguen expresiones coloquiales difíciles de traducir de modo literal. Por ello, y para preservar el sentido de las expresiones sin arriesgar traducciones propias, he preferido mantener sus nombres en inglés.

certeza nos permite establecer en qué medida encontrar la misma es necesario y/o suficiente para probar la presencia del mecanismo, de allí que, siguiendo una lógica bayesiana, nos permita incrementar o disminuir en distinto grado nuestra confianza en la hipótesis.

Cuadro 4.1: Test de inferencia causal en Trazo de Proceso Causal

		Condición suficiente / Criterio de Unicidad	
		No / baja	Sí / alta
Condición necesaria / Criterio de Certeza	No / baja	<p>1-Straw in the Wind</p> <p>A) Pasar: Fortalece la hipótesis pero no la confirma. Debilita levemente a hipótesis alternativas</p> <p>B) Fallar: Debilita levemente la hipótesis pero no la elimina. Fortalece levemente a hipótesis alternativas</p>	<p>3- Smoking gun</p> <p>A) Pasar: Confirma la hipótesis Debilita sustancialmente a hipótesis alternativas</p> <p>B) Fallar: Debilita la hipótesis pero no la elimina Fortalece a hipótesis alternativas</p>
	Sí / alta	<p>2- Hoop</p> <p>A) Pasar: Fortalece la hipótesis pero no la confirma. Debilita a hipótesis alternativas</p> <p>B) Fallar: Elimina la hipótesis. Fortalece a hipótesis alternativas</p>	<p>4- Double decisive</p> <p>A) Pasar: Confirma la hipótesis. Elimina hipótesis alternativas</p> <p>B) Fallar: Elimina la hipótesis. Fortalece sustancialmente a hipótesis alternativas</p>

Fuente: Elaboración propia, basado en Collier 2011

En la prueba llamada “*straw in the wind*” buscamos evidencia que es relevante para nuestro estudio pero que en sí misma se presenta con baja certeza y unicidad respecto a nuestra hipótesis, por ello no es ni necesaria ni suficiente para probar la presencia del

mecanismo. Esto implica que pasar esta prueba (encontrar la evidencia en cuestión) no nos permite confirmar la presencia del mecanismo, no obstante sí nos permite fortalecer nuestra confianza en la hipótesis. Del mismo modo, fallar la prueba debilita la hipótesis pero no la invalida.¹⁰⁹

La prueba “*Hoop*” es una prueba con una baja unicidad pero una alta certeza, por ello se asocia a evidencia que es necesaria pero no suficiente para probar la presencia del mecanismo en cuestión, esto significa que pasarla fortalece la hipótesis respecto a la presencia del mecanismo (aunque no la confirma) y fallarla elimina dicha hipótesis. En este sentido, la fortaleza de este tipo de prueba está en su capacidad para descartar explicaciones alternativas o eliminar la hipótesis propia.¹¹⁰

La prueba “*smoking gun*” es una prueba con alta unicidad pero baja certeza, por lo que constituye un criterio suficiente pero no necesario para probar la presencia del mecanismo, esto implica que pasar la prueba nos permite probar la hipótesis y fallarla la debilita ligeramente pero no la invalida.¹¹¹

Por último, la prueba “*double decisive*” es una prueba con altas unicidad y certeza, esto implica que brinda condiciones de suficiencia y necesidad para probar la presencia del mecanismo, por ello pasarla nos permite probar la hipótesis y fallarla elimina la hipótesis. Idealmente, este tipo de pruebas son las más relevantes a la hora de ponderar la capacidad probatoria de la evidencia, no obstante en ciencias sociales es poco

¹⁰⁹ La expresión “*straw in the wind*” hace referencia a usar una paja para ver en qué dirección sopla el viento, y es coloquialmente utilizada para denotar un modo poco certero pero rápido de tener algún tipo de intuición o corazonada.

¹¹⁰ La expresión “*hoop*” refiere a la frase “*jump through hoops*”, saltar a través de un aro, la cual se usa coloquialmente para expresar que se hace un esfuerzo extraordinario para completar determinado procedimiento con altas probabilidades de fracasar.

¹¹¹ La expresión “*smoking gun*” (arma humeante) refiere a encontrar al “sospechoso” con el “arma humeando en la mano”, o simplemente a encontrarlo con “las manos en la masa”.

frecuente encontramos con evidencia que cumpla con los criterios de unicidad y certeza a la vez (Beach y Pedersen 2013, 104).¹¹²

Al establecer estas pruebas con anterioridad a nuestro análisis empírico lo que hacemos es sugerir qué deberíamos observar en el caso de estudio para poder probar que el mecanismo causal opera o no en él. En este sentido es importante diferenciar entre la imposibilidad de obtener determinado tipo de evidencia (i.e. falta de datos) y fallar la prueba. Lo primero implica que la prueba es inconclusa y la misma no puede ser utilizada para generar ninguna inferencia válida, lo segundo, encontrar evidencia contraria a la esperada, implica enfrentar los efectos de fallar la prueba en cuestión.

En casos como el nuestro en los que el mecanismo causal consta con varias partes, el diseño de pruebas se torna complejo pues debemos diseñar al menos una prueba para cada parte del mecanismo. Como mencionamos más arriba, cada parte del mecanismo es en sí misma necesaria pero no suficiente para analizar la capacidad explicativa del mecanismo como un todo, por ello en estos casos la literatura sobre trazo de proceso causal sugiere privilegiar pruebas basadas en criterios de certeza (condición necesaria) de la evidencia y no tanto en su unicidad, pues lo relevante es probar la presencia del mecanismo en su conjunto y fallar una prueba centrada en la unicidad (i.e. *smoking gun*) sobre una de sus partes nada nos dice al respecto (Beach y Pedersen 2013, 104–5).

En este sentido, debemos procurar diseñar pruebas *hoop* concatenadas para cada parte del mecanismo con el propósito aumentar nuestra confianza en la hipótesis explicativa al evidenciar la presencia de las distintas partes del mecanismo, y de ser posible complementarlos con otro tipo de pruebas que aumenten la unicidad de la evidencia (*smoking gun*).

¹¹² La expresión “double decisive”, doblemente decisiva, hacer referencia a que la prueba cumple con ambos los criterios unicidad/suficiencia y certeza/necesidad.

La tabla 4.2 sintetiza la evidencia esperada para cada parte del mecanismo desarrollado en este capítulo y sugiere el tipo de prueba asociada a cada una.

Como se puede observar, se ha procurado combinar pruebas de tipo *hoop* con pruebas de tipo *straw in the wind*.¹¹³ En su conjunto, se espera que el tipo de evidencia que nos permite superar ambas pruebas sirva para probar la presencia del mecanismo en cuestión.

¹¹³ Como se mencionó más arriba, la clasificación del peso probatorio de la evidencia es ineludiblemente subjetiva. El criterio que he seguido en su aplicación aquí es el más exigente posible, por ello pruebas que podrían ser consideradas *smoking gun* han sido consideradas como *straw in the wind* y pruebas que podría argumentarse que cumplen requisitos para ser pensadas como *double decisive* son consideradas *hoop*. Con todo esperamos que la evidencia en su conjunto ayude a sostener la hipótesis presentada, abandonando así la idea de que la misma pueda ser “probada” de modo definitivo.

Cuadro 4.2: Evidencia esperada y pruebas de inferencia

Conceptualización de cada parte del mecanismo	Evidencia esperada	Tipo de datos y sus fuentes que nos permite evaluar la evidencia esperada	Tipo de prueba
Parte 1: Conflictos territoriales y competencia política	Se espera observar a organizaciones territoriales activando repertorios de protesta para conseguir respuestas a sus demandas. También se espera observar un contexto de fragmentación partidaria, volatilidad y baja competitividad que lleven al gobierno a procurar coordinar su organización política local.	<ul style="list-style-type: none"> • Cuantitativa: Número Efectivo de Partidos y volatilidad electoral. • Cuantitativa: cortes de ruta y saqueos. • Cualitativa: archivos periodísticos y bibliografía académica que describa procesos de beligerancia política. 	<ul style="list-style-type: none"> • Hoop: Incremento interanual de conflictos sociales impulsados por organizaciones territoriales al momento de la creación de los PTCI clientelares, y reducción posterior a su implementación. • Straw in the wind: Situación inicial de alta fragmentación partidaria y volatilidad electoral, y baja competitividad del gobierno. Disminución de la fragmentación y volatilidad y aumento de la competitividad a partir del desarrollo de PTCI clientelares.
Parte 2: Diseño estratégico de políticas asistenciales	Se espera observar que los hacedores de políticas propendan a: (i) crean nuevos programas o modifican las reglas de los ya existentes impulsando reglas que faciliten su uso clientelar, o (ii) aumenten el presupuesto de programas clientelares existentes.	<ul style="list-style-type: none"> • Evidencia documental respecto a las reglas de funcionamiento de los PTCI. • Clasificación de los programas en base a su probabilidad de ser utilizados de modo clientelar. • Evidencia cuantitativa respecto a cambios en la cobertura y partidas presupuestarias de los programas clientelares. 	<ul style="list-style-type: none"> • Hoop: Implementación de PTCI clasificados con “altas probabilidades de ser utilizados de modo clientelar”. • Straw in the wind: Incremento en cantidad de beneficiarios y/o las partidas presupuestarias de PTCI clientelares.
Parte 3: Mediación política de redes clientelares	Se espera observar a organizaciones políticas territoriales participando activamente de la distribución y/o funcionamiento de los PTCI o de sus actividades de extensión. Alternativamente, se espera observar que la distribución de los programas siga criterios políticos y no basados en la necesidad.	<ul style="list-style-type: none"> • Evidencia cuantitativa sobre la distribución de los programas y su correlación con: niveles de carencia y conveniencia política. • Evidencia documental sobre la participación de organizaciones en el funcionamiento de los programas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Hoop: La distribución de los PTCI clientelares no se correlaciona con criterios de necesidad socioeconómica. • Straw in the wind: Organizaciones territoriales asociadas al gobierno participan de la distribución o control de contraprestaciones de los PTCI

Fuente: Elaboración propia, basado en Beach y Pedersen 2013

Ahora bien, la presentación de dicha evidencia, que será realizada en los próximos capítulos, debe ser parte de una narrativa que no se reduzca a mostrar la evidencia de cada parte del mecanismo por separado sino que construya un argumento coherente respecto a cómo la misma se presenta en nuestro caso de estudio, tomando en consideración tanto la secuencia en la que los eventos se presentan como la relación de los mismos con el contexto (Tilly 1995).

En base a lo dicho hasta ahora, en los próximos capítulos debemos llevar adelante un análisis de nuestro caso de estudio con el propósito de: (i) clasificar los PTCI seleccionados en base a su probabilidad de ser utilizados clientelariamente y (ii) analizar respecto a los PTCI clientelares la presencia del mecanismo causal que explica el proceso que vincula la creación de estos programas con el aumento de la competencia política local.

5. Consideraciones finales

Este capítulo es un vínculo entre los primeros tres capítulos de la tesis en los que se discute en extenso el marco teórico y los capítulos 5 y 6 en los que se lleva adelante el análisis del caso bajo estudio. El objetivo de este capítulo fue presentar la estrategia metodológica a ser utilizada en lo que sigue tratando no sólo de justificar el porqué de dicha estrategia sino también explicitando lo más posible las implicancias y supuestos por detrás de la misma.

Las características del objeto de estudio y las preguntas de investigación de este trabajo nos orientan hacia un estudio basado en la “observación de proceso causal” en el marco de referencia del caso bajo estudio. Debido a ello en este capítulo se sugirió optar por un diseño metodológico de tipo “estudio de caso” basado en el método del “trazo de proceso

causal”. Esto implica que la hipótesis propuesta debió ser traducida en términos de “mecanismo causal” con el propósito de identificar sus manifestaciones empíricas y a partir de ellas poder analizar si el mismo “opera” en nuestro caso de estudio y sus efectos son los que la teoría predice.

La literatura sobre explicaciones mecanísticas en general y de trazo de proceso causal en particular está atravesada por controversias y posiciones antitéticas respecto a varias cuestiones relevantes. Debido a ello, y con el propósito de establecer una estrategia pragmática, en este capítulo se sugirió un modo de operacionalizar la teoría que facilitara un análisis empírico orientado por los procedimientos de la metodología propuesta. En tal ejercicio, he adoptado elementos de autores que difieren en varios aspectos pero que, sin embargo, considero que pueden ser articulados sin perder coherencia ni caer en contradicciones subyacentes.

En los próximos capítulos se llevará adelante el análisis del caso de estudio tomando en consideración lo discutido hasta ahora. En el capítulo 5 se analizan las reglas de funcionamiento de los PTCI que componen nuestro caso de estudio. El objetivo es clasificarlos en base a su probabilidad de ser utilizados de modo clientelar. Esto nos permitirá construir un referente empírico para el resultado que buscamos explicar: el aumento o disminución de PTCI con altas probabilidades de ser utilizados clientelaramente. Seguidamente, el capítulo 6 pone a prueba la hipótesis teórica respecto al proceso causal que explica el desarrollo de los PTCI clientelares identificados. Siguiendo lo discutido en extenso en este capítulo, se desarrolla una narrativa que da cuenta de cómo el mecanismo causal propuesto opera en nuestro caso de estudio.

Capítulo 5

*“Es la ley como la lluvia:
Nunca puede ser pareja.
El que la aguanta se queja,
Pero el asunto es sencillo,
La ley es como el cuchillo:
No ofende al que la maneja”*

Martín Fierro (José Hernández), 1872.

Introducción

En este capítulo se avanza en el análisis de las reglas operativas de un conjunto seleccionado de programas de transferencias condicionadas de ingresos (PTCI) en la Argentina con el objetivo de inferir la probabilidad de que sean utilizados de forma clientelar. Esto implica que partiremos de una perspectiva causal probabilística en lo que respecta a la relación de causalidad entre las reglas operativas de los programas y su uso clientelar¹¹⁴. En otras palabras, no intentamos establecer una relación determinista entre las reglas operativas y el uso clientelar de los programas, sino simplemente establecer que determinada combinación de reglas operativas aumentan la probabilidad de que los programas sean utilizados de modo clientelar.¹¹⁵

La normativa y las reglas operativas que rigen los programas no agotan la vinculación entre estos y el clientelismo político, pues más allá de éstas son las prácticas concretas llevadas adelante durante su implementación las que determinarán en última instancia el surgimiento

¹¹⁴ Siguiendo a Beach y Pedersen (2013, 26), aquí consideraremos que adoptar una perspectiva probabilística respecto a la ontología de la causalidad implica partir de la siguiente suposición: el mecanismo causal que produce el resultado “uso clientelar de los programas” está caracterizado por su complejidad, lo que involucra la presencia de múltiples elementos (incluso muchos que no son comprendidos por nuestro modelo teórico), relaciones no lineales entre ellos y posibles efectos de retroalimentación, que en su conjunto nos imposibilitan construir un modelo teórico determinista que nos permita predecir si un programa es o no usado clientelamente, por ello sólo estamos en condiciones de prever una mayor o menor probabilidad.

¹¹⁵ Gerring va más allá de esta distinción y sugiere una “definición mínima” de causalidad que implica una mirada probabilística como la aquí planteada: “las causas hacen referencia a eventos o condiciones que *incrementan la probabilidad* de que ocurra determinado resultado” (Gerring 2005, 169, énfasis en el original).

de relaciones clientelares. No obstante, y como sostuvimos en el capítulo 3, lo que aquí nos interesa analizar es en qué medida las reglas de funcionamiento de los programas facilitan el desarrollo del clientelismo político en su implementación pues esto sería informativo de posibles estrategias políticas por detrás de su diseño.

El objetivo de este capítulo es clasificar los programas asistenciales bajo estudio con el propósito de, a partir de esa clasificación, analizar en el próximo capítulo el modelo teórico expuesto en el capítulo 3 respecto a la estrategia político electoral por detrás del diseño de programas clientelares. En este sentido el análisis propuesto en este capítulo, como argumentamos en el capítulo 4, es un paso previo necesario para poder avanzar en la investigación y poner a prueba las hipótesis que orientan a este trabajo.

Este capítulo está organizado de la siguiente manera: primero se describe qué entendemos por PTCI y cuáles son sus características más relevantes para los propósitos de este trabajo. Luego, en los apartados dos y tres, se describe el instrumento analítico utilizado para evaluar la probabilidad de uso clientelar de las políticas estudiadas. Este se centra en un mecanismo causal basado en una lógica procedimental por etapas que reconoce cuatro dimensiones concatenadas que, en su interacción, permiten evaluar la probabilidad de uso clientelar: (i) la publicidad e institucionalización de la normativa sobre sus reglas operativas, (ii) en qué medida esta normativa se cumple y se hace cumplir por parte del Estado (*enforcement*), (iii) cuáles son las posibilidades de condicionamiento político en el acceso al beneficio y (iv) la existencia de procedimientos de recusación (frente a entidades autónomas) que permitan garantizar el acceso y permanencia en base a la normativa.

En el cuarto apartado se analizan los PTCI seleccionados en base al modelo analítico planteado. El objetivo es estudiar las reglas operativas de estos programas y analizar en qué medida estas se articulan para facilitar que los programas sean utilizados de forma

clientelar. Para presentar los resultado de este análisis, opté por diseñar la variable “probabilidad de uso clientelar” como una variable cualitativa ordinal de tipo dicotómica, clasificando a las políticas como: (i) alta probabilidad de uso clientelar o (ii) baja probabilidad de uso clientelar. Luego, y siguiendo lo discutido en el capítulo 4, se presenta un test empírico de tipo “*Hoop*” como modo de control sobre el mecanismo propuesto. La evidencia diagnóstica a relevar será la existencia de denuncias sistemáticas por usos clientelares de los programas y su presencia/ausencia se correlacionará con la clasificación altas/bajas probabilidades de uso clientelar respectivamente. De este modo, deberíamos encontrar evidencia de denuncias por parte de ciudadanos y organizaciones sociales respecto al uso clientelar de las políticas clasificadas como con altas probabilidades de ser utilizadas clientelaramente y de no encontrar esta evidencia descartamos que las mismas puedan ser clasificadas de este modo.

Por último el capítulo termina con algunos comentarios finales que repasan las principales conclusiones del mismo en relación al resto del trabajo.

1. Los Programas de Transferencia Condicionada de Ingresos

En esta sección analizaremos la relación entre las reglas operativas de los programas asistenciales y su probabilidad de ser utilizados de modo clientelar. Antes de ello, es preciso repasar brevemente qué entenderemos por programas asistenciales, pues la noción de “política asistencial” puede ser problemática ya que la misma suele utilizarse para designar a una enorme gama de programas, implementados tanto por el Estado como por ONGs, orientados a asistir a personas en situación de vulnerabilidad. Incluso algunos trabajos agrupan dentro de esta categoría a una enorme variedad de políticas, llegando a

contabilizar, sólo en la órbita del Estado nacional para el año 2014, a 60 programas que distribuían más de 18 millones de “planes” afectando un presupuesto de más de 120 millones de pesos (Hilding Ohlsson 2014).

Para los propósitos de este trabajo, dentro del universo de instituciones, políticas y programas que constituyen a los sistemas de protección social, consideraremos que la asistencia social se vincula sólo con aquellos programas financiados a través de recursos ordinarios del Estado y orientados a la reducción de la pobreza y la vulnerabilidad social. De este modo se diferencia tanto de la seguridad social, ya que ésta se asocia a la protección contra contingencias relacionadas al ciclo de vida y el empleo y es normalmente financiada mediante mecanismos contributivos (Barrientos 2012, 66), como de los servicios sociales (como la salud y educación pública) y los diversos programas asociados a ellos (Alonso 2007, 2–3).

Siguiendo lo anterior, consideramos programas asistenciales a aquellos focalizados sobre la población en situación de pobreza y excluida del mercado de empleo formal, financiados con recursos ordinarios del Estado y cuyo diseño e implementación se basan en criterios de elegibilidad no universales (e incluso de difícil determinación). A su vez, dentro de este universo de políticas en este trabajo sólo nos interesan aquellos programas asociados a transferencias condicionadas de ingresos gestionados y financiados desde el Estado Nacional y, dentro de éstos, sólo nos preocuparemos por los más relevantes -en materia de cobertura- durante el período analizado. Debido a este recorte, en lo que sigue nos ocuparemos del análisis de los siguientes programas: (i) Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD), (ii) Programa Familias por la Inclusión Social (PF), (iii) Programa de Inclusión Social con Trabajo “Argentina Trabaja” (PRIST), (iv) Asignación Universal

por Hijo para la Protección Social (AUH) y (v) Programa de Respaldo a los Estudiantes Argentinos (PROGRESAR).

Todos estos programas pertenecen al mismo tipo de programa de asistencia social conocido como “programa de transferencia condicionada de ingresos” (PTCI). Los PTCI han ido creciendo en América Latina desde la década del 90 y hoy se han generalizado como la principal forma de intervención de los gobiernos para atender a la población en situación de pobreza (Cecchini y Madariaga 2011; Villatoro 2007), reforzando así la *“persistencia de un paradigma que sostiene que la mejor forma de atender la situación de las personas pobres, es a través de transferencias monetarias, focalizadas y condicionadas”* (Rodríguez Enriquez 2011, 9).¹¹⁶

Se entiende por PTCI a políticas asistenciales de transferencias monetarias directas desde el Estado, focalizadas sobre grupos identificables (normalmente familias en situación de pobreza y con niños a cargo) y bajo la condición de que se cumplan algunas condicionalidades específicas (normalmente vinculadas a la asistencia escolar y controles de salud de los niños) (Lo Vuolo 2013: 5-8). De ello se desprende que las tres características centrales de los PTCI son: (i) el beneficio consiste en una **transferencia monetaria**, (ii) su asignación está **focalizada** sobre poblaciones seleccionadas y (iii) el beneficio se encuentra **condicionado** al cumplimiento de determinadas contraprestaciones (World Bank 2009).

Más allá de estos aspectos comunes, los PTCI suelen diferenciarse en un amplio espectro de características, por ejemplo: a quién se designa titular de la transferencia dentro del grupo familiar, cuál es la justificación con la que se pretende legitimar a las

¹¹⁶ La idea de centrar las estrategias de combate contra la pobreza en torno a políticas de transferencias de ingresos es un tópico muy discutido y una práctica muy extendida, sobre todo en el mundo en desarrollo. Puede verse un análisis extenso de esta cuestión en Hanlon, Barrientos, and Hulme 2010.

contraprestaciones, los criterios de selección de beneficiarios, el grado de descentralización en la gestión de los programas, su nivel de institucionalización, su coordinación con otras políticas públicas, etc.¹¹⁷ Estas diferencias se vinculan a diversos legados institucionales, perfiles político/ideológicos de los gobiernos que los diseñan y, como se argumenta en este trabajo, diversos objetivos electorales y estrategias de vinculación entre políticos y ciudadanos.

El impacto político electoral de los PTCI ha sido objeto de debate académico en la literatura reciente. La mayoría de los autores considera que los mismos poseen un efecto “*pro-incumbent*” pues mejora el desempeño electoral del gobierno a nivel local al incentivar la concurrencia de los beneficiarios y afectar sus preferencias a favor del candidato asociado al gobierno (Aguirre 2015; De La O 2013; Labonne 2012; Zucco 2013).¹¹⁸ Estos efectos han sido evidenciados en diversos países en desarrollo como Brasil (Hunter y Power 2008; Zucco y Power 2013), Colombia (Baez et al. 2012; Nupia 2011), México (De La O 2013; Magaloni, Diaz-Cayeros, y Estévez 2002), Uruguay (Manacorda, Edward, y Vigorito 2009) o Filipinas (Dadap 2011), entre otros.

No obstante, tanto los patrones de comportamiento electoral subyacentes a los datos agregados utilizados por estos estudios, como también el modo en el que la dinámica política local es afectada por estos programas continúa siendo relativamente inexplorada por la literatura. El propósito de este trabajo es aportar a este segundo aspecto, recurriendo a la literatura sobre clientelismo político y relacionándola con los estudios sobre PTCI con el propósito de lograr diferenciar entre aquellos programas que implican la posibilidad de

¹¹⁷ Para un análisis comparado de los PTCI en la región puede consultarse: (Arza y Chahbenderian 2014; Cecchini y Madariaga 2011; World Bank 2009).

¹¹⁸ Para una interpretación alternativa basada en metodologías similares, puede consultarse (Samches Corrêa y Cheibub 2016).

activar relaciones clientelares entre los gobiernos y los beneficiarios, y aquellos que activan otro tipo de efectos electorales propios de la dinámica política de los sistemas de partidos programáticos.

Para ello, en este capítulo se desarrolla un criterio cualitativo de evaluación de los PTCI que nos permita analizar la probabilidad de que sean utilizados clientelarmente a partir del estudio de sus reglas operativas. El objetivo es desarrollar un conjunto de indicadores que, inspirados en la literatura sobre clientelismo político, permitan evaluar en qué medida estas reglas configuran una 'ventana de oportunidad' para el uso clientelar de las políticas.

Si bien suele asociarse con el clientelismo político a un conjunto amplio de políticas,¹¹⁹ debido al peso que los PTCI han tenido en el proceso de reconfiguración de los regímenes de bienestar de la región en general y de Argentina en particular, y al lugar cada vez más relevante que ocupan en el gasto público social y en el repertorio de políticas sociales (Barrientos y Santibáñez 2009), he optado por focalizar la atención sobre este tipo de políticas. Más allá de mi atención sobre los PTCI, considero que el instrumento para el análisis de políticas aquí desarrollado puede ser utilizado para analizar otro tipo de programas, pues lo relevante en términos teóricos no es el tipo de políticas analizadas sino de qué manera sus pautas de funcionamiento nos permiten reflexionar sobre el modelo de intervención implícito en las mismas y cómo este se asocia a diversos modos de distribución y tipos de vínculos entre políticos y ciudadanos.

¹¹⁹ Solo por mencionar algunas para el caso Argentino: Calvo y Murillo (2008) analizan la distribución del empleo público; Auyero (2001) analiza una amplia gama de prácticas asistenciales -no todas institucionalizadas en una política específica-, pero en especial el Plan Vida (consistía fundamentalmente en la distribución de bolsas de alimentos); Trotta (2003a) estudia la distribución del Plan de Tierras *Arraigo* (también conocido como el “Banco Social de Tierras”) vinculado a la política de vivienda; Ossona (2014) también estudia la problemática de la vivienda y analiza varios procesos de ocupación de tierras y políticas de solución habitacional; entre otros.

Analizar las reglas operativas de las políticas es una estrategia muy utilizada en la literatura sobre políticas sociales para analizar los criterios y objetivos generales por detrás de las mismas (Lo Vuolo et al. 1999, 78–87). También es utilizado para evaluar cómo estos criterios se asocian a las características generales de regímenes de bienestar. Por ejemplo, en su estudio clásico sobre los regímenes de Estado de bienestar en el mundo desarrollado Esping-Andersen (1990) construye un conjunto de indicadores relativos a las reglas operativas de las políticas sociales que le permitieron crear dos índices (uno de “desmercantilización” y otro de “estratificación”) para analizar el diseño de los sistemas de protección social y así caracterizar a los distintos “mundos” del capitalismo de bienestar (*welfare capitalism*).

Un aspecto central de este tipo de literatura es que permite analizar a las políticas sociales como el resultado de una trayectoria político-institucional que configura un modelo específico de bienestar, con objetivos y estrategias distintivos que se consolidan en instituciones determinadas. Este modo de observar las políticas sociales permite entenderlas en un marco general de referencia, como parte de un ‘sistema nacional de protección social’ en el que el funcionamiento de cada una de las partes no se agota en sí mismo, sino que debe ser entendido en referencia a la totalidad organizada que constituyen en su asociación y a la dinámica política que genera sus condiciones de posibilidad.¹²⁰

Existen varios trabajos que buscan adoptar este enfoque para analizar en términos comparativos las particularidades de la política social latinoamericana, pues la lógica sistémica de la misma no parece condecirse con las pautas observadas en los países desarrollados (Barrientos 2008; Filgueira 1998; Goldberg y Lo Vuolo 2006; Martínez

¹²⁰ Para una discusión teórica sobre las implicancias de este tipo de abordaje sobre las políticas sociales ver: (Théret 2006)

Franzoni 2005, 2007). En general, estos estudios sobre América Latina identifican dos aspectos fundamentales en los sistema de protección social de la región: una alta incidencia de la informalidad laboral y un desarrollo más limitado de la protección social del Estado (medido por niveles de gasto y recaudación fiscal). En los países más pobres de la región esto se traduce en una virtual ausencia del Estado -e incluso también del mercado- frente a las demandas de amplios sectores de la sociedad, lo que genera una mayor dependencia respecto a arreglos informales, familiares y comunitarios basados en beneficios particularistas y discrecionales (Gough y Wood 2004).

Debido a estas características específicas de los sistema de protección social de la región, varios autores consideran que la clave para el análisis de las reglas operativas de estos sistemas no está en las lógicas aplicadas para el estudio de los países industriales sino más bien la lógica clientelización/desclientelización (Gacitúa-Marió, Norton, y Georgieva 2009; Gough y Wood 2004; Robinson 2010; Lo Vuolo 2013a). Siguiendo esta lógica, al pensar la economía política de los sistemas de protección social de la región cobra relevancia estudiar en qué medida el clientelismo político afecta el diseño y funcionamiento de las políticas sociales -en especial los programas asistenciales- y cuál es el alcance del mismo, pues ello sería informativo de la compleja dinámica por detrás del funcionamiento y los modos de regulación social de estos sistemas de protección social.

Partiendo de esta observación, en este capítulo utilizaré la literatura sobre clientelismo político para diseñar un criterio cualitativo para evaluar los PTCI más importantes en la Argentina entre 2003 y 2014 con el propósito de clasificarlos tomando en consideración su probabilidad de ser utilizados clientelariamente.

2. Reglas operativas y probabilidad de uso clientelar de la política social

Como se mencionó en el capítulo 3, se considera que una política es clientelar cuando: (i) no posee 'reglas de aplicación' públicas y formales, o cuando sí las posee pero éstas no rigen efectivamente su funcionamiento; y (ii) el beneficio se encuentra condicionado al apoyo político; o sea, es una transacción *quid pro quo*.

También se explicitó que esta última característica es difícil de evidenciar pero, sin embargo, del análisis de la publicidad y formalización de la normativa, sumando a una evaluación de sus prácticas de implementación y de las características de sus reglas de funcionamiento -en especial los criterios de selección y el mecanismo de asignación-, puede inferirse la probabilidad de que la misma involucre un intercambio clientelar. En este apartado profundizaremos esta cuestión.

Con todo, considero que la probabilidad de uso clientelar de una política no programática es una función de sus reglas operativas, ya que éstas constituyen el marco de actuación que habilita o no el desarrollo de prácticas clientelares. Sugiero que para analizar en qué medida las reglas operativas de las políticas pueden favorecer el desarrollo de prácticas clientelares debemos prestar atención a cuatro dimensiones: (a) la publicidad e institucionalización de la normativa que rige su funcionamiento, (b) en qué medida esta normativa se cumple y se hace cumplir por parte del Estado (*enforcement*), (c) cuáles son las posibilidades de condicionamiento político (de sanción por defección partidista) en el acceso al beneficio y (d) la existencia de procedimientos de recusación (frente a entidades autónomas) que

permitan garantizar el acceso y permanencia en base a la normativa.¹²¹ Las mismas serán desarrolladas a continuación.

a. Publicidad e institucionalización de la normativa

Mientras menos conocida sea la normativa que rige el funcionamiento de una política y más débil sea su institucionalización, es más factible que la misma sea utilizada de forma clientelar. En este sentido, debemos observar: (i) si la política está regida por normativa formal y de público conocimiento (esto último es más difícil de probar pues se vincula con la publicidad de la normativa y es independiente de su formalización procedimental). (ii) cuál es la fuente de la normativa: inspirados en la ‘pirámide de Kelsen’ y la lógica del ordenamiento jurídico, podemos argumentar que políticas basadas en leyes e inspiradas en derechos consagrados son institucionalmente más robustas que aquellas basadas en, por ejemplo, resoluciones ministeriales. Esto se debe a que la existencia de legislación específica, amparada en derechos y con criterios explícitos de acceso, abre a los ciudadanos la posibilidad de exigir el efectivo cumplimiento de la misma (por ejemplo por vía judicial), incluso condicionando el funcionamiento de los programas y desalentar así prácticas discrecionales por parte de las agencias públicas encargadas de su implementación. En este sentido la “robustez” institucional puede ser un indicador de qué tan difícil es manipular la normativa (a mayor robustez menor probabilidad de manipulación) y por ello utilizarla de manera clientelar. (iii) si la normativa explicita claramente cuáles son los canales procedimentales formales establecidos para su cumplimiento y los órganos administrativos

¹²¹ Bajo una perspectiva similar a la que aquí planteo, Zarazaga (2014b) considera que se puede determinar el uso clientelar de una política en base a su diseño institucional y las prácticas de implementación, y para ello sugiere analizar cuál es el organismo de implementación y cómo se realiza la selección de beneficiarios.

y el personal encargado de su funcionamiento; de esta manera se reducen las posibilidades de que emerjan intermediarios políticos que filtren el acceso y permanencia.

b. Observancia, cumplimiento y control de la normativa

Incluso en los casos en los que la política posee reglas formales y conocidas, es institucionalmente robusta y son claros los procedimientos legales para su funcionamiento, el cumplimiento acorde a derecho de la misma puede fracasar. Por ello, y en base a la extensa literatura sobre transparencia, evaluación de políticas públicas y control de gestión, considero que *-ceteris paribus-* aquellas políticas que posean mecanismos de rendición de cuentas y procesos de evaluación y control de gestión, son menos propensas de ser utilizadas clientelariamente.

Esto se debe a que incluso frente a un diseño político *ex ante* muy sesgado, la existencia de controles de legalidad y actuación *ex post* puede desalentar el uso clientelar de un programa. No obstante, para que estos mecanismos de control sean efectivos es necesario que las agencias estatales encargadas de llevarlos adelante tengan las capacidades técnicas y políticas que les permitan, respectivamente, evaluar las prácticas de implementación y coordinar las acciones necesarias para poder implementar las medidas correctivas y sanciones correspondientes.

c. Posibilidades de condicionamiento político del acceso al beneficio

El condicionamiento político es difícil de evidenciar. No obstante considero que tanto los criterios de acceso como los mecanismos de asignación de las prestaciones generan una “ventana de oportunidad”¹²² para que los responsables de la política logren promover una

¹²² Aquí hago un uso coloquial de la expresión “ventana de oportunidad” para referirme a una coyuntura favorable para llevar adelante algún tipo de iniciativa que, bajo condiciones más adversas, sería difícil de

relación clientelar. Para analizarlos podemos evaluar los criterios de acceso, las condicionalidades punitivas y los mecanismos de asignación.

i. Criterios de acceso y condicionalidades punitivas

En términos generales, mientras menos transparente sea el criterio de selección y cuanto más condicionalidades posea el acceso, mayores son las oportunidades para inducir al potencial beneficiario para que brinde su apoyo político. Esto es así debido a que, por un lado, criterios de acceso poco transparentes pueden generar instancias en las que se “filtren” posibles beneficiarios, permitiendo así hacer una selección de los mismos basada en criterios discrecionales. Por otro lado, una amplia gama de condicionalidades dificultan el acceso al beneficio pues otorgan a las personas con capacidad de incidir en las listas de beneficiarios muchas instancias de veto al acceso, reduciendo así la exigibilidad del beneficio por parte de sus supuestos destinatarios.

A su vez, cuando el cumplimiento de las condicionalidades excede al control de los beneficiarios se generan situaciones de excepcionalidad, muy comunes en programas asistenciales, que suelen beneficiar a los miembros de las redes clientelares.

ii. Mecanismos de asignación: Beneficio individual y descentralización de la gestión

Desde el punto de vista del mecanismo de asignación, considero que mientras más individualizado y administrativamente descentralizado sea el mismo, más factible se torna la transacción clientelar. La eficacia del clientelismo político está íntimamente vinculada a la información que los mediadores poseen sobre la conducta política de sus clientes

implementar. En este sentido, considero que en el marco de la implementación de un programa asistencial determinadas reglas de funcionamiento que faciliten el condicionamiento y la discrecionalidad constituyen una ventana de oportunidad para que los encargados de implementar dicho programa fomenten el desarrollo de relaciones clientelares con los potenciales beneficiarios.

(Zarazaga 2013); debido a ello, es necesario que existan dispositivos de monitoreo que permita informar sobre el apoyo político de los clientes y así evaluar a quiénes beneficiar (Kitschelt y Wilkinson 2007, 14–19; Stokes 2005). Para que esta tarea sea factible, quienes controlan el acceso al programa y quienes organizan la participación política deben ser los mismos o, en su defecto, estar íntimamente vinculados (por ejemplo, como miembros de una misma organización política territorial). Por ello, la descentralización de los programas en unidades ejecutoras locales que seleccionen a los beneficiarios de forma individual aumenta la probabilidad de que se apele a prácticas clientelares en el proceso de asignación de la política.

Siguiendo a Paugman (2001), partimos de la consideración de que los mecanismos de regulación localizada de la pobreza permiten el surgimiento de modos clientelares de intervención pues los mismos se alejan de las lógicas de regulación centralizadas y burocráticas, fortaleciendo así la lógica interpersonal y discrecional en la gestión de los programas.¹²³

Muchas veces este tipo de políticas obedecen a criterios de diseños locales, no obstante lo que aquí nos interesa es analizar casos en los que los programas son diseñados -y financiados- a nivel del Estado Nacional y, sin embargo, adoptan criterios de ejecución descentralizada que en sus pautas operativas dan lugar a amplios grados de discrecionalidad por parte de las administraciones locales, en especial en relación a los criterios para la selección de beneficiarios y el control de las condicionalidades punitivas.¹²⁴

¹²³ Como destacan Pellissery y Barrientos (2013, 53) en su análisis comparado, países como la India con esquemas muy descentralizados en los que las administraciones locales tienen amplias competencias para gestionar la distribución de beneficios, los programas son más factibles de ser “cooptados” por las élites locales y utilizados para desplegar relaciones clientelares que en países con administraciones más centralizadas en agencias federales (como Brasil o Sudáfrica).

¹²⁴ Varios autores han observado la mayor propensión al clientelismo político producto de la descentralización en unidades locales, con bajos niveles de *accountability*, para la ejecución de programas asistenciales

d. Procedimientos de recusación externos

Incluso si todo lo anterior orienta a pensar que un programa puede ser utilizado clientelaramente, la existencia de procedimientos administrativos de recusación sobre la distribución, en otras palabras instancias formales para denunciar alguna arbitrariedad en la ejecución del programa, pueden ayudar a reducir su probabilidad de ser utilizados clientelaramente, siempre y cuando estos procedimientos sean gestionados por agencias autónomas, distintas a aquellas encargadas de su ejecución.

Recapitulando, consideramos que la probabilidad de uso clientelar de los programas asistenciales está asociada a la combinación de cuatro dimensiones asociadas a sus reglas de funcionamiento: (i) la publicidad e institucionalización de la normativa que rige su funcionamiento, (ii) en qué medida esta normativa se cumple y se hace cumplir por parte del Estado, (iii) cuáles son las posibilidades de condicionamiento político (de sanción por defección partidista) en el acceso al beneficio y (iv) la existencia de procedimientos de recusación. Como se mencionó más arriba, estas características deben ser entendidas como un todo y la probabilidad de uso clientelar de un programa emerge de la combinación de todas ellas y no sólo de su ponderación individual.

Una última cuestión completará nuestro instrumento de clasificación de los programas: un “test de inferencia causal” (Collier 2011). Para controlar la clasificación construida, y siguiendo la lógica bayesiana de incrementar la confianza en las hipótesis a partir de estimar la probabilidad de encontrar determinada evidencia, consideraremos un test de tipo “hoop”: si nuestra clasificación es correcta, debemos encontrar denuncias sistemáticas por parte de beneficiarios (o grupos o instituciones que los representen) sobre usos clientelares

financiados desde gobiernos federales. Ver, por ejemplo: (Ciminari 2008; K. Remmer y Wibbels 2000; Repetto y Alonso 2004).

de todas las políticas clasificadas como con “altas probabilidades de ser utilizadas clientelaramente”. Este test nos permitirá aumentar la confianza en nuestra clasificación pues si se pasa exitosamente afirma la relevancia de la misma, aunque no la compruebe concluyentemente, pero si no se pasa la elimina.¹²⁵

3. Probabilidad de uso clientelar

Como se mencionó más arriba, el objetivo de este punto es diseñar un instrumento que permita evaluar a las políticas tomando en consideración su probabilidad de uso clientelar. Para ello, he optado por construir la variable “probabilidad de uso clientelar” como una variable cualitativa ordinal de tipo dicotómica con el objeto de clasificar a las políticas como: políticas con “altas probabilidades” de uso clientelar y políticas con “bajas probabilidades” de uso clientelar.

He optado por utilizar una variable dicotómica porque prefiero privilegiar la parsimonia del instrumento en lugar de una mayor precisión descriptiva. Esto se justifica en que la cantidad de casos a analizar es baja y por ello un mayor rango en la variable implica sacrificar su capacidad de categorizar los casos sin captar necesariamente más riqueza descriptiva. Después de todo, el objetivo del instrumento es clasificar a las políticas estudiadas como clientelares o no clientelares para, en base a ello, avanzar en el análisis de las posibles estrategias políticas por detrás de su implementación.

Las cuatro dimensiones planteadas en el apartado anterior presentan condiciones que no son **ni necesarias ni suficientes** en sí mismas para que una política pueda ser considerada

¹²⁵ La existencia de denuncias específicas, incluso cuando sean muy numerosas, puede ser considerado una condición necesaria pero no suficiente para clasificar a una política como clientelar, por ello he optado por utilizar este tipo de test como un modo de controlar la clasificación y no como un criterio de la misma.

clientelar.¹²⁶ Es en su combinación que las mismas incrementan las posibilidades de que una política sea utilizada de manera clientelar. Esta particularidad nos remite a la lógica por detrás de los 'análisis de configuraciones causales' para extraer de allí una orientación analítica.

Como sostiene Pérez Liñán (2015), siguiendo a George y Bennett (2005), los análisis tipológicos se enriquecen cuando toman en consideración “configuraciones causales” que analizan los efectos combinados producto de la interacción entre los factores explicativos. Siguiendo esta reflexión, para poder analizar la probabilidad de uso clientelar de las políticas asistenciales no bastaría con reconocer en ellas algunas características aisladas, sino que es necesario dar cuenta de cómo la combinación de estas influyen sobre el funcionamiento de las políticas habilitando un marco de actuación que incremente su posibilidad de uso clientelar.

De esta perspectiva aquí sólo nos interesa elaborar un criterio para estructurar el proceso de clasificación de las unidades bajo estudio, los PTCI, tomando en consideración la combinación de las cuatro dimensiones desarrolladas en el punto anterior. Para ello, he optado por sintetizar el análisis a través de una lógica procedimental¹²⁷ que nos permita ir evaluando la relación entre estas dimensiones para cada caso en particular. La lógica del análisis planteado es resumida en el gráfico N° 5.1 a través de un flujograma.

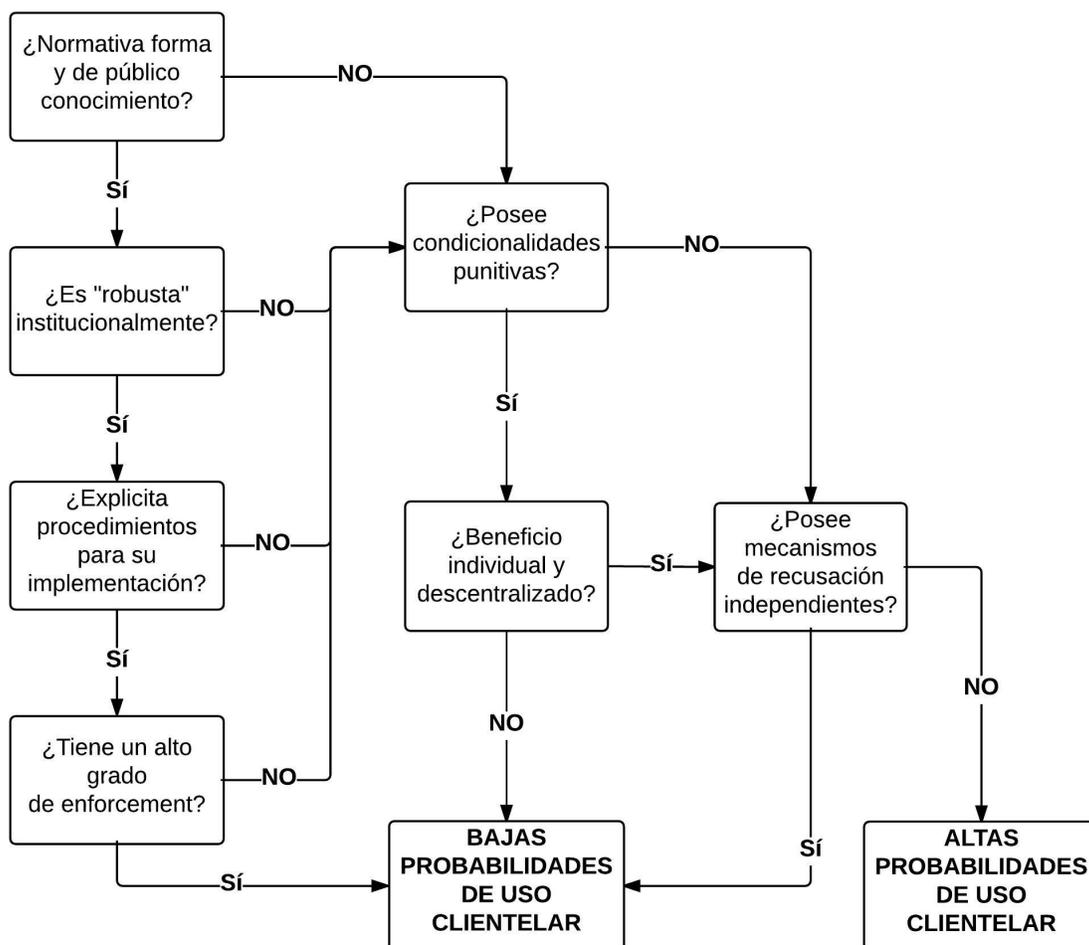
¹²⁶ En metodología, se considera que una condición es 'necesaria' si su ausencia evita que se produzca el resultado esperado sobre la variable dependiente, indistintamente de las demás variables independientes, y es 'suficiente' cuando su presencia determina, indistintamente de las demás variables independientes, que el resultado esperado tendrá lugar.

¹²⁷ Por “lógica procedimental” me refiero a que para evaluar la probabilidad de uso clientelar de una política no basta con correlacionar algunas de estas características con el caso de estudio, sino que debemos recurrir a un análisis por etapas en el que evaluemos cómo se relaciona cada una de estas características con el funcionamiento general de la política, y donde la evaluación respecto a los primeros indicadores altera el procedimiento analítico y afecta cómo abordaremos la evaluación de los siguientes. En este sentido, el flujograma presentado no hace sino resumir ese ‘procedimiento analítico’ al presentar una serie de preguntas anidadas que simplifican el análisis identificando el “camino crítico” dentro del proceso que permite llegar a la clasificación final de la política bajo estudio.

Con todo, para poder evaluar a una política como con “altas probabilidades de ser utilizada clientelaramente”, debemos analizar cómo determinadas características de sus reglas operativas se vinculan entre sí, aumentando la discrecionalidad de su funcionamiento y favoreciendo la creación de ventanas de oportunidad para que emerjan prácticas clientelares.

Antes de finalizar este punto considero adecuado realizar una aclaración. Más allá de la alta probabilidad de uso clientelar que una política pueda tener, la utilización del clientelismo político sigue siendo un opción de los políticos (Szwarcberg 2011), y la decisión última respecto a qué voto emitir en el cuarto oscuro sigue siendo de cada ciudadano (Schedler 2004). En otras palabras, diseños institucionales de políticas con este tipo de características no implican necesariamente una cooptación de las redes clientelares sobre las políticas del Estado, tan solo nos informan sobre la probabilidad, mayor o menor, de que las mismas habiliten su uso clientelar por parte de 'patrones' y 'mediadores'.

Gráfico N° 5.1: Flujograma, probabilidad de uso clientelar



Fuente: Elaboración propia

4. Clientelismo político y Programas de Transferencias Condicionadas.

Evaluación de cinco programas

Siguiendo lo expuesto en el punto anterior, en este punto analizaré los 5 PTCI más importantes de la Argentina durante el período estudiado con el objeto de evaluar su probabilidad de ser utilizados clientelariamente. Estos programas son: Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD), Programa Familias por la Inclusión Social (PF), Programa de

Inclusión Social con Trabajo “Argentina Trabaja” (PRIST), Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH) y Programa de Respaldo a los Estudiantes Argentinos (PROGRESAR). El objetivo es clasificar estos PTCI en base a su probabilidad de uso clientelar con el propósito de, en el próximo capítulo, analizar en qué medida esta clasificación es útil para estudiar el uso político que el gobierno hace de estos planes.

Los programas de transferencias de ingresos han sido uno de los componentes centrales en la lucha contra la pobreza en la Argentina desde comienzos del siglo XXI. Dentro de este tipo de programas los cinco que analizaremos aquí, incluso considerando sus diferencias y particularidades, pueden ser entendidos dentro de un continuo de programas asistenciales que fueron evolucionando de modo encadenado buscando cubrir a un mismo universo de destinatarios.¹²⁸

Todos estos programas podrían ser agrupados en distintas tipologías de políticas sociales, por ejemplo diferenciando aquellos explícitamente orientados al sostenimiento de los ingresos de familias en situación de vulnerabilidad social (e.g. PF) y aquellos orientados a la reinserción en el mercado de empleo (e.g. PRIST); o diferenciando respecto al nivel de institucionalización de los programas, distinguiendo así entre programas creados como respuesta a la emergencia social (e.g. PJJHD) o aquellos más ligados a una expansión y reconfiguración del sistema de protección social (e.g. AUH).

No obstante, en este trabajo privilegio una lectura de estos programas en la que se destaca la evolución de los mismos en relación al modo de vinculación entre el gobierno y sectores específicos de la ciudadanía. Siguiendo esta perspectiva, todos estos programas adoptan un

¹²⁸ Dentro de las tipologías más recurrentes en la literatura sobre programas de transferencias de ingresos, todos estos programas pueden ser entendidos como “programas de transferencias y servicios” (Barrientos y Santibáñez 2009) pues a través del sistema de condicionalidades punitivas buscan forzar el uso de servicios básicos, en especial salud y educación de los menores.

mismo modo de vinculación, una transferencia monetaria condicionada, y se orientan hacia un mismo sector social: las familias en situación de vulnerabilidad social (más específicamente, cuyos jefes o jefas de hogar son desempleados o empleados informales con ingresos inferiores al SMVM). Desde este modo de observación, el énfasis en la evolución de estos programas nos permite inferir los cambios en el modo de vinculación entre el gobierno y estos sectores de la población de modo tal de analizar las implicancias políticas de tal vínculo, específicamente analizar en qué medida los mismos se asocian con la continuidad de modos clientelares de vinculación.

Por ello, y más allá de sus diferencias, son las similitudes entre estos PTCI las que justifican su agrupación como los PTCI más relevantes para nuestro estudio dentro del período considerado. Como veremos en lo que sigue, al analizar las reglas de funcionamiento de estos programas en base al esquema planteado podemos observar los cambios en la estrategia de vinculación desarrollada por el gobierno. Estos cambios serán el fenómeno a ser analizado en el próximo capítulo con el propósito de ver en qué medida los mismos obedecen a las razones sugeridas por el marco teórico.

a. Jefes y Jefas de Hogar Desocupados

Si bien puede argumentarse que el programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD) tiene como antecedente el “Plan Trabajar” (1996-2001), que conforma la primera experiencia de un PTCI de largo alcance en la Argentina, el origen normativo del PJJHD se remonta al decreto N° 165 (22 de enero 2002) que declaró (en su art. 1°) la “emergencia ocupacional nacional” hasta el 31 de diciembre del 2002 y estableció (en su art. 2°) la creación del Programa Jefes de Hogar destinado a jefes o jefas de hogar, con hijos de hasta 18 años de edad o discapacitados de cualquier edad, o a hogares donde la jefa de hogar o la

cónyuge, concubina o cohabitante del jefe de hogar, se hallare en estado de gravidez, todos ellos desocupados y que residan en forma permanente en el país.

El Decreto estableció la distribución de una prestación de entre \$100 y \$200 para los jefes y jefas de hogar desocupados por un lapso de tres meses (prorrogable). El Poder Ejecutivo Nacional (PEN) distribuía los fondos disponibles entre las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires según el coeficiente resultante de la relación entre los porcentajes de los fondos coparticipables que se les asignan a cada una y su nivel de pobreza (calculada en base al índice elaborado por el INDEC). Por su parte, las provincias asignaban y distribuían los fondos entre los municipios en base a criterios propios, pero considerando el nivel de pobreza de cada uno (art. 6°). Este sistema de distribución generaba que el monto del beneficio oscilara de acuerdo a cada partida, generando así una situación de desigualdad horizontal entre los destinatarios y limitando, a su vez, la cantidad de beneficios en relación a los fondos disponibles asignados por el Presupuesto Nacional (art. 9°).

Frente a la insuficiencia en términos de cobertura y monto del beneficio de esta prestación, y como sostiene el CELS (2003), la Mesa de Diálogo Argentino¹²⁹ llamó a “universalizar” este plan, con el objetivo de asegurar un mínimo ingreso mensual a “todas las familias argentinas”. A partir de esta iniciativa, y en el marco de la declaración de la emergencia alimentaria, ocupacional y sanitaria, el 4 de abril de 2002 se firmó el decreto presidencial 565/02 que reglamentó al PJJHD para que fuese aplicado hasta el 31 de diciembre de 2002

¹²⁹ La Mesa de Diálogo Argentino es un foro convocado por el gobierno del presidente Duhalde en enero de 2002, destinado a la búsqueda de consensos entre los sectores sociales, políticos, empresariales y laborales del país. Los encargados de coordinar las rondas de intercambio y debate de ideas fueron representantes de la Iglesia, con la asistencia técnica del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (CELS 2003, 4).

(o mientras dure la emergencia ocupacional nacional) en todo el territorio nacional.¹³⁰ El mismo se justificaba tanto en la situación de emergencia social como en los imperativos normativos derivados del establecimiento de lo que se dio en llamar el “Derecho Familiar de Inclusión Social” (CELS 2003).

De aquí en adelante me referiré al programa en base a las modificaciones recibidas por el decreto 565/02 y su reglamentación vía resolución 312/02 del Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social (MTESS).

Como todo PTCI, el PJJHD implicaba una prestación monetaria, en este caso de \$150 mensuales,¹³¹ que se focalizaba sobre una población específica (jefes y jefas de hogar desocupados con menores a cargo) y contaba con una serie de contraprestaciones. Los requisitos de acceso y permanencia al PJJHD eran (Goldberg 2004, 26): (i) Condición de jefes/as de hogar en situación de desempleo, mediante simple declaración jurada. (ii) Cumplimentar al menos alguna de las siguientes condiciones (exceptuando a los mayores de 60 años): tener hijos menores de 18 años a cargo, hijos discapacitados sin límite de edad a cargo o hallarse en estado de gravidez la cónyuge del jefe o la beneficiaria. (iii) Acreditar, para el caso de los hijos menores, su condición de escolaridad regular y el cumplimiento de los controles sanitarios y de vacunación correspondientes. (iv) Los mayores de 60 años deben acreditar su condición de desocupados y la no percepción de beneficios previsionales de ningún tipo.

A su vez, los beneficiarios estaban obligados a realizar una contraprestación orientada a “la realización de actividades comunitarias o de capacitación, la finalización del ciclo

¹³⁰ El PJJHD fue prorrogado anualmente mediante decretos, lo mismo que las normativas de declaración de emergencia en las que se ampara (Rodríguez Enríquez y Reyes 2006, 13).

¹³¹ Este monto se mantuvo fijo durante toda la duración del programa, lo que llevó a su pronta devaluación debido al modelo macroeconómico basado en progresivas devaluaciones de la moneda y, vinculado al mismo, un contexto de creciente inflación.

educativo formal, la capacitación profesional o la incorporación a una empresa a través de un contrato de trabajo formal” (Goldberg 2004, 26), y las mismas tenían una duración entre cuatro y seis horas diarias.¹³²

El programa era gestionado desde el MTESS, que se articulaba con Consejos Consultivos Locales (CCL) con el objeto de llevar adelante una descentralización operativa del programa¹³³. A medida que aumentaba la demanda, el programa fue creando nuevos niveles de descentralización y, para finales del 2002, operaba en torno a una amplia red constituida por: un Consejo Nacional, 22 Consejos Consultivos Provinciales, 1873 Consejos Consultivos Municipales y varios Consejos consultivos barriales –en localidades con más de 25.000 habitantes (Goldberg 2004, 29–30). Para controlar esta compleja red, se creó el Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control (CONAEYC), y se estableció que para conformar estos consejos los gobiernos municipales debían realizar convocatorias públicas y garantizar que al menos dos tercios de los miembros de los consejos provinieran de organismos no gubernamentales.

La composición de estos consejos fue escenario de disputas y denuncias constantes por clientelismo y corrupción¹³⁴, destacándose que se llenaban las listas de beneficiarios sin el

¹³² Para desarrollar esta contraprestación, el programa debía articularse con diversas políticas de infraestructura, actividades productivas y comunitarias, emprendimientos auto-gestionados y actividades de formación organizadas a nivel municipal. A partir de Octubre del 2003 esta faceta del programa se integra al Plan Integral para la Promoción del Empleo del MTESS. Un análisis de esta articulación y de la relación general entre políticas asistenciales y empleo en la post-convertibilidad puede verse en: (Rodríguez Enríquez y Reyes 2006).

¹³³ Según el decreto reglamentario 112/02, los CCL debían: a) controlar la inscripción, incorporación y cumplimiento efectivo de los requisitos del programa en su jurisdicción, b) solicitar junto al intendente las altas y bajas de beneficiarios y controlar su efectivización, c) recibir, investigar denuncias por irregularidades en su jurisdicción, d) evaluar las propuestas de contraprestación, asignar beneficiarios a las actividades y controlar la ejecución de las mismas en su jurisdicción (Goldberg 2004: 29).

¹³⁴ Ver por ejemplo: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-18294-2003-04-01.html>

consentimiento de los Consejos¹³⁵ e, incluso, existieron denuncias por parte de las beneficiarias del plan hacia miembros de los Consejos por extorsión y abuso sexual¹³⁶.

Con todo, si bien el acceso al programa era relativamente simple y todos aquellos que pudieran corroborar que cumplían con los requisitos de admisión podían exigirlo, su implementación no estuvo exenta de problemas, conflictos de diversa índole y manipulación política, en especial en lo relativo a la composición y funcionamiento de los Consejos Consultivos. Esto último cobra especial relevancia debido a que al incorporar organizaciones no gubernamentales, para diversas organizaciones políticas y sociales, en particular aquellas vinculadas al movimiento piquetero, el ingreso a los Consejos para poder participar de la distribución de los planes se tornó un capital político clave para las organizaciones territoriales y éste capital, en un contexto de fragmentación partidaria y territorialización de la protesta, se transformó en un instrumento central para la pacificación política –en especial durante los primeros meses de la salida de la crisis- y el empoderamiento de organizaciones políticas locales (Goldberg 2004).

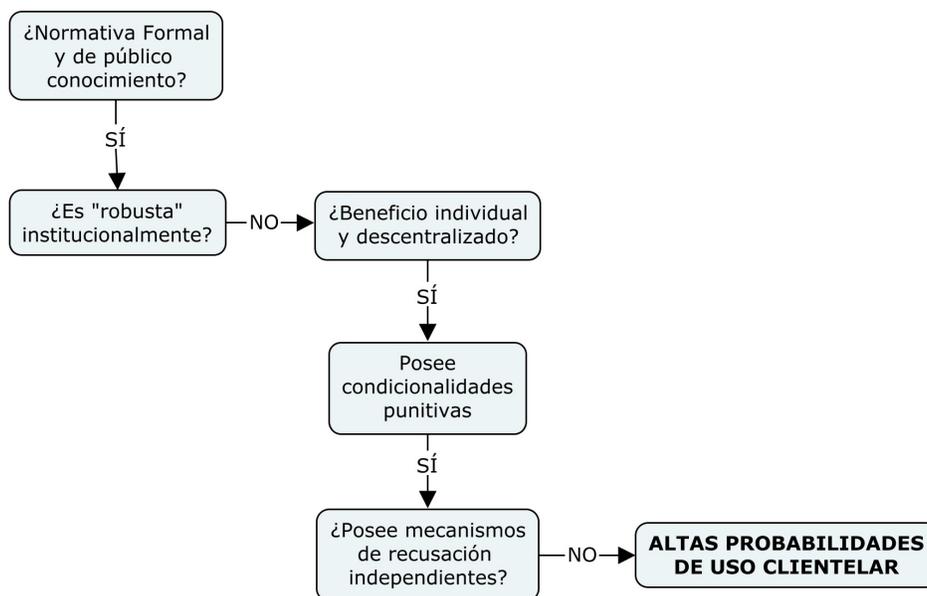
La cobertura del PJJHD fue muy amplia, llegando a su pico máximo en el segundo trimestre de 2003 con 2.040.916 beneficiarios. Debido a la depuración del padrón, el cumplimiento de 18 años de los hijos e hijas a cargo, el abandono voluntario del programa (normalmente vinculado a el traspaso a otros programas, la mayor demanda de empleo y la devaluación del monto del beneficio) y el ingreso a un empleo registrado, la cantidad de beneficiarios decreció sistemáticamente desde entonces (Rodríguez Enriquez y Reyes 2006: 16-17).

¹³⁵ Ver por ejemplo: <http://www.ellitoral.com/accesorios/imprimir.php?id=/diarios/2002/05/16/politica/POLI-10.html>

¹³⁶ Ver por ejemplo: <http://www1.rionegro.com.ar/arch200310/r23g26.html>

El gráfico 5.2 resume lo dicho hasta ahora. En breve, si bien la normativa sobre el PJJHD era pública y conocida, el funcionamiento real del mismo fue muy cuestionado, sobre todo en relación al funcionamiento de los CCL. Éstos no sólo no contaban con capacidades administrativas básicas sino que a su vez operaban de modo arbitrario y con mecanismos de control en la práctica inexistentes. El beneficio otorgado implicaba una transferencia individual a condición de contraprestaciones cuyo control no estuvo exento de problemas. Por ello, el elevado nivel de descentralización del programa en torno a organismos poco institucionalizados y sin control de gestión, fue fuente de múltiples problemas, tanto de coordinación como de transparencia y eficacia, y objeto de denuncias sistemáticas por manipulación política. Dadas estas características el PJJHD puede ser considerado un programa con **altas probabilidades de ser utilizado clientelarmente**.

Gráfico 5.2: PJJHD, probabilidad de uso clientelar



Fuente: elaboración propia

b. Programa Familias por la Inclusión Social

El 1996 se crea el Programa de Atención a Grupos Vulnerables (PAGV) con el objeto de brindar cobertura de servicios sociales a grupos vulnerables de los grandes conglomerados urbanos, el mismo es modificado durante el 2001 a partir de la creación del programa Ingreso para el Desarrollo Humano que incorpora una transferencia monetaria al PAGV; y sobre la base de éste último en octubre del 2004 se crea el Programa Familias por la Inclusión Social (PF) (Campos, Faur, y Pautassi 2007).

Adicionalmente a la integración de estos planes previos, el PF buscaba incorporar a las beneficiarias del PJJHD que fueran evaluadas como “inempleables” por el MTESS, cambiando así la dinámica de contraprestaciones que les eran exigidas. El objetivo era dividir a los beneficiarios del PJJHD y a quienes fueran clasificados como “empleables” mantenerlos bajo la órbita del MTESS (de ahora en adelante en el marco del programa “Seguro de Capacitación y Empleo”), en cambio quienes no obtuvieran esta evaluación pasarían a la órbita de los programas del Ministerio de Desarrollo Social (MDS).

Tabla N° 5.1: Traspasos del PJJHD al PF y ampliación de la cobertura infantil

	2005	2006	2007	2008	2009
Familias destinatarias	243.449	330.754	497.793	574.876	602.650
Niños bajo el Programa	852.071	1.157.639	1.742.275	2.012.066	2.109.275
Traspasos desde el PJJHD	9.736	129.064	300.050	375.438	398.927

Fuente: elaboración propia en base a datos del MDS

De este modo el principal PTCI se dividía en dos, procurando diferenciar entre beneficiarios factibles de ser incorporados en condicionalidades asociadas a programas de empleo y beneficiarios que serían integrados a un tipo distinto de condicionalidad, más ligado a la atención y cuidado de los niños y niñas y la capacitación de las madres. A su vez, esta división tendrá como correlato administrativo que cada uno de los programas resultantes será implementado por ministerios distintos, de Trabajo y de Desarrollo Social respectivamente, lo que generará diferencias de criterios y de modos de gestionar los programas que se mantendrá durante todo el período bajo estudio.¹³⁷

El PF se focaliza sobre familias que se encuentren por debajo de la línea de pobreza y no participen de otro programa de transferencias, otorga una prestación monetaria ajustable en base a la cantidad de hijos menores de 18 años (hasta un máximo de 5) y posee contraprestaciones vinculadas a controles de salud de niños y mujeres embarazadas y la permanencia de los niños en el sistema educativo. Una de las características del PF es que la titularidad de la prestación descansa sobre la mujer, en base a su rol de madre, pues se considera que éstas son más propensas a velar por los intereses de los menores que sus pares varones.¹³⁸

A partir del 2006, según informa la folletería del programa, los varones beneficiarios del PJJHD también pueden traspasarse al PF y ser los titulares del beneficio. Como el objetivo del PF fue la integración paulatina de los beneficiarios del PJJHD, el PF ofrecía características más favorables, por ejemplo: las condicionalidades del PF son menores (no exige contraprestación laboral) y el monto de la prestación en familias con hijos es muy

¹³⁷ En entrevistas a expertos realizadas para este trabajo este tema emergió en más de una oportunidad. Existe un consenso en que las diferencias internas entre estos dos ministerios fueron objeto de tensiones políticas de diversa índole dentro del gobierno nacional, en especial en lo que respecta a la “baja al territorio” pues cada uno de estos ministerios se asocia a agrupaciones distintas dentro del FPV.

¹³⁸ Esta es perspectiva “maternalista” es una característica recurrente y controversial de los PTCI (Rodríguez Enriquez 2011) y, según los expertos consultados, muy arraigada dentro del MDS.

superior (al 2006 el PFFHD otorgaba \$150, en tanto el PF podría ascender en una familia con 5 hijos a \$305). Por ello, como muestra la tabla 5.1, a partir de entonces los traspasos de un programa al otro se incrementaron notablemente.

Respecto al mecanismo de acceso al programa, es importante resaltar dos aspectos: (i) el MDS determina la incorporación de nuevas familias al programa previo relevamiento a través de la Ficha Social “Las Familias Cuentan” y la firma de la “Carta Compromiso” en la que el/la titular se hace responsable de cumplir las obligaciones (básicamente, controles de salud y escolaridad). (ii) En base a las resoluciones conjuntas 593/2005 y 2238/2005 de la Secretaría de Empleo y la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano - respectivamente-, las personas que opten por cambiarse desde el PJJHD al PF al firmar su “carta compromiso”, además de aceptar las condiciones del programa, deberán renunciar al “derecho a reclamo alguno” en caso de que “por distintas circunstancias” pierdan el beneficio (Campos, Faur, y Pautassi 2007, 19).

En lo que respecta al modelo de gestión administrativa, el PF centraliza la coordinación y evaluación del programa en el MDS pero mantiene el sistema descentralizado de distribución, control y selección de beneficiarios, como también la coordinación con múltiples programas y actividades de extensión en base a los Centros de Atención Local del MDS y las agencias provinciales y municipales correspondientes.

Como el programa buscaba una integración progresiva de beneficiarios de otros programas, su distribución federal siguió criterios poco transparentes. Según información del “Tablero de Información del Programa Familias” (para el año 2009) el programa estaba presente en 685 municipios (de un total de 2112)¹³⁹. Debido a ello, es difícil evaluar en qué medida el

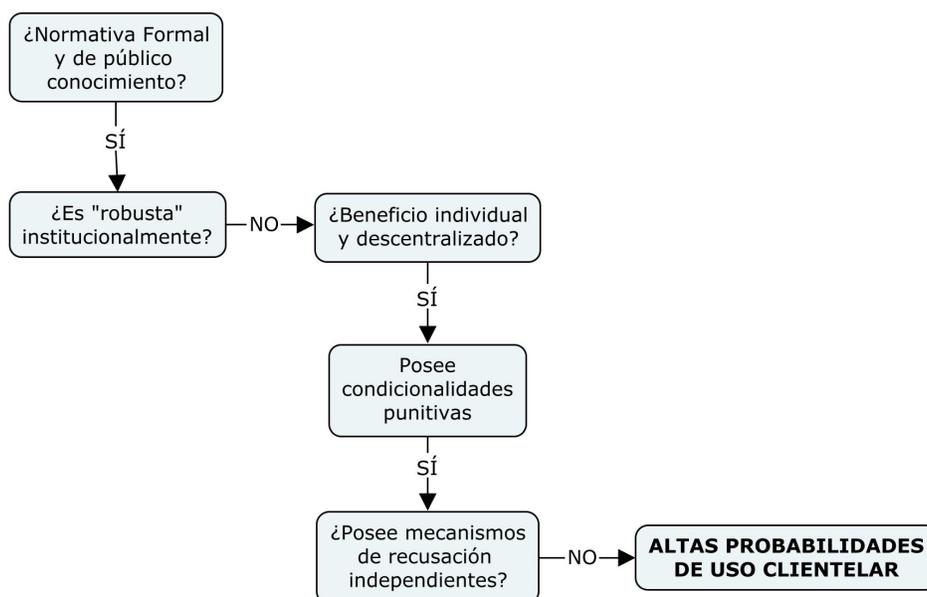
¹³⁹ Ver: http://www.infoleg.gov.ar/basehome/actos_gobierno/actosdegobierno20-7-2009-2.htm Última consulta 18 de junio de 2014.

programa garantizó el acceso de todos los destinatarios en condiciones de exigirlo, o bajo qué determinantes se estableció la cantidad de planes a repartir por municipio.

Este elemento sumado a los problemas asociados a la gestión descentralizada -identificados para el PJJHD-, los criterios de selección poco transparentes y el sistema de condicionalidades punitivas, generaron una permanente sospecha y denuncias sobre el uso clientelar del programa (Zaga Szenker 2009).

Como muestra el gráfico 5.3, las similitudes con el PJJHD llevan a que en nuestro modelo de análisis el PF siga el mismo camino y sus características se articulen de modo tal de presentarlo como un programa con **altas probabilidades de ser utilizado clientelamente**.

Gráfico 5.3: PF, probabilidad de uso clientelar



Fuente: elaboración propia

c. Programa de Inversión Social con Trabajo “Argentina Trabaja”

El Programa de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” (PRIST) fue creado mediante una resolución del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, la N° 3182 el 6

de agosto del 2009, y luego ratificado por el Decreto Presidencial 1067 el 14 de agosto del 2009. La resolución establece que el objetivo del PRIST es la promoción del desarrollo económico y la inclusión social a través de la generación de trabajo “genuino”, “organizado y comunitario” a partir del impulso a la “formación de organizaciones sociales de trabajadores” (art. 2). Para ello, el PRIST pretende crear puestos de trabajo en torno a la ejecución de obras de baja y mediana complejidad y organizados a través de cooperativas locales.

Operativamente, el MDS distribuye a las cooperativas (creadas bajo la ley 20.337 o la ley de Asociaciones Mutuales 20.321), o directamente a los integrantes de éstas, los fondos correspondientes a “mano de obra”. A su vez, se distribuyen subsidios entre gobiernos provinciales, municipales y las cooperativas para la compra de materiales de trabajo necesarios para realizar los planes de obra.

Para poder ser beneficiario del PRIST se debe pertenecer a hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica y estar desocupado, no recibir prestación monetaria de ningún otro programa, tener domicilio en las localidades definidas y prestar cuarenta horas de trabajo semanales en alguna de las cooperativas inscriptas (Zarazaga 2014b, 89). Debido a ello, se puede considerar que el programa focaliza en relación a las “fuentes” y no a los “niveles” de ingreso. A su vez, para distribuir los “puestos de trabajo” por jurisdicción el programa incorpora procedimiento basado en un “distribuidor” que, según el MDS, se desprende de ponderar: el porcentaje de NBI de cada distrito, la tasa de desocupación y la capacidad de gestión del Ente Ejecutor, evaluada por el INAES¹⁴⁰ y los Centros de Referencia del MDS (Lo Vuolo 2010, 7).

¹⁴⁰ El INAES es el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social. <http://www.inaes.gov.ar/es/>

De esta forma de distribución, caracterizada por el mismo MDS como “flexible” (ídem), se resolvió que la implementación del programa seguía tres etapas progresivas: (i) en la primera se distribuirían cien mil puestos de trabajo entre cooperativas inscriptas en distritos que se consideran los “más excluidos de zonas aledañas del conurbano bonaerense”, (ii) en una segunda etapa se sumaban a estos otros cincuenta mil y (iii) en una tercera etapa otros cien mil pero para provincias del noroeste, noreste y la región de Cuyo (Zarazaga 2014: 88). No obstante, la cantidad de cooperativas y de puestos de trabajo a distribuir en cada jurisdicción depende de la “disponibilidad de obras a realizarse” por lo que su número exacto se desconoce de antemano (Lo Vuolo 2010: 8).

Con todo, y destacando la falta de información oficial suficiente, se ha podido evidenciar que hacia finales de la última (tercera) etapa de ampliación del programa el mismo sólo era implementado en algunas jurisdicciones de las provincias de Buenos Aires (en especial el conurbano), Corrientes, Entre Ríos, Mendoza, Tucumán, Córdoba, Chaco, Misiones, San Luis y Santa Fe, además de la CABA (Fernández 2012, 19).¹⁴¹

La compleja combinación de criterios socio-económicos y condiciones institucionales coyunturales en las que se basa el programa para distribuir los beneficios en distintas jurisdicciones ha sido señalada en numerosas ocasiones como un rasgo preponderante para habilitar un sesgo “político-arbitrario” (Fernández 2012, 20).

En lo que respecta a los mecanismos de acceso por parte de los beneficiarios, el procedimiento inicia con la inscripción por parte de los interesados en cooperativas, luego éstos son “seleccionados” mediante entrevistas individuales, entonces acceden a la

¹⁴¹ De este modo están llamativamente excluidas del programa las provincias de Catamarca, Chubut, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, Santa Cruz, Santiago del Estero y Tierra del Fuego. Todo lo cual eleva dudas respecto al “distribuidor” basado en indicadores de pobreza.

transferencia a contraprestación de trabajar en algún programa de obra pública.¹⁴² Considerando esto y lo anterior, se desprende que el acceso al PRIST es una función de la fuente de ingresos, la zona de residencia, la entrevista individual y la disponibilidad de obras, y ninguno de estos criterios parece seguir mecanismos inequívocos para evaluar a priori las posibilidades de acceso.

En relación al monitoreo y control del programa, la Resolución 3182 solo indica que el mismo será realizado por las “áreas programáticas pertinentes”, a la vez que se podrá “convenir el apoyo técnico por parte de Universidades Nacionales” para realizar “estudios de factibilidad, evaluación periódica y final” sobre los proyectos subsidiados. La falta de claridad respecto a los mecanismos de control genera que las cooperativas participantes operen bajo un contexto de bajísima transparencia, lo que ha generado que el programa sea objeto de múltiples denuncias por clientelismo político y corrupción.¹⁴³

Asociado a ello, se destaca la falta de un manual de procedimiento asociado al programa, por lo que las provincias y municipios han tenido margen de maniobra para definir sus propias estrategias de implementación, en especial en lo relativo a la selección de beneficiarios (Fernández 2012). De este modo, la elevada descentralización operativa del programa se vincula con la falta de protocolos formales respecto a las pautas de funcionamiento del programa, logrando así que la gestión asociada entre los gobiernos nacional, provincial y municipal y las “unidades ejecutoras” sea particularmente compleja.¹⁴⁴

¹⁴² Para una mirada más detallada del abstruso proceso de pre-selección y selección de beneficiarios, ver Lo Vuolo 2010 pp. 9-10.

¹⁴³ Ver por ejemplo: <http://www.lapoliticaonline.com/nota/42307/>

¹⁴⁴ Para un análisis de caso de esta cuestión puede consultarse (M. V. Boix, Fernández, y Marazzi 2011).

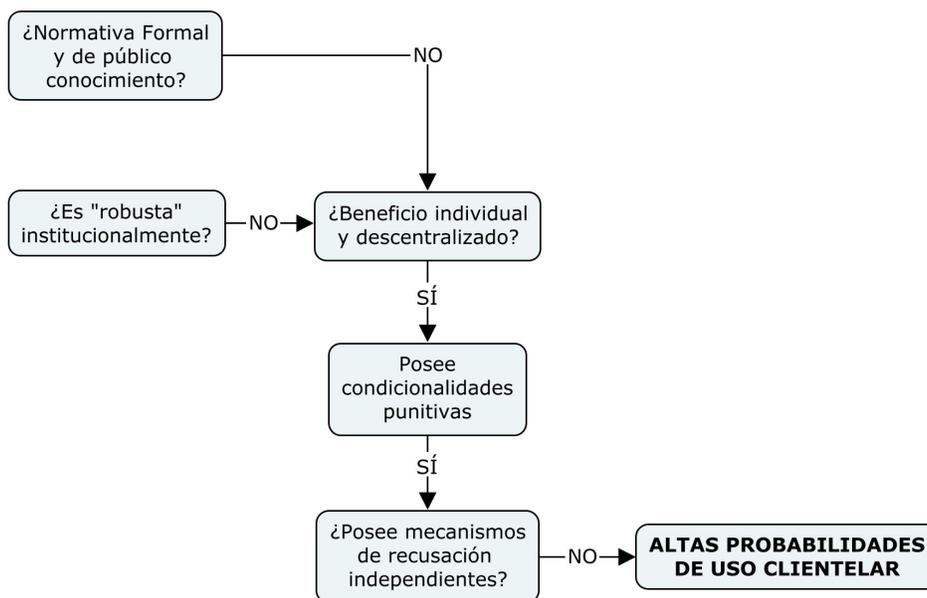
De lo anterior se desprende que los mecanismos de recusación para lograr exigir el funcionamiento acorde a derecho del programa, ya sea por parte de ciudadanos u organizaciones, son difíciles de desentrañar por lo que en su práctica se tornan inaccesibles. Por último, es importante destacar que otra de las características distintivas del programa es la falta de información disponible sobre su funcionamiento, beneficiarios y cooperativas participantes (Lo Vuolo 2010; Zarazaga 2014b), situación que ha sido denunciada por organizaciones como Poder Ciudadano¹⁴⁵, quienes a través de canales legales procuraron acceder a información sobre programa, obteniendo sólo información parcial.

En síntesis, el PRIST posee una normativa formal pero muy poco clara respecto a los procedimientos sobre los que se sostiene el programa, a su vez al estar normado por una resolución ministerial, integrar en su funcionamiento a organizaciones cooperativas con baja institucionalidad y carecer de mecanismos claros de evaluación y control, el programa carece de toda solidez institucional. A esto se suma que el beneficio tiene criterios de acceso muy abstrusos, con condicionalidades punitivas difíciles de controlar y que, por ello, aumentan su discrecionalidad.

En lo que respecta a la prueba *hoop* encontramos que, efectivamente, existen múltiples denuncias tanto de organizaciones sociales como de ONGs respecto al uso político y clientelar del PRIST. Con todo, y como destaca el gráfico 5.4, es claro que el programa puede ser clasificado como con **altas probabilidades de ser usado clientelamente**.

¹⁴⁵ Ver <http://poderciudadano.org/argentina-trabaja-2011-nuevos-pedidos/> (último acceso 16 de febrero de 2016).

Gráfico 5.4: PRIST, probabilidad de uso clientelar



Fuente: elaboración propia

d. Asignación Universal por Hijo para la Protección Social

La Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH) fue instaurada mediante un Decreto de Necesidad y Urgencia, N° 1602, en octubre de 2009. El decreto, en su Art. 1, la instituye como un subsistema no contributivo en el marco de la normativa vigente de Asignaciones Familiares para trabajadores asalariados formales (la Ley 24.714).

Según el art. 5, el decreto establece que el beneficio consiste en una prestación monetaria no retributiva de carácter mensual, que se abonará a uno solo de los padres, tutor, curador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado, por cada menor de 18 años que se encuentre a su cargo (o sin límite de edad cuando se trate de un discapacitado), siempre que no estuviere empleado, emancipado o percibiendo alguna de las prestaciones previstas en la Ley N° 24.714, modificatorias y complementarias.¹⁴⁶ Esta prestación se abonará por cada

¹⁴⁶ Posteriormente, el Decreto incluye en la lista a los monotributistas sociales (art. 8). En todos los casos, la prestación es incompatible con otro tipo de beneficios contributivos y no contributivos (art. 9).

menor acreditado por el grupo familiar hasta un máximo acumulable al importe equivalente a 5 menores.

La AUH posee dos contraprestaciones: hasta los 4 años de edad –inclusive- de los menores, deberá acreditarse el cumplimiento de los controles sanitarios y del plan de vacunación obligatorio, y desde los 5 años de edad y hasta los 18 años deberá acreditarse, además, la concurrencia a establecimientos educativos públicos. Una novedad de la AUH respecto al sistema típico de contraprestaciones de los PTCI es que el mismo opera bajo una suerte de penalidad preventiva: sólo el 80% del beneficio se abonará mensualmente y el restante 20% sólo luego de corroborar las contraprestaciones (art. 7).

Indistintamente de las múltiples observaciones que pueden hacerse respecto a las reglas operativas de la AUH (ver por ejemplo Lo Vuolo 2009), en este punto solo interesan aquellas vinculadas con nuestro análisis del uso clientelar de las políticas de transferencias.

Debido a su envergadura, la AUH es la política de transferencias más importante de la Argentina. Esto se debe a que la AUH implicó la unificación –parcial- de los PTCI anteriores, El PJJHD y el PF, a través de la transferencia de los antiguos titulares de estos programas hacia la AUH (Díaz Langou y Repetto 2010).¹⁴⁷ El modelo de gestión de la AUH modificó los parámetros bajo los que operaban los PTCI anteriores, adoptó mecanismos similares a los de las asignaciones familiares contributivas para trabajadores formales y se centralizó todo el proceso en la ANSES a través de un manual de operaciones y un único sistema de información (ídem).¹⁴⁸

¹⁴⁷ La transferencia es parcial pues no todos los titulares de los PTCI anteriores fueron re-inscriptos automáticamente en la AUH. Sin embargo, a poco de implementada la AUH cubría un universo de destinatarios muy superior al de los PTCI anteriores combinados, logrando en general una ampliación neta de la cobertura de los PTCI en la Argentina.

¹⁴⁸ El artículo 10 del Decreto 1602 establece que es función exclusiva de la ANSES resolver todo lo relacionado con la implementación, supervisión y control de la AUH.

Con la creación de la AUH, el sistema de transferencias fiscales hacia las familias basadas en la tenencia de menores a cargo queda dividido en tres componentes: la AUH, las asignaciones familiares contributivas para trabajadores formales (AFC) y las deducciones al impuesto a las ganancias personales por hijo (Chahbenderian y Méndez 2012). Este sistema tripartito fue convalidado por las modificaciones en las asignaciones familiares llevadas a cabo en setiembre del 2012 por los decretos 1667/12 y 1668/12, que modificaron los requisitos de acceso a las AFC y se establecieron nuevos rangos y valores del beneficio (ídem). Si bien estos cambios no afectaron las reglas operativas de la AUH, sí fueron un paso más en la consolidación del actual sistema de transferencias fiscales.

Según un informe del Ministerio de Economía de la Nación (MECON 2009, 5), la integración de la AUH al sistema de asignaciones familiares persigue el objetivo de equiparar el ingreso de aquellos niños cuyos padres no estuvieran incorporados al mercado de trabajo formal. Sin embargo, el funcionamiento diversificado del sistema de transferencias a menores en base a la condición de empleo de los padres o tutores, genera interrogantes respecto a las razones de esta diferenciación, muchos de ellos vinculados a la posibilidad de mayor discrecionalidad y control social (a través del modelo de condicionalidades punitivas) en la distribución de la AUH en relación a las asignaciones familiares para trabajadores formales (Lo Vuolo 2009a).

Por su envergadura, sobre todo en términos de cobertura¹⁴⁹, la AUH ha tenido un evidente impacto social, llevando a una mejora en los indicadores sociales normalmente utilizados para analizar las distintas dimensiones del bienestar social (Agis, Cañete, y Panigo 2010).

¹⁴⁹ Lo que se denomina la “suficiencia” de los PTCI, esto es la relación entre el monto del beneficio y las necesidades materiales de las familias, sigue siendo un aspecto débil de la AUH, sobre todo porque, como ocurría con los PTCI previos, el contexto de elevada inflación y la falta de mecanismos de actualización estables del beneficios lleva a que éste se deprecie rápidamente (Ver Chahbenderian and Méndez 2012).

Esto llevó a un gran entusiasmo inicial que generó que varios analistas la considerasen una suerte de cambio de paradigma en materia de protección social (Mazzola 2012); sin embargo, como detalla Lo Vuolo (2009), la AUH –si bien posee algunos aspectos novedosos- posee todas las características prototípicas de los PTCI, por ello debe ser considerada como un paso más en la consolidación de un régimen de bienestar en el que los PTCI ocupan cada vez más un lugar destacado.

Esto último implica que, con independencia de sus muy positivos resultados en materia social, para los propósitos de este trabajo la AUH pertenece a la misma familia de políticas que los PTCI que reemplazó. No obstante, y como veremos a continuación, algunas características de sus reglas operativas hacen que la AUH posea una dinámica distinta en relación al clientelismo político *vis a vis* las políticas analizadas hasta el momento.

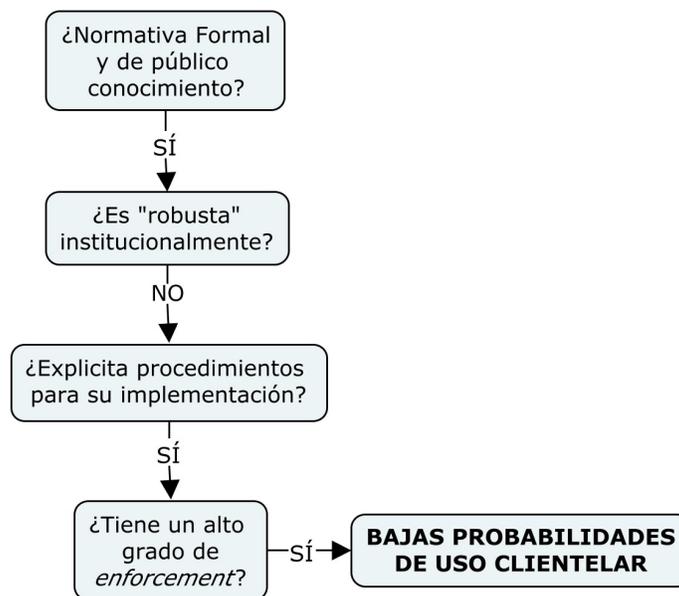
La centralización en la gestión de la AUH en torno a la ANSES generó reglas más claras, con menos desigualdades horizontales en la implementación en diversas partes del país y, por lo mismo, la normativa tuvo un mayor nivel de cumplimiento que se evidencia en el bajo nivel de denuncias sobre su implementación. Si bien la AUH mantiene el esquema de condicionalidades punitivas, la mejora en el procedimiento administrativo genera que las mismas den menos espacio para usos discrecionales en relación a los PTCI previos.

Con todo, y a diferencia de los PTCI anteriores, la normativa que regula a la AUH no solamente es de público conocimiento sino que la misma establece procedimientos operativos más claros e instituye a un sistema de gestión más ordenado a partir de la centralización en la ANSES (organismo con competencias suficientes para llevarla adelante)¹⁵⁰. Asociado a ello, la normativa de la AUH parece cumplirse de forma más

¹⁵⁰ En entrevistas con expertos en políticas sociales, varios marcaron que la gestión en torno a la ANSES marca una diferencia cualitativa respecto a la gestión llevada adelante por el MDS, y destacaron que esto se

satisfactoria que programas anteriores. Sin embargo el hecho de que la misma funcione bajo el marco de un DNU y no una Ley nacional debilita la institucionalidad del programa. Si bien la AUH mantiene el sistema de beneficios individuales y bajo condicionalidades punitivas, su gestión centralizada en torno a agencias especializadas parece coadyuvar para que la misma sea más transparente pues no se registran denuncias sistemáticas por usos discrecionales. Debido a ello la AUH, a diferencia de los programas que subsume, puede ser clasificada como una política con **bajas probabilidades de ser utilizada clientelaramente** (Ver gráfico 5.5).

Gráfico 5.5: AUH, probabilidad de uso clientelar



Fuente: elaboración propia

debe a varios aspectos entre los que se destacan que la ANSES: tiene una mejor presencia territorial a lo largo del país, posee cuadros técnicos más calificados y posee una planta burocrática menos partisana en relación al MDS, en tanto este último suele ser calificado como “brazo político” de la política social, en especial en lo que respecta a la “bajada a territorio”.

2.1. Programa de respaldo a los Estudiantes Argentinos

El día 22 de enero de 2014, la Presidenta anunció en un discurso por cadena nacional el lanzamiento de un nuevo programa de protección social para jóvenes de entre 18 y 24 años que no estudian, no están empleados y pertenecen a familias con ingresos por debajo del Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM), el Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos: PROG.R.ES.AR. Los beneficiarios de PROGRESAR recibirán un estipendio mensual de \$600 y, como contraprestación, deberán presentar constancia de alumno regular en los meses de marzo, julio y noviembre y un certificado anual de salud.

Según el Decreto que lo regula (84/2014), PROGRESAR tiene como objetivo “generar oportunidades de inclusión social y laboral a través de acciones integradas que permitan capacitar a los jóvenes entre dieciocho (18) y veinticuatro (24) años de edad inclusive con el objeto de finalizar la escolaridad obligatoria, iniciar o facilitar la continuidad de una educación superior y realizar experiencias de formación y/o prácticas calificantes en ambientes de trabajo” (p.2).

Para desarrollar estos objetivos, el Decreto establece la creación de un Comité Ejecutivo (art. 11) encargado de “impartir las instrucciones para la ejecución del programa así como para su seguimiento y evaluación”, esto implica que el mismo será el encargado de disponer los medios para el control de la condicionalidades. Además, el Decreto prevé la formación de un Comité Consultivo que deberá “articular las distintas acciones en torno a la ejecución de PROGRESAR” (art. 13). Ambos Comités están compuestos por representantes de varios ministerios nacionales y la ANSES, y los mismos se consideran necesarios para poder desarrollar los objetivos de abordaje integral y coordinación con varios programas preexistentes, no obstante todos los aspectos operativos del programa serán desarrollados de forma centralizada por la ANSES (art. 18).

Los requisitos para acceder al programa son: tener entre 18 y 24 años, tener DNI, ser argentino nativo o naturalizado o con residencia legal mínima en el país de 5 años y acreditar inscripción o asistencia a instituciones educativas habilitadas. A su vez, tanto el destinatario como su grupo familiar (padres o conyugue) deberán ser o: a) inactivos, b) desempleados, c) estar empleados y que los ingresos del hogar sean menores al SMVM (al momento del lanzamiento del programa de \$3600). En tanto cumplan este último requisito, pueden desempeñarse como: trabajadores formales en relación de dependencia, trabajadores de temporada con reserva de puesto de trabajo, trabajadores informales, monotributistas sociales, trabajadores del servicio doméstico, titulares de la Prestación por Desempleo, autónomos, monotributistas, percibir una jubilación o pensión, percibir una pensión no contributiva nacional, provincial o municipal, o ser titulares de la Asignación Universal por Hijo o por Embarazo para Protección Social.

En lo que respecta a la participación en el sistema educativo, los destinatarios deben estar inscriptos en establecimientos aceptados por la Ley de Educación Nacional (26.206): primario, secundario, terciario, universitario, centros habilitados para el Plan FinEs del ME, Bachilleratos Populares y Centros de Formación Profesional registrados ante el Ministerio de Educación de la Nación o el MTEySS.

Si bien el programa declara objetivos muy amplios y pretende integrarse con otros programas orientados a la finalización de la escolaridad y el ingreso al primer empleo, PROGRESAR se instituye fundamentalmente como un PTCI y en tanto tal el mismo puede ser interpretado como una extensión de la AUH a jóvenes entre 18 y 24 años (Aguirre y Marzonetto 2014).¹⁵¹

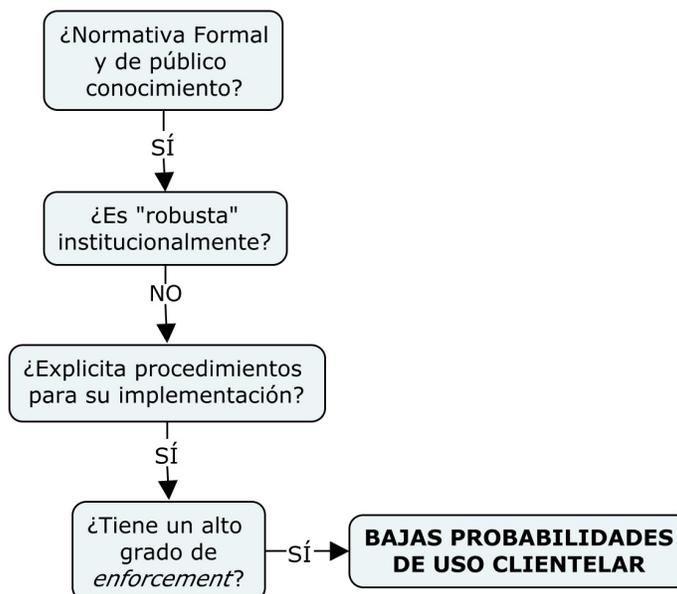
¹⁵¹ En este sentido, y como sostuvimos en otro trabajo (Aguirre y Marzonetto 2014), el PROGRESAR debe ser evaluado en términos de política distributiva, en un contexto de empeoramiento del poder adquisitivo de

Debido a que PROGRESAR es un programa reciente, la información sobre el mismo es escasa. No obstante, y tomando en consideración el parecido entre sus reglas y las de la AUH, en base a la información existente podemos concluir que: la normativa formal que lo regula parece ser de público conocimiento, a su vez no existen hasta el momento elementos para juzgar que la misma no es la que efectivamente rige el funcionamiento del programa. Si bien las actividades complementarias del programa prometen mayor complejidad que para el caso de la AUH, la centralización operativa en la ANSES y la articulación entre los ministerios de Educación y Salud de la Nación para administrar el sistema de certificaciones y contraprestaciones, parece generar poco espacio para el desarrollo de prácticas de asignación discrecionales.

Por último, no se han encontrado denuncias sistemáticas respecto a usos clientelares del programa, ya sea en la prensa o en consultas a expertos. Como destaca el gráfico 5.6, en línea con la AUH, y si bien el programa genera dudas respecto al potencial cumplimiento de todos sus objetivos, para los propósitos de lo que aquí nos interesa se concluye que el PROGRESAR es un programa con **bajas probabilidades de ser utilizado clientelaramente.**

las familias, y no tanto en base a su posible impacto en las condiciones educativas y laborales del grupo de destinatario.

Gráfico 5.6: PROGRESAR, probabilidad de uso clientelar



Fuente: elaboración propia

5. Comentarios finales

En este capítulo analizamos los cinco principales PTCI en la Argentina entre los años 2002 y 2014 con el propósito de evaluar su probabilidad de ser utilizados clientelaramente, el resultado del análisis se resume en la tabla N° 5.2. La clasificación de los PTCI aquí analizados es congruente con planteos similares en la literatura sobre el tema (ver por ejemplo Zarazaga 2014), y la conclusión inmediata es que a medida que los PTCI se fueron consolidando como modo de abordar situaciones de pobreza por ingresos, ampliando su cobertura y cambiando el eje de su legitimidad desde un discurso basado en la emergencia económica a un discurso centrado en la garantía de derechos sociales, sus reglas operativas empezaron a presentar rasgos que redujeron sus probabilidades de ser utilizados clientelaramente. No obstante, como demuestra el ejemplo del PRIST, los programas con

altas probabilidades de ser utilizados clientelariamente persisten incluso en un contexto de amplia cobertura de políticas de tipo programático.

Tomando en consideración el período completo, observamos que la estrategia de vinculación clientelar pasa de ser central en todo el esquema de PTCI a ser una estrategia complementaria en el marco de la consolidación de una coalición distributiva amplia entre el gobierno y un extenso y heterogéneo sector de la sociedad, caracterizado por su asociación irregular al mercado de empleo (desempleados y empleados informales) y la insuficiencia en sus ingresos (familias con ingresos declarados menores al SMVM). Este fenómeno coalicional ha sido observado por los estudios en la materia en varios países de la región y se lo asocia a un proceso histórico de inclusión social (institucionalmente diferenciada) de estos grupos dentro de los regímenes de bienestar (Carnes y Mares 2014, 2016). En este sentido, este trabajo argumenta que no es sino hasta la segunda etapa del período que podría argumentarse que esta perspectiva coalicional y programática es efectivamente vehiculizada en el caso argentino.

Tabla N° 5.2: Probabilidad de uso clientelar de los principales PTCI

Fuente: Elaboración propia

	Publicidad e institucionalización de la normativa que rige el funcionamiento			Puede el organismo a cargo garantizar su correcta implementación (<i>enforcement</i>)	Posibilidades de condicionamiento político del acceso al beneficio			Prueba <i>hoop</i>	Probabilidad de uso clientelar
	¿Normativa formal y de público conocimiento?	¿Es robusta institucionalmente?	¿Explicita procedimientos de cumplimiento?		¿Posee condiciones punitivas?	¿Beneficio individual y descentralización de la gestión?	¿Posee mecanismos de recusación independientes?	¿Posee denuncias de clientelismo?	
PJJDH	Sí	No	Sí ²	No	Sí	Sí	No	Sí	Alta
PFIS	Sí	No	Sí	No	Sí	Sí	No	Sí	Alta
PRIST	Sí	No	Sí ²	No	Sí	Sí	No	Sí	Alta
AUH	Sí	Sí ¹	Sí	Sí	Sí	No ⁴	No	No	Baja
PROGRESAR	Sí	Sí ¹	Sí	Sí ³	Sí	No ⁴	No	No	Baja

¹ Si bien estas son políticas implementadas por la ANSES, institución con competencias suficientes, las mismas son producto de un decreto presidencial, por lo que poseen cierto grado de debilidad institucional, sobre todo considerando que no son claras las razones por las cuales no se las instituye como leyes nacionales.

² Si bien existen procedimientos explícitos de funcionamiento, los mismos involucran la participación de organizaciones poco o nada institucionalizadas por lo que estos procedimientos deben ser relativizados.

³ Hasta el momento no queda claro si muchas de las actividades complementarias que acompañan al programa, como por ejemplo la prestación de servicios de cuidados para jóvenes con hijos a cargo, podrán ser efectivamente garantizadas por el programa. No obstante, ello excede lo relevante para este análisis.

⁴ El beneficio sí es individual, pero de carácter masivo y con criterios de acceso de fácil corroboración. A su vez, el carácter centralizado de la distribución reduce el efecto de la individualización del beneficio sobre las posibilidades de uso clientelar.

En términos del marco teórico presentado en el capítulo 3, en lo que respecta a la evolución de los PTCI observamos el paso de una estrategia de vinculación principalmente clientelar a una estrategia de “diversificación del portafolio” a partir de la cual el Gobierno nacional, provisto gradualmente de mayores recursos monetarios, busca abarcar grupos amplios y heterogéneos de la población a la vez que sostiene políticas de menor envergadura que le permiten sostener los vínculos clientelares con grupos más específicos de votantes leales.

El hecho de que estos programas se focalicen sobre el mismo público destinatario, incluso trasladando beneficiarios de un programa a otro, nos permite analizar los cambios en la lógica de vinculación con la que el gobierno buscó construir lazos con este sector de la sociedad durante todo el período. Por ello analizar la cobertura y las reglas de funcionamiento de estos programas es informativo tanto de la estrategia política por detrás de los mismos como del alcance de ésta.

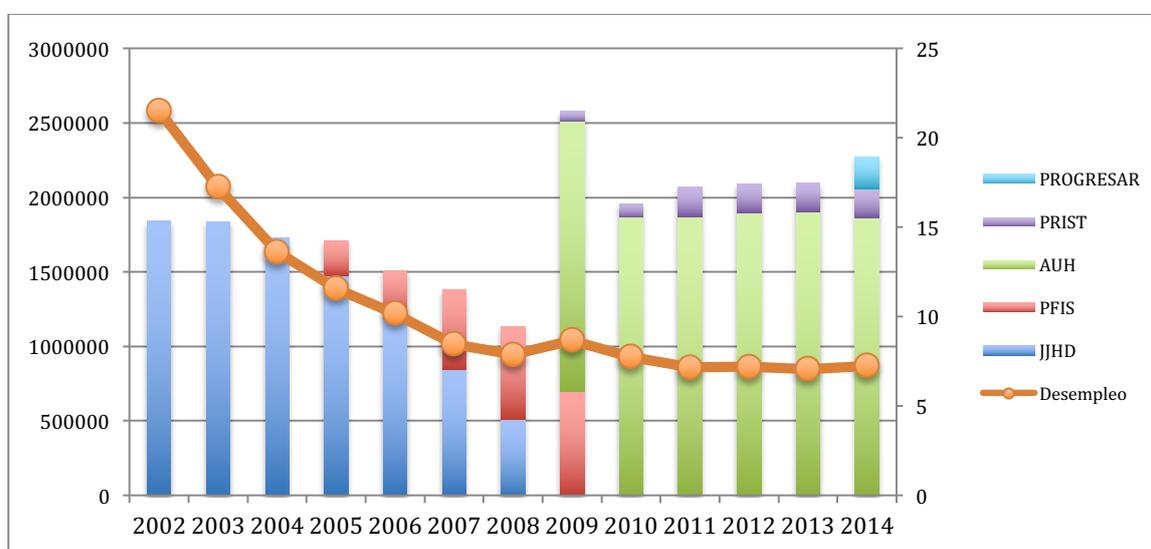
Durante la primera mitad del período, se observa que a medida que la situación económica mejoraba y con ella disminuía el desempleo, los criterios de acceso de estos programas asistenciales llevaban a la disminución de beneficiarios (ver gráfico 5.7). Debido a esta particularidad, la continuidad en la vinculación a través de transferencias de ingresos debía adoptar reglas operativas distintas. Frente a este escenario el gobierno debió adaptar la caracterización del sujeto destinatario -pasando de la condición de desempleo a la de insuficiencia de ingresos o tipo de contrato laboral- y la argumentación normativa de las medidas -pasando del discurso basado en la emergencia económica a un discurso asociado a la expansión de la cobertura social del Estado y la garantía de derechos-.

Esta adaptación del tipo de destinatario y de la argumentación normativa en la que se sostienen las políticas sociales acompañó los cambios en el repertorio de programas

asistenciales, lo que permitió que el gobierno pudiese sostener su vínculo político con las familias en situación de vulnerabilidad social a la vez que daba una respuesta paliativa frente a la incapacidad del mercado y las instituciones preexistentes de bienestar de lograr una efectiva incorporación social de las mismas.¹⁵²

En este sentido, la política de la política asistencial durante el período analizado, reducida aquí al caso de los PTCI, muestra un patrón evolutivo que acompaña tanto los cambios en el entorno socioeconómico como la persistencia en el objetivo político del gobierno de mantener sus vínculos con los sectores de mayor vulnerabilidad social.

Gráfico 5.7: Evolución del desempleo y la cobertura de programas en cantidad de hogares: PJHD, PFIS, AUH, PRIST, PROGRESAR.



Fuente: elaboración propia

¹ Los datos para JJHD, PFIS y AUH corresponden a CEPAL, Base de datos de programas de protección social no contributiva

² Los datos para PROGRESAR fueron extraídos de la folletería del programa, fuente ANSES

³ Los datos para el PRIST fueron extraídos del MDS

⁴ En lo que respecta al año 2009, muchos de los beneficiarios del PFIS son los mismos de la AUH que fueron trasladados de un programa a otro, por lo que el número agregado de ambos programas debe ser relativizado. No existen fuentes de datos individuales que permitan corregir la ponderación.

⁵ La línea indica la tasa de desocupación. Se calcularon los valores anuales en base al promedio simple entre los cuatro trimestres. Los datos corresponden a EPH-INDEC para todos los aglomerados urbanos.

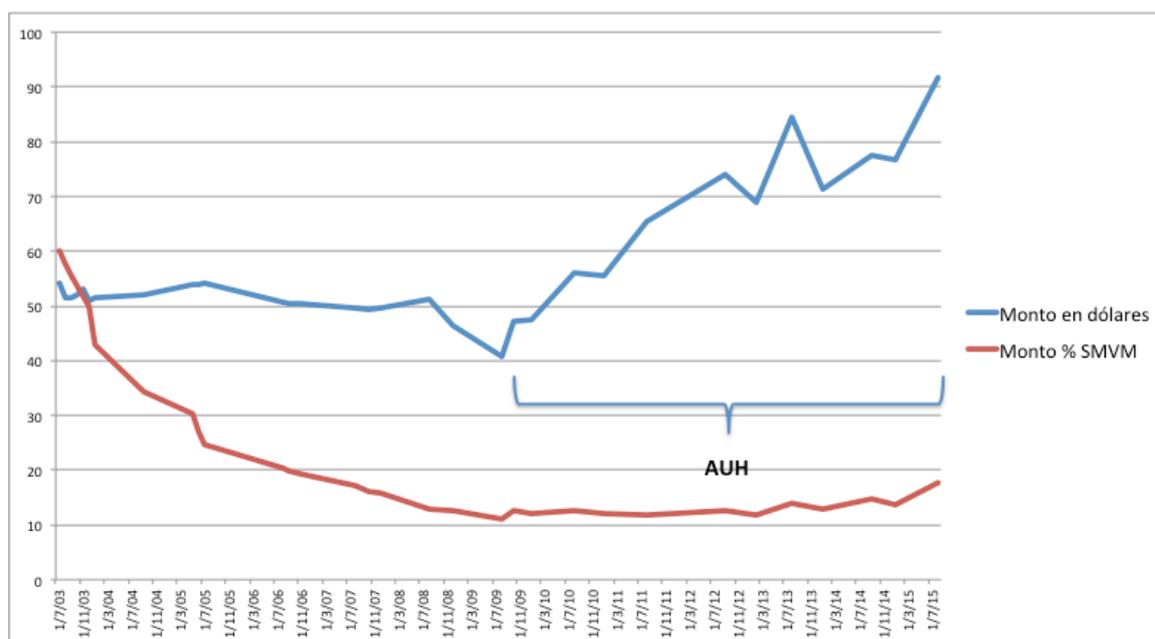
¹⁵² Sobre el carácter paliativo de las políticas asistenciales durante el período y su relación con los procesos de incorporación social ver Borghini, Bressano, & Logiudice, 2012.

Como se observa en el gráfico 5.7, a partir del 2009, y en especial gracias a la AUH, los PTCI no sólo logran una mayor institucionalización, como se argumentó más arriba, sino que también aumentan y estabilizan la cobertura logrando así una vinculación más persistente entre el gobierno nacional y el sector de familias vulnerables. La persistencia de esta vinculación facilita la construcción de las bases sociales de apoyo político del gobierno que serán claves en la construcción y sostenimiento de su poder político. No obstante, para tal propósito, la estabilidad de los PTCI no sólo debía garantizarse en materia de cobertura sino también en lo relativo a la relevancia económica de los beneficios.

El gráfico 5.8 muestra la evolución de las prestaciones monetarias de los PTCI durante el período. Los cambios producidos en el año 2009 no sólo son informativos de la cobertura e institucionalización de los programas, también están asociados a la estabilización y recuperación aparente del poder adquisitivo de las transferencias.¹⁵³ A partir del 2009 el esquema de prestaciones estáticas cambia por un esquema de prestaciones que se actualizan anualmente, vía decreto presidencial, con el propósito de hacer frente al escenario de alta inflación y sostener la relevancia económica de la prestación para las familias. De este modo, las prestaciones se acoplan a las modificaciones del SMVM, estabilizándose respecto a este y mejorando en términos reales (con algunas fluctuaciones interanuales). Esta estabilización de la prestación y su acople con otras instituciones centrales del sistema de protección social se articula con el cambio de las reglas operativas de los PTCI facilitando la noción de que, en términos generales, se logra una vinculación más programática.

¹⁵³ Las grandes discrepancias en la literatura respecto a la inflación real a partir del 2007 hace que sea muy difícil deflactar el monto de los PTCI para ponderar su evolución en términos de poder de compra. Debido a ello opté por ajustar el monto del PTCI de cada mes en base al dólar oficial (opción que tampoco está exenta de problemas relevantes).

Gráfico 5.8: Evolución de las prestaciones monetarias, en dólares y como porcentaje del SMVM.



Fuente: elaboración propia en base a datos del MTESS y la ANSES¹⁵⁴

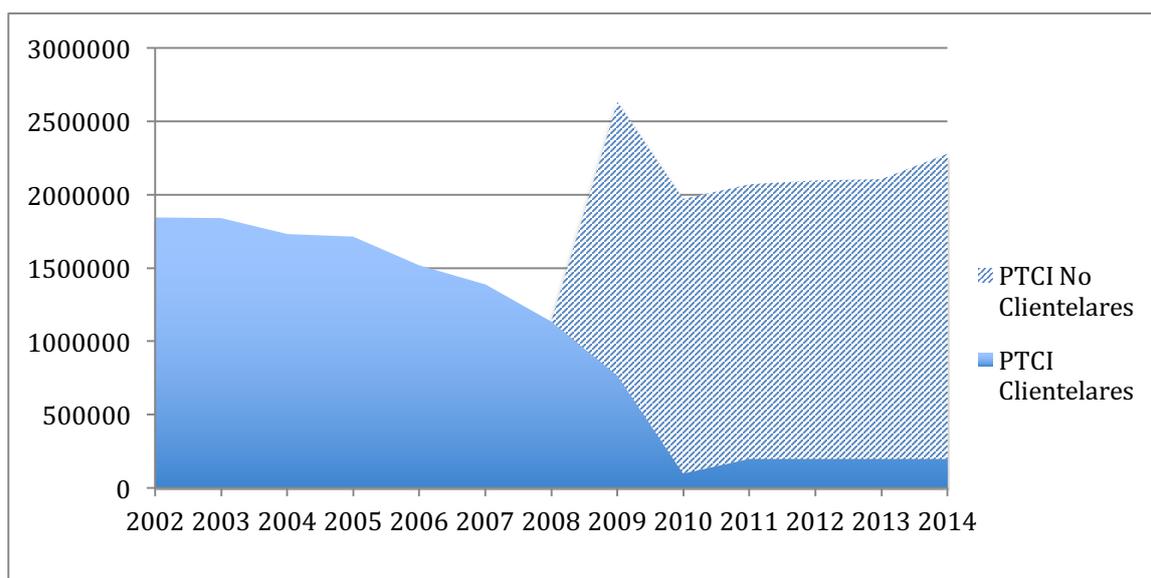
¹ El gráfico muestra la remuneración del principal PTCI en términos de cobertura para cada año. Del 2002 al 2005 el PJJHD, del 2006 al 2008 el PFIS y del 2009 en adelante la AUH.

² Se tomaron los valores de la prestación en cada año al momento de la fecha anual de modificación del SMVM (vía resolución), como indica el eje de las abscisas. Para algunos años esto implicó más de una medición. Para el cálculo de la prestación en dólares se utilizó la cotización oficial para la compra (igualmente, para el día del año en el que se modifica el SMVM).

Recapitulando, y como muestra el gráfico 5.9, durante el período bajo análisis observamos que la vinculación del gobierno con el sector de la sociedad englobado en el universo de beneficiarios de la política asistencial cambia de una vinculación sostenida sobre políticas no programáticas y con altas probabilidades de uso clientelar a una política más programática pero manteniendo distribuciones clientelares sobre grupos específicos asociados a sus organizaciones políticas territoriales.

¹⁵⁴ Calculado en base al promedio anual de las prestaciones. Debido a las diferencias entre los programas que se superponen en el tiempo, se seleccionó el programa más relevante en términos de cobertura para cada año, la periodización resultante es la siguiente: PJJHD para los años 2002 a 2004, PF para los años 2005 a 2009 y AUH del 2009 en adelante. Se utilizó el monto equivalente a una familia con un solo hijo (debido a los cambios en las escalas de prestación por hijo y a que no todos los programas modificaran el monto en base a la cantidad de hijos –por ejemplo el PJJHD-, se consideró que esta es la opción más adecuada).

Gráfico 5.9: PTCI clientelares y no clientelares. Cobertura agregada.



Fuente: elaboración propia. Basado en datos utilizados en el gráfico 5.7

El análisis de la evolución del régimen de bienestar en la Argentina luego de la crisis del 2001 es fuente de debates recurrentes en la literatura especializada (Goldberg y Lo Vuolo 2006; MTESS 2011; Potenza Dal Masetto y Repetto 2012). En este marco, la discusión en torno a la relevancia de la AUH y en qué medida ésta ha generado o no cambios relevantes ha sido central (Arcidiácono et al. 2012; Díaz Langou y Repetto 2010; Logiudice y Bressarno 2011; Lo Vuolo 2013b).¹⁵⁵

Más allá de este interesante debate lo que aquí nos interesa es analizar la dimensión política de los programas asistenciales, y más específicamente en qué medida los cambios en las reglas de funcionamiento de los PTCI han afectado la dinámica de las estrategias de vinculación clientelares. En este marco, la incorporación de la AUH se asocia a un cambio en la lógica de vinculación entre el gobierno y el electorado

¹⁵⁵ Esta literatura normalmente se orienta a analizar en qué medida el sistema de protección social ha modificado su pautas de funcionamiento a partir de la incorporación de la AUH. A grandes rasgos existen dos posiciones enfrentadas: quienes consideran que la misma ha sido un cambio paradigmático que propende a la superación del asistencialismo y los componente neoliberales típicos de los programas desarrollados a partir de los 90 (Costa y Hintze 2014; Mazzola 2012), y quienes consideran que, más allá de sus virtudes en lo que respecta a la disminución de la indigencia, la misma sigue operando con reglas de funcionamiento, lógicas de financiamiento y una estructura de objetivos todavía ancladas en la lógica del asistencialismo neoliberal (Lo Vuolo 2009a, 2013b).

(específicamente el sector beneficiario de la política asistencial), pues la creación de la AUH comienza un nuevo período en la política de los PTCI en la Argentina caracterizada por la presencia de una estrategia de diversificación en el portafolio de inversiones en materia de política distributiva que combina políticas programáticas amplias y relativamente más institucionalizadas, con programas de menor envergadura y con reglas de funcionamiento que facilitan su uso clientelar por parte de las organizaciones políticas territoriales.

En este sentido, al continuar nuestro análisis en las próximas páginas deberíamos observar en qué medida las condiciones políticas que según el modelo teórico aquí presentado afectan el diseño estratégico de programas asistenciales también obedecen a una periodización caracterizada por una primera etapa en la que la estrategia clientelar es central, por lo que los incentivos del gobierno deberían estar asociados a coordinar verticalmente su fuerza política empoderando a sus organizaciones territoriales y construyendo una base electoral mínima que le permita ganar competitividad y capacidad de organización, y una segunda etapa en la que el gobierno tiene mayores incentivos para preocuparse por construir un tipo de vinculación más programático e institucionalizado con un sector más amplio y heterogéneo del electorado que le permita diseñar una coalición de mayor envergadura pero, a la vez, sostener vinculaciones clientelares que le permitan garantizar un buen desempeño de sus organizaciones territoriales y el sostenimiento de sus votantes más leales.

En base a esta primera aproximación en el próximo capítulo se analizará el proceso causal que explica, según el marco teórico desarrollado, los cambios observados en los PTCI en este capítulo.

Capítulo 6

La esencia de un gobierno libre consiste en un control efectivo a todas las rivalidades.

John Adams, “Discours on Davila” 1789

Tras un recuento electoral, sólo importa quién es el ganador. Todos los demás son perdedores.

Winston Churchill, s.f.

Introducción

Como sostienen Gervasoni y Peruzzoti (2015) el debate en torno al período kirchnerista está atravesado por un conflicto entre la “tesis fundacional”, que lo presenta como la etapa instituyente de un nuevo período en la política argentina, caracterizado por una ruptura con el pasado y la constitución de un proyecto coherente y homogéneo, y la “tesis de la discontinuidad” que a la vez que relativiza la ruptura con el pasado destaca la presencia de períodos claramente diferenciados dentro de la “década larga” kirchnerista.

Los análisis académicos que buscan privilegiar los matices de los procesos por sobre los compromisos militantes se aproximan más a esta segunda tesis y suelen destacar cómo el período kirchnerista estuvo atravesado constantemente por tensiones, contradicciones y cambios de rumbo, de allí que, como suele ocurrir en todo proceso político complejo, destacar los aspectos dinámicos del mismo sea el modo más efectivo de aproximarse a una lectura comprensiva del período. En este contexto es común encontrar estudios que periodizan distintas etapas dentro del gobierno kirchnerista, destacando cómo en éstas se observan rupturas y cambios de rumbo en distintas áreas de gobierno, como la política económica (Damill y Frenkel 2015), la política exterior (Russell y Tokatlian 2015) o las políticas orientadas a los medios de comunicación (Becerra 2015; Kitzberg 2011), como así también en las relaciones entre el Poder Ejecutivo Nacional y otros

actores del sistema político, como el partido justicialista (Cherny 2014; Rocca Rivarola 2015) o el Poder Judicial (Gargarella 2011).

Siguiendo esta línea, en el capítulo anterior argumentamos que en el marco de lo que consideramos el “diseño estratégico de las políticas asistenciales” podemos identificar dos claros períodos dentro de los gobiernos kirchneristas: un primer período en el que la estrategia clientelar era el eje en torno al que se organizaban los principales programas de transferencias de ingresos y un segundo período en el que hay una diversificación de la estrategia y las políticas programáticas comienzan a ocupar un rol preponderante sin que por ello las políticas clientelares desaparezcan del todo.

En este capítulo buscamos avanzar en una explicación de tal variación en los PTCI poniendo en el centro de la explicación la dinámica política que debió enfrentar el gobierno y en especial en el contexto de competencia política (tanto interna a la coalición gobernante como entre ésta y otras fuerzas políticas) y conflictividad social territorial. Entonces, para analizar los cambios en el uso estratégico de los PTCI en este capítulo analizaremos las hipótesis presentadas en el capítulo 4 y revisaremos la evidencia disponible para sostener que los cambios en los PTCI pueden asociarse a los diversos desafíos políticos que debió enfrentar el gobierno en los dos períodos identificados (2003-2009 y 2009-2015).

En el primer período, iniciado en una profunda crisis política, social y económica, el gobierno debía enfrentar una situación de elevada competencia política y conflictividad territorial, sumado a la necesidad de construir una fuerza política coordinada a nivel local, provincial y nacional. En ese contexto el kirchnerismo comenzará a desarrollar una red clientelar propia que pudiera independizarse progresivamente de la tradicional estructura del peronismo territorial, buscando así construir un vínculo entre el gobierno nacional y las organizaciones territoriales que constituían el núcleo organizativo de las

clases populares y el principal vehículo de la beligerancia política local en un contexto de crisis y fragmentación partidaria. De este modo el gobierno buscó arraigarse en las redes preexistentes de resolución de problemas, en especial a aquellas asociadas al movimiento piquetero y a las organizaciones territoriales peronistas, y para ello fortaleció la articulación directa entre el PEN y “el territorio”, facilitada, entre otros aspectos, por los PTCI.

En el segundo período, en un contexto de recuperación económica y con una identidad y fuerza política ya consolidada, el gobierno buscó fortalecer sus bases electorales a partir de robustecer su vínculo con un extenso sector de la sociedad de modo directo, esto es sin tener que recurrir a la mediación de gobiernos municipales y/o provinciales u organizaciones sociales. En esta segunda etapa el gobierno enfrentaba un doble desafío: por un lado la inercia misma de la recuperación económica demostraba los límites del esquema de PTCI tal y como estaban planteados hasta el momento. Por otro lado, la dificultad de coordinar una fuerza política integrada a nivel local, en especial en el conurbano bonaerense, se hace notar en las elecciones del 2009 en la que buena parte de la base electoral del FPV orienta su voto hacia otro candidato -de extracción peronista- en la provincia de Buenos Aires, marcando así los límites de una estrategia de construcción de poder político electoral muy dependiente de la disciplina política de los intendentes. Estos dos hitos se articulan para generar un escenario en el que era propicio modificar el esquema de políticas asistenciales y así reconfigurar la vinculación directa entre el gobierno y los sectores populares, facilitando con ello la construcción de una gran base de apoyo de alcance nacional asociada a una coalición distributiva sostenida y legitimada de modo directo desde la investidura presidencial.

El capítulo está estructurado siguiendo la periodización realizada en el capítulo anterior, por lo que se analizarán el período 2003-2009 y 2009-2015 por separado. A su vez,

dentro de cada período observaremos la presencia del mecanismo causal propuesto en el capítulo 4 con el propósito de relacionar competencia política y conflictividad territorial con la mediación política de las redes clientelares. De ello se sigue que el capítulo se organiza en torno a tres apartados, los primeros dos corresponden al análisis de cada uno de los períodos bajo estudio y el tercero busca concluir el capítulo retomando las “pruebas empíricas” propuestas en el capítulo 4 y seleccionando sintéticamente la evidencia desarrollada a lo largo del capítulo que permita enfrentarlas.

1. De la crisis social a la consolidación política. La génesis de la red clientelar kirchnerista

El 25 de mayo del 2003 asume como presidente de la Argentina Néstor Kirchner. El hasta entonces gobernador de la Provincia de Santa Cruz, impulsado por el presidente saliente Eduardo Duhalde, fue uno de los tres candidatos a presidente de extracción peronista que disputó la elección del 27 de abril de 2003 (de un total de 18 partidos que compitieron, aunque, en rigor, sólo 5 disputaron la presidencia), ejemplificando así la enorme fragmentación de la oferta partidaria que amenazaba con un aparente colapso del viejo sistema de partidos argentino que históricamente había oscilado en torno a una suerte de “bipartidismo persistente” (Malamud 2003).

La fragmentación del sistema de partidos a nivel federal estuvo acompañada de un fuerte componente territorial en las bases de apoyo de los diversos candidatos, en particular de aquellos de extracción peronista, por lo que la fragmentación a nivel nacional era acompañada por una fuerte concentración en algunas provincias y municipios. Esto implica que la dispersión del voto del partido justicialista estaba acompañada de un fuerte arraigo de sus distintas fuerzas internas en territorios

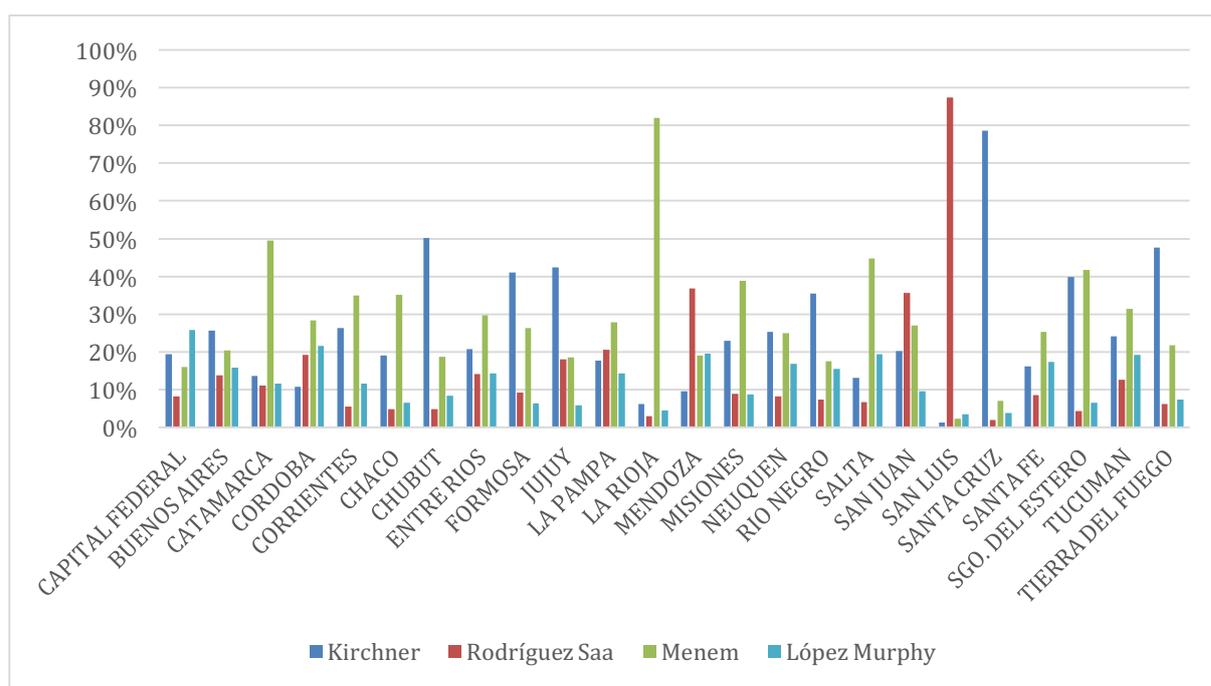
específicos del país, lo que dio por resultado un excelente desempeño en algunas provincias y una práctica inexistencia de apoyo político en otras.

Como muestra el gráfico 6.1, cuatro fuerzas fueron las más votadas en las diversas provincias del país. Recrear, con López Murphy a la cabeza, ganó en la Ciudad de Buenos Aires; Rodríguez Saa fue el candidato más votado en Mendoza, San Juan y San Luis; Menem fue ganador en Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chaco, Entre Ríos, La Pampa, La Rioja, Misiones, Salta, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán; y Kircher, por su parte, venció en Buenos Aires (bastión político electoral de Duhalde y donde la fórmula Kirchner-Scioli obtuvo el 44% de sus votos totales), Chubut, Formosa, Jujuy, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz (en donde Kirchner era Gobernador) y Tierra del Fuego. Esta combinación de fragmentación y territorialización se asocia a la “desnacionalización del sistema de partidos” (Calvo y Escolar 2005), configurando así la característica más destacada de la política por esos años y un aspecto clave para entender las estrategias subsiguientes de construcción de poder político.

El fuerte predominio de algunas fuerzas políticas a nivel provincial implica que la fragmentación política argentina por esos años se caracterizaba no sólo por sus efectos de desnacionalización del sistema de partidos, sino también porque ésta era “regionalmente desequilibrada” (Leiras 2007) pues su intensidad no era la misma en todo el país. De hecho, la fragmentación afectó con mayor intensidad a las provincias “centrales” que a las “periféricas”, por lo general gobernadas por fuerzas políticas peronistas, generando así diferentes realidades políticas regionales a lo largo del país que, a la vez que anticipan el ascenso de nuevos candidatos presidenciales, abonaban la idea de que sólo el peronismo parecía contar con la capacidad gobernar el país (Cavarozzi 2004).¹⁵⁶

¹⁵⁶ En este sentido, este escenario aparentemente paradójico que combinaba fragmentación y predominio de un único partido, se explica en la medida en la que el partido predominante puede sacar provecho de la

Gráfico 6.1: Elecciones 2003, distribución de principales fuerzas por provincia



Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior

En el 2003 la situación social de la Argentina aún era crítica. La crisis desatada en diciembre del 2001, posiblemente la más profunda de la historia del país, había empujado a una situación de enorme precariedad a una porción significativa de la población argentina, encumbrando de modo calamitoso los resultados del modelo económico y social que Torrado (2010) denominó “modelo aperturista”. Constituyendo un contexto de incertidumbre y fragilidad, la crisis del 2001 tuvo tres escenarios articulados: fue una crisis económica, social y política. En materia económica el país se encontraba en un profundo estancamiento que había llevado a una crisis fiscal de enorme envergadura. En materia social, el crecimiento sostenido del desempleo, la informalidad laboral y la pobreza ¹⁵⁷, habían precipitado elevados niveles de

persistente fragmentación en la oposición (Navarro y Rodríguez 2014), consolidando una única fuerza de alcance nacional en la medida que logre evitar facciones internas.

¹⁵⁷ A modo ilustrativo, pueden considerarse los siguientes indicadores para el primer trimestre del 2003: Población bajo la línea de pobreza, 47,8%; tasa de desocupación, 17,3%; tasa de empleo no registrado, 48%.

conflictividad social¹⁵⁸ que, a su vez, favorecieron a una crisis política que como mencionamos más arriba fragmentó al sistema de partidos y deslegitimó a los principales referentes político partidarios del país.¹⁵⁹

Como sostienen Lo Vuolo y Águila (2016), la salida de la convertibilidad estuvo caracterizada por un profundo ajuste iniciado por la declaración del default y una “mega-devaluación” de la moneda del 300% que, entre otras medidas, profundizó fuertemente el deterioro de los indicadores sociales, generó restricciones en el acceso a depósitos y presiones en el mercado de cambios, pero, a la vez, creó las condiciones iniciales para un proceso de recomposición del crecimiento económico. Este último se caracterizó por asociarse a un régimen de crecimiento económico sostenido en tres pilares: tipo de cambio competitivo, superávit fiscal y superávit comercial (Lo Vuolo 2009b, 29–35), que permitirían el crecimiento de la economía favoreciendo la creación de empleo, las ganancias empresariales y la recaudación pública durante varios años antes de comenzar a enfrentar límites estructurales a partir del 2007/2009 (Damill y Frenkel 2015).

Frente al escenario de creciente conflictividad social heredado e intensificado por el ajuste, el gobierno de Duhalde había masificado los programas asistenciales -en particular los PTCI- como mecanismo de negociación con las organizaciones territoriales con el doble propósito de asistir a la situación de carencia de los sectores populares y, a la vez, desmovilizarlos para bajar la intensidad de la política contenciosa (Goldberg 2004).

¹⁵⁸ Durante el 2003, según registros periodísticos recopilados por Nueva Mayoría (2014), hubieron 1278 cortes de rutas.

¹⁵⁹ El “número efectivo de partidos electoral” (Laakso y Taagepera 1979) pasó de un promedio de 2,9 durante la década del 90 a 4 puntos en el 2001, con valores aún más altos en las principales circunscripciones electorales del país: CABA 9,96, Buenos Aires 5,27, Córdoba 6,34 y Santa Fe 4,52. Volveremos sobre este punto más adelante.

Más allá de estos avances en la arena económica y social, el escenario político era particularmente complejo. A la enorme fragmentación de la oferta partidaria se le sumaba el profundo descontento ciudadano frente a lo que eufemísticamente se denominaba la “vieja política”, caracterizado por el grito de “que se vayan todos”, precipitando así el surgimiento de nuevos activismos políticos por fuera o incluso enfrentados a las viejas estructuras partidarias. En este escenario, la potencial recuperación económica y la expansión de la cobertura asistencial allanaron el camino para que la propuesta de Duhalde de convocar a internas abiertas para noviembre del 2002 y, sobre todo, anticipar las elecciones presidenciales para marzo del 2003, calmase la ansiedad de varios sectores políticos.¹⁶⁰ La anticipación de la elección presidencial podría canalizar institucionalmente la conflictividad política imperante a la vez que permitiría visualizar un horizonte de mayor estabilidad, incluso en un contexto de enorme incertidumbre (Cheresky 2006, 28; Novaro, Bonvecchi, y Cherny 2014, 63–65). La elección del 2003, entonces, se presentó como un mecanismo para garantizar la estabilidad político institucional y sostener el delicado camino de la recuperación económica. No obstante, la enorme fragmentación partidaria genera un escenario electoral heterogéneo en el que ninguna fuerza logra alcanzar niveles de apoyo mínimos; mientras que en 1999 las dos principales fórmulas (lideradas por De la Rúa y Duhalde) lograron el 86,64% de los votos (48,37% y 38,27% respectivamente), en las elecciones del 2003 las dos listas más votadas (lideradas por Menem y Kirchner) sólo consiguieron un magro 46,69% de los votos (24,45% y 22,24% respectivamente). Este resultado forzó a una segunda vuelta electoral que resultaría frustrada, pues frente a los datos de encuestas de opinión (que mostraban a Kirchner como claro ganador) y las

¹⁶⁰ <http://www.lanacion.com.ar/410490-anticipan-para-marzo-de-2003-las-elecciones> último acceso, 02/02/2017.

declaraciones de varios líderes de las principales agrupaciones políticas que hicieron público su apoyo a Kirchner, Menem renunció a competir en la segunda vuelta.¹⁶¹

En este escenario, el objetivo de Duhalde es alcanzado y Néstor Kirchner asume la conducción del PEN. Empero, su pobre desempeño electoral (22% de los votos) a la vez que reforzaba la imagen de inestabilidad política, generaba que el nuevo presidente asumiese su mandato con un baja legitimidad de origen. Se perfilaban así los desafíos de un presidente electo que debía idear el modo de construir rápidamente el capital político que le permitiese enfrentar los desafíos del gobierno y ganar autonomía de su predecesor.

En breve, Kirchner heredó un país con una situación económica y social muy delicada pero ya inmerso en un proceso de recuperación económica (Damill y Frenkel 2015), en un contexto político caracterizado por un sistema de partidos desnacionalizado y fragmentado pero con un fuerte predominio territorial, en especial de fuerzas peronistas, y una alta conflictividad social. Para atender esta situación, el gobierno de Duhalde había lanzado diversos programas asistenciales orientados a sostener el ingreso de las familias en situación de pobreza, dentro de los cuales se destacaba el PJJHD, por lo que tanto en materia de política económica como de política social las bases del posterior régimen ya parecían estar constituidas, lo que junto a otros factores (como la continuidad de parte del gabinete -en especial el Ministro de Economía Roberto Lavagna-) propiciaba la idea de cierta continuidad con el gobierno de Duhalde que el mismo Kirchner haría explícita en su discurso de asunción (Novaro, Bonvecchi, y Cherny 2014) en el que, sin embargo, prometía liderar un “profundo cambio cultural y moral” .

¹⁶¹ <http://edant.clarin.com/diario/2003/05/15/p-00215.htm> último acceso, 02/02/2017.

La continuidad de varios aspectos, sobre todo en materia de política económica, no implicaba que Kirchner subsumiera su identidad como continuador del anterior gobierno; muy por el contrario, ya en la presidencia Kirchner rápidamente intentó una clara diferenciación basada tanto en aspectos simbólicos como estratégicos. Respecto a los primeros, se destacan la fuerte impronta personal del presidente (un estilo histriónico y confrontativo y una preocupación por incidir de modo personal en cuestiones normalmente delegadas), una estrategia simbólica de polarización constante en la que el gobierno se posicionaba como representante de intereses populares nunca claramente definidos pero siempre opuestos a los intereses de actores corporativos asociados a lo más oscuro del pasado político nacional y una lógica de ejercicio del gobierno caracterizada por la propensión a centralizar la toma de decisiones y a deliberar sólo dentro de círculos de confianza íntima. Los aspectos simbólicos de la diferenciación del gobierno fueron tan marcados que rápidamente la prensa y la militancia acuñaron el término “estilo K” para hacer referencia a la particular estrategia de construcción política del kirchnerismo.

En lo que respecta a los aspectos estratégicos, el kirchnerismo debía, como mencionamos más arriba, enfrentar una compleja situación caracterizada por la elevada fragmentación política, su falta de “llegada” a varias provincias y su fuerte dependencia del “aparato duhaldista”. En definitiva, el presidente electo debía consolidar una fuerza política de gravitación nacional que pudiera responder a las apremiantes demandas populares “bajando al territorio” con respuestas de política pública y organización política.

En este contexto, el armado político del kirchnerismo temprano consistió en reorientar el sistema de partidos hacia dos coaliciones marcadas por el posicionamiento ideológico, tratando de desdibujar así el clivaje peronismo/antiperonismo. En este

esquema Kirchner pretendía dominar una coalición de centroizquierda (Kirchner y Di Tella 2003; Mocca 2009), diferenciarse de la “vieja política” y legitimarse por asociación a organizaciones que habían “resistido” las políticas anti-populares de los gobiernos anteriores. Derivado de ello, era necesario desanclarse del PJ, pero procurando configurar vínculos con sectores específicos de su estructura territorial y, a la vez, lograr el disciplinamiento de gobernadores e intendentes. Por otro lado, era necesario también construir una estrategia de “transversalidad” a partir de vínculos con sectores progresistas no peronistas y con organizaciones sociales que permitiesen tanto legitimar el pretendido perfil ideológico de la coalición en gobierno como facilitar su “bajada al territorio”, construyendo puentes entre el nuevo gobierno y los sectores populares -embedidos en una activa beligerancia política- sin tener que depender para ello de la estructura política controlada por la dirigencia del PJ (Sidicaro 2011).

Dentro de estos desafíos políticos que debía encarar el kirchnerismo, el uso estratégico de la política asistencial fue un recurso central. La dinámica de negociación entre organizaciones territoriales y el gobierno a partir de la distribución de programas asistenciales se presentaba desde la década del 90 como un modo de distribución y negociación efectivo, al menos para desmobilizar y enfrentar problemas de coyuntura. Asimismo, mantener abiertos canales de negociación constante con las organizaciones sociales y la política territorial permitía lograr un objetivo central para el presidente y su construcción simbólica: no reprimir la protesta social. Frente a este escenario, y como vimos en el capítulo anterior, durante esta etapa el gobierno de Kirchner impulsaría una estrategia centrada en políticas no programáticas con altas probabilidades de ser utilizadas por las organizaciones territoriales para fortalecer vínculos clientelares con el electorado de modo tal de construir una red clientelar propia que le permitiera bajar al

territorio con cierta autonomía relativa de la estructura política construída durante la década anterior por dirigentes del PJ.

A continuación, veremos cómo el modo en el que el gobierno enfrentó los desafíos de competencia política local y conflictividad territorial están íntimamente ligados a esta estrategia, favoreciendo que en el diseño e implementación de los programas se mantuviera el modelo heredado que facilitaba vinculaciones clientelares tanto entre el gobierno y las organizaciones como entre éstas y los beneficiarios de los programas.

a. La construcción de una fuerza política competitiva. Transversalidad y vinculación directa con el territorio.

Para construir poder político y garantizar gobernabilidad el gobierno debe enfrentar tanto problemas de competencia política externa como interna, o sea debe enfrentarse a oposición y resistencia de otros partidos políticos y de facciones de su propia fuerza política. Para los propósitos de este trabajo, en lo que respecta a la competencia externa nos preocuparemos sólo por la estrategia de “transversalidad” del gobierno y en lo que respecta a la competencia interna a la relación entre el gobierno kirchnerista y el PJ.

La primera prueba electoral del kirchnerismo, las elecciones legislativas del 2005, son una cristalización tanto de la estrategia de transversalidad como de los conflictos internos entre el kirchnerismo y la estructura del PJ. Desde que asumió, Néstor Kirchner mantuvo una relación conflictiva con la dirigencia del PJ, en especial en la provincia de Buenos Aires, bastión de su antecesor Eduardo Duhalde. Esta tensión ha sido observada en varios aspectos, como la negativa a utilizar la iconografía peronista en los actos políticos, las constantes apelaciones peyorativas al “pejotismo” y la constante y explícita argumentación por parte del entonces presidente a favor de una estrategia de “transversalidad” para enfretar la compleja situación política (Novaro, Bonvecchi, y Cherny 2014). El desenlace de esta tensión se da en las elecciones del 2005 en las que

Cristina Fernández enfrenta a “Chiche” Duhalde, bajo los rótulos del FPV y el PJ respectivamente, en una elección en la que si bien parte de la estructura del peronismo territorial apoya al gobierno nacional, éste a su vez aglutinó en las listas a sectores ajenos al PJ y llevó adelante una campaña claramente “desperonizada” (Rocca Rivarola 2015).

En el 2005 Kirchner modifica el Código Electoral Nacional para unificar las elecciones de diputados y senadores nacionales con el propósito de “nacionalizar” la elección y hacer una fuerte apuesta política para que la misma pudiese ser leída como una suerte de “plebiscito” a su gobierno (Scherlis 2011). Por ello, la victoria del FPV ayudó a consolidar el liderazgo de Kirchner y su autonomía respecto a su predecesor, mejorando así su poder de negociación frente a diversos referentes políticos. Como destaca Mocca (2009) en este triunfo fue muy relevante el “*apoyo de un conjunto de intendentes del conurbano bonaerense, expresión conspicua de la conformación de la estructura territorial clientelística del peronismo*” (pp. 164), por lo que los llamados a la transversalidad (y el lanzamiento de la “Concertación Plural” como organización para integrar los apoyos legislativos al kirchnerismo en el 2006) parecían más el desarrollo de un eficiente mecanismo político electoral, que sacara provecho de la fragmentación partidaria y la falta de legitimidad de los partidos, que una verdadera coalición de tipo programático.

No obstante, la estrategia de transversalidad siguió siendo atractiva para varios sectores no-peronistas, en especial los llamados “radicales K” y pequeños sectores de la izquierda atraídos por la política de DDHH y el discurso político anti-neoliberal del presidente. Los radicales K surgen en el 2006, impulsados entre otros por los entonces gobernadores de las provincias de Mendoza y Tierra del Fuego, Julio Cobos y Mario

Jorge Colazo¹⁶², quiénes lideraron junto a otros dirigentes la conformación de un espacio político (formalmente denominado “Recuperación y Reconstrucción Radical para la Concertación”) conformado por partidarios de la UCR que deciden alejarse de la dirección nacional de su partido y brindar su apoyo al entonces presidente Néstor Kirchner. El apoyo de los “radicales K” era central en la estrategia de transversalidad de Kirchner, pues la infraestructura política de alcance nacional de éstos podía proveer a Kirchner de mayor autonomía respecto del PJ, dotándolo de más recursos para la gestión electoral y de una mejor posición para negociar apoyos políticos territoriales directos con sectores del PJ, “puenteando” a muchos de sus dirigentes nacionales aún alineados con Duhalde, Menem o Rodríguez Saa (principales adversarios internos de Kirchner), a la vez que le permitía aproximarse a sectores de la clase media históricamente reacios al peronismo (Zelaznik 2011). La importancia del apoyo de los “radicales k” es explicitada por Kirchner quién al conformar las listas para las elecciones presidenciales del 2007 encumbra a Julio Cobos como candidato a Vicepresidente de su esposa Cristina Fernández de Kirchner (CFK), dotando así de renovada legitimidad a la transversalidad del FPV.

Las elecciones del 2007, entonces, presentaban la novedad de una fórmula presidencial ganadora compuesta por una candidata peronista y un candidato radical. Pero esta no sería la única novedad, pues un elemento estratégico adicional es relevante para entender la lógica de negociaciones que llevó adelante Kirchner: el uso intensivo de “listas colectoras”. Se entiende por lista colectora a aquella en la que, en un sistema electoral federal, un mismo partido -o candidato- a nivel nacional va acompañado de diversos partidos o candidatos a nivel de distrito, dando por resultado listas que, por

¹⁶² Colazo asume la gobernación de Tierra del Fuego en el 2004 con mandato hasta el 2007, sin embargo fuertes conflictos internos con su Vice-gobernador (procedente del Justicialismo) Hugo Cóccaro se suman a serias acusaciones por parte de legisladores provinciales por malversación de fondos, llevando a que en diciembre de 2005 Colazo sea destituido como Gobernador de Tierra del Fuego y asuma Cóccaro en su lugar.

ejemplo, llevan a un mismo candidato a presidente pero a distintos candidatos a gobernador en una misma provincia; en otras palabras, un mismo candidato a presidente aparece en varias listas a nivel de distrito (Scherlis 2011, 208–9).

Las elecciones del 2007 fueron un escenario destacado de la estrategia de listas colectoras. En estos comicios se eligieron presidente y diputados nacionales en todo el país, también se renovaron senadores nacionales en las provincias de Chaco, Entre Ríos, Neuquén, Río Negro, Salta, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y en la CABA, y se eligió gobernador en las provincias de Buenos Aires, Santa Cruz, Jujuy, Formosa, La Pampa, Misiones, Mendoza, Salta. En estas últimas tres provincias CFK logró entre el 60% y el 90% de los votos, debido a que llevaba como colectoras a los dos principales candidatos a gobernador (en Misiones al Frente Renovador de la Concordia 38,38% -candidato Closs- y al FPV 29,14% -candidato Tschirsch-, en Mendoza al PJ 37,85% -candidato Jaque- y la Concertación Ciudadana 30,02% -candidato Biffi- y en Salta a Convergencia Salteña 45,57% -candidato Uturbei- y al FREJUVI 44,68% -candidato Wayar-), demostrando así la efectividad de esta estrategia coalicional en un contexto de desnacionalización y fragmentación del sistema de partidos.¹⁶³

El efecto de las listas colectoras también fue relevante en la principal circunscripción electoral del país, la provincia de Buenos Aires, en la que las elecciones fueron concurrentes y además de elegir gobernador (el candidato ganador fue Scioli, del FPV) se eligieron intendentes. Se destaca esto último porque en los 30 distritos del Gran Buenos Aires (el bastión electoral más importante del país) la lista de CFK llevó a 92 candidatos a intendente y en todos ellos, salvo en Morón, ganó un intendente asociado a una lista colectora del FPV. Sin embargo, sólo en veintiocho (28) de los ciento treinta y cuatro (134) municipios de la provincia, la fórmula presidencial consiguió más votos

¹⁶³ Cave aclarar que el FPV no fue la única fuerza política que recurrió a la estrategia de listas colectoras. Todas las fuerzas de gravitación nacional lo hicieron, lo que generó complejos resultados electorales que dieron por resultado legislaturas con una proliferación de bloques y monobloques.

que el intendente ganador debido al corte de boleta, lo que anticipaba tanto las dificultades que encontrará el Kirchnerismo en el disciplinamiento de los intendentes bonaerenses como la persistencia del poder de la dirigencia del PJ en el control del territorio (Novaro, Bonvecchi, y Cherny 2014, 267).

La estrategia de listas colectoras, en especial a nivel municipal, es un indicio más de la búsqueda por parte del kirchnerismo de asociarse de modo directo con organizaciones políticas territoriales incluso por fuera de su propia estructura partidaria. Y si bien muchas de las pequeñas organizaciones territoriales que acompañaban en la lista a CFK aportaron un caudal de votos relativamente pequeño en relación a la elección presidencial, su importancia en términos simbólicos y de militancia política en el territorio fue de gran importancia.

Con todo, la estrategia de “transversalidad” del kirchnerismo le permitía conquistar varios objetivos. Por un lado, hacía creíble para varios sectores la promesa de moldear el sistema de partidos en torno a un clivaje de tipo ideológico que le permitiese aglutinar a diversas fuerzas de centroizquierda disgregadas por los efectos disruptivos de la crisis del sistema de partidos. Por otro lado, este llamado a la transversalidad le permitía integrar a su coalición de gobierno a organizaciones sociales que le permitiese una “bajada al territorio” y así facilitar su posicionamiento electoral en el campo popular, obteniendo con ello una mayor legitimidad política y, asistido por buenos resultados electorales, una mejor posición de negociación frente a diversos sectores del PJ.

Esta asociación con el territorio no se limitó a los armados electorales, sino que la misma se cristalizó en diversas negociaciones entre el PEN y los intendentes sobre el manejo de recursos especiales, programas asistenciales y de infraestructura. Esto permitió construir a los intendentes (en especial a aquellos más alineados con su gobierno) en nuevos actores políticos de relevancia en el sistema político nacional,

muchas veces en detrimento de los gobernadores, facilitando así la transversalidad y propendiendo al aumento de la fragmentación partidaria y la tensión entre los distintos movimientos en el interior de las fuerzas partidarias provinciales (Carrizo 2011, 88).¹⁶⁴

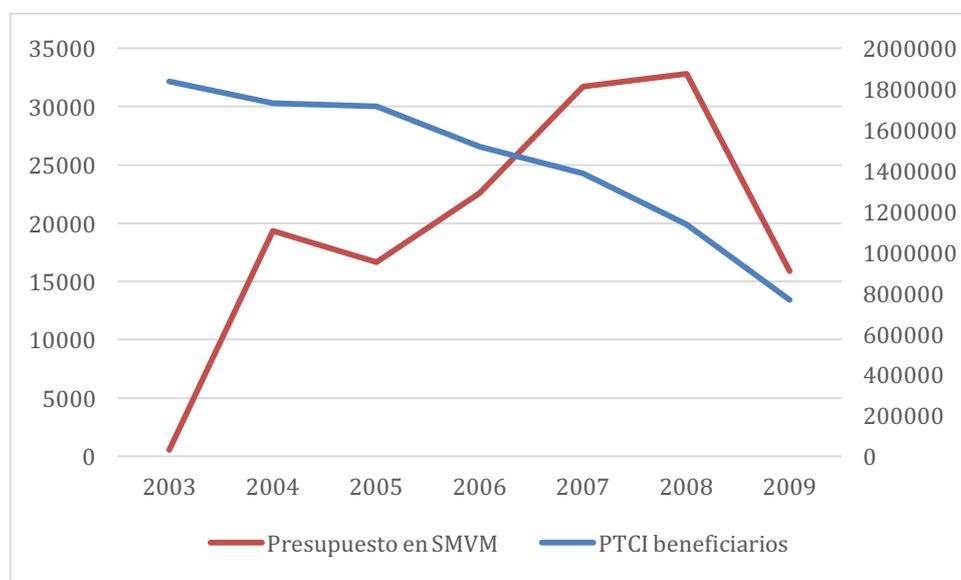
De este modo, la incorporación de organizaciones territoriales diversas en la estructura política del FPV y la asociación sin mediaciones con los intendentes, no sólo generó un mecanismo electoral exitoso, sino que también permitía al Gobierno nacional asociarse directamente con lo que eufemísticamente se conoce como “el territorio” y lograr así gobernar la política contenciosa, activada por protestas sociales instaladas a lo largo y ancho del país como respuesta a la crisis económica. En este complejo escenario, los PTCI tuvieron una gravitación muy relevante pues, como vimos en el capítulo 5, tanto el PJJHD como el PFIS implicaban una asociación entre el PEN y los municipios a la vez que propendían a la participación directa de las organizaciones sociales en la distribución de los beneficios y las actividades de extensión asociadas a los mismos, logrando así que la estrategia clientelar asociada a la política asistencial se acoplara en un esquema general de construcción política entre el Gobierno Nacional y el territorio.

Como evidencia del uso estratégico de los PTCI, podemos observar su distribución a nivel provincial, pues ésta es ilustrativa de los esfuerzos fiscales del Gobierno nacional por empoderar y sostener a sus redes clientelares locales. Como se observa en el gráfico 6.2, incluso en un contexto en el que la cantidad de beneficiario de los PTCI se reduce año a año por la incercia de la recuperación económica y los criterios de selección del PJJHD y PFIS (como vimos en el capítulo 5), en términos presupuestarios las transferencias a las provincias (y a través de éstas a los municipios) en concepto de programas “clientelares” crece de modo sostenido tocando un pico en los años 2007/2008, para luego caer y ser reemplazados por la AUH a partir del 2009

¹⁶⁴ Como se verá más adelante, si bien la fragmentación del sistema de partidos a nivel nacional se reduce a partir del 2003, sobre todo por la consolidación del espacio del FPV, a nivel provincial esta toca su pico más alto durante el 2007.

(cambiando con ello las reglas de funcionamiento de la política asistencia en torno a un criterio más programático).

Gráfico 6.2: Transferencias a PTCI y cobertura de los programas



Fuente: elaboración propia en base a mensajes presupuestarios de la Oficina Nacional de Presupuesto para el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

¹ Los presupuestos incorporan las partidas las transferencias del Estado Nacional a los gobiernos provinciales de los programas Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, Ingreso con Desarrollo Humano, Familias por la inclusión Social.

² En la construcción de los datos se detectaron varias anomalías en la información del Ministerio, entre ellas se destaca que en varias provincias para los años 2005 y 2006 la situación presupuestaria presentada es idéntica a la de 2004. A su vez, para 2005 no se encuentra información sobre las transferencias a las provincias de Catamarca, La Pampa, Misiones, Neuquén, San Juan, Santa Cruz y Santiago del Estero.

Mientras que para el año 2006 no se encuentra información sobre transferencias a las provincias de Catamarca, La Pampa, Neuquén, San Juan, Santa Cruz y Santiago del Estero.

³ Para indexar los montos presupuestarios se ensayaron varios mecanismos (ajuste por inflación y montos en dólares), se elige mostrar los montos ajustados en referencia al SMVM por considerar el más adecuado para analizar erogaciones de transferencias monetarias a las familias pues integra no sólo los efectos inflacionarios sino también la respuesta general del gobierno (y sus negociaciones con sectores patronales y sindicales) a la pérdida de poder adquisitivo de las familias.

Un elemento sustantivo para sostener el uso político estratégico de estos recursos es descartar que su distribución esté gobernada por criterios de necesidad socioeconómica y, en su lugar, se observe que la misma obedece a preferencias políticas del Gobierno nacional. Como muestra la tabla 6.1, la distribución interprovincial de estos recursos presupuestarios no obedecieron estrictamente a un criterio de necesidad económica,

pues la correlación entre la tasa de desempleo de las provincias y la cantidad de dinero recibido en concepto de PTCI “clientelares” durante el período (ajustando los montos en el tiempo por SMVM), si bien es estadísticamente significativa, tiene el sentido contrario al esperado: a mayor desempleo menos fondos transferidos.¹⁶⁵ Por su parte la correlación entre las transferencias a las provincias y el porcentaje de personas bajo la línea de pobreza no posee un efecto estadísticamente significativo, por lo que puede ser descartado. Esto implica que la situación de carencia de las provincias ‘no es suficiente’ para explicar los criterios de distribución de los programas, pues los montos recibidos por persona en situación de carencia cambia de provincia a provincia y esta distribución desigual, a su vez, no es en beneficio de las provincias más pobres.

Tabla 6.1: Regresión simple. Transferencias presupuestarias a las provincias per cápita (ajustada por SMVM), tasa de desempleo y porcentaje de personas por debajo de la línea de pobreza

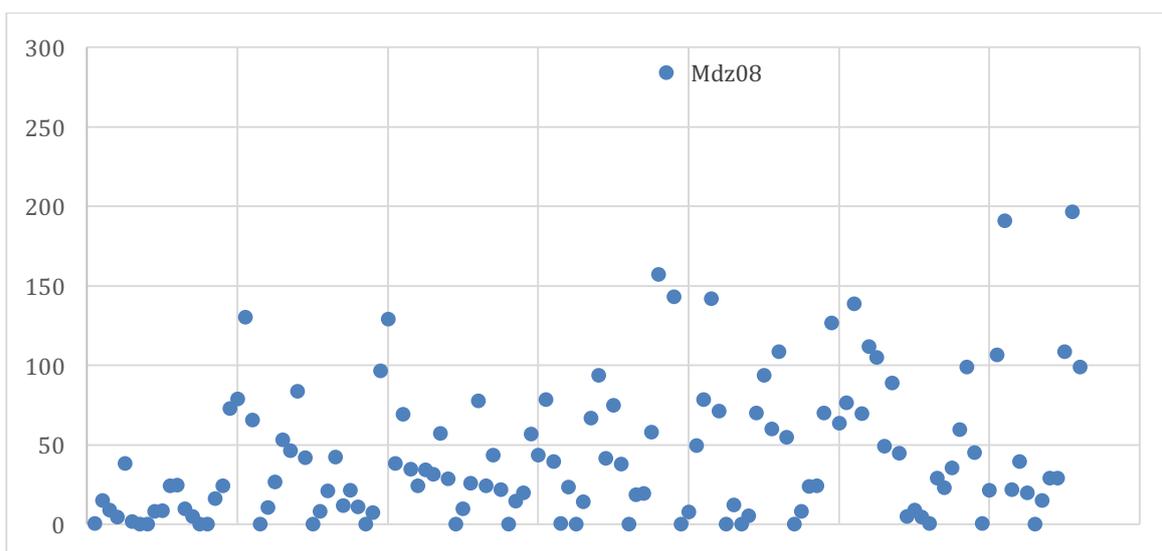
	<i>Transferencias presupuestarias a las provincias per cápita (ajustada por SMVM)</i>
Tasa de desempleo	0.003*** (-0.001963)
Per Línea Pobreza	0.123 (0.0002679)
Constante	0.000 (0.0338269)
N (observaciones)	96
R-cuadrado	0.0919

+ p<0.1, * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

¹⁶⁵ Este resultado está claramente afectado por la combinación de dos sesgos: (i) por un lado, la distribución de fondos relativamente superior a provincias con tasas relativamente bajas de desempleo y (ii) el hecho de que los fondos transferidos, incluso ajustado por los efectos inflacionarios, se incrementaron en el tiempo junto a una baja del desempleo, la pobreza y la cantidad de beneficiarios.

Esta particularidad abona la idea de que la distribución se asocia, al menos en parte, a objetivos políticos del gobierno nacional. Siguiendo esta línea, puede observarse cómo los montos transferidos cada año son mayores en provincias políticamente relevantes para el armado político del gobierno (descrito más arriba), pero con niveles relativamente bajos de pobreza y desempleo. Por ejemplo, como muestra el gráfico 6.3 la provincia que más ingresos por persona con NBI recibió en concepto de transferencias por PTCI fue Mendoza en el año 2008 (USD284,29), provincia central para la estrategia política de transversalidad del gobierno nacional, pero con niveles históricamente bajos (en términos relativos a la media nacional) de desempleo (criterio central de acceso a los PTCI en este período).¹⁶⁶

Gráfico 6.3: Transferencias en dólares en concepto de PTCI por persona con NBI. Datos generales para todas las provincias durante todo el período

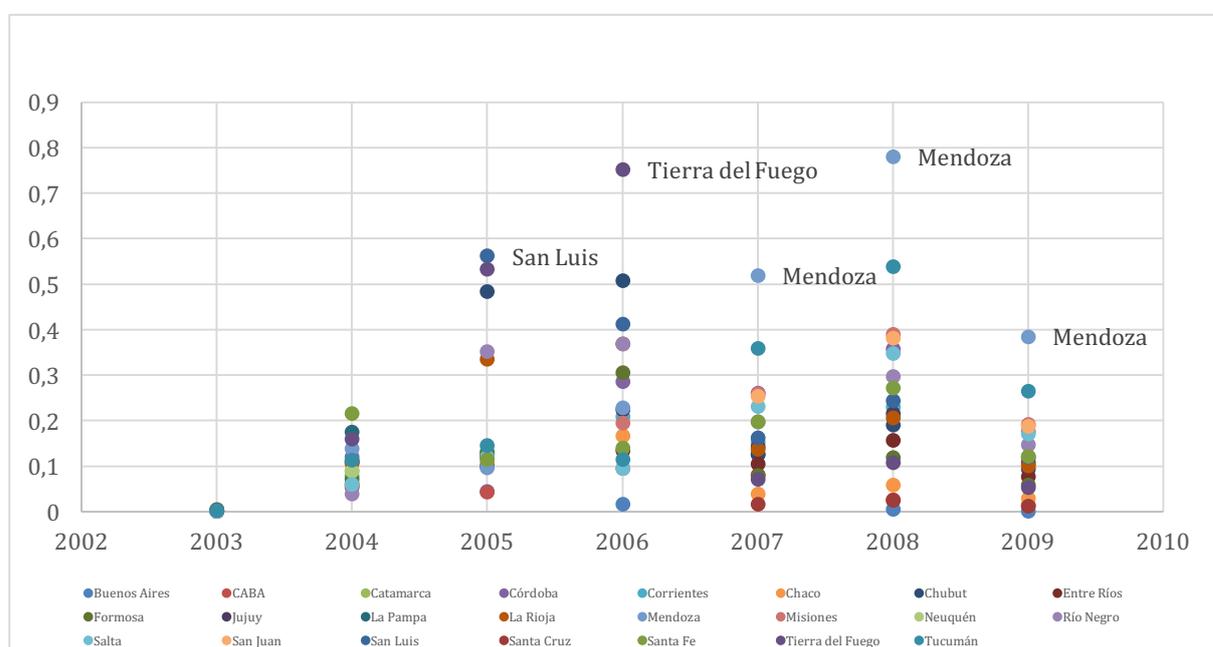


Fuente: elaboración propia en base a mensajes presupuestarios de la Oficina Nacional de Presupuesto para el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Los montos fueron ajustados en base a datos del precio de divisas del Banco Central de la República Argentina. El número de personas con NBI por provincia fue obtenido del INDEC.

¹⁶⁶ Según datos del INDEC, para el período 2003/2007 el desempleo promedio en la provincia de Mendoza fue de 8,3%, con un pico de 14% en el año 2003. Si se considera el promedio nacional para el mismo período, el desempleo en la Argentina fue del 12,18%, con un pico del 17,3 durante el 2003. Con todo, el desempleo promedio en Mendoza, si bien elevado, fue de más de un 30% menor al promedio nacional.

Si analizamos la situación año a año, como muestra el gráfico 6.4, encontramos una situación similar pues al observar la distribución de recursos presupuestarios encontramos que las provincias que mayores montos recibieron por persona en situación de NBI no se condice con aquellas en las que el desempleo (criterio rector en la distribución de los PTCI del período observado) y en general la situación de carencia era mayor. Por el contrario, encontramos que para el año 2003 las diferencias entre las provincias son mínimas y éstas empiezan a crecer a partir del 2005, cuando las provincias más beneficiadas fueron San Luis¹⁶⁷ y Tierradel Fuego, en el 2006 cuando fue Tierra del Fuego y en los años 2007 y 2008 Mendoza.

Gráfico 6.4: Transferencias por PTCI en SMVM por persona con NBI por año



Fuente: elaboración propia en base a mensajes presupuestarios de la Oficina Nacional de Presupuesto para el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, datos de SMVM obtenidos por Resolución del PEN correspondiente para cada período y datos de NBI de EPH INDEC.

Esta evidencia es congruente con otros estudios sobre “transferencias discrecionales” desde el gobierno nacional hacia gobiernos provinciales y municipales. Por ejemplo,

¹⁶⁷ La muy baja proporción de personas con NBI reportada por San Luis para ese año puede estar introduciendo un sesgo que explica el resultado del cálculo de transferencia por persona con NBI.

Simison (2015) al considerar la totalidad de las transferencias discrecionales encuentra que las mismas subieron de modo sistemático durante todo el período, con picos en los años 2007, 2009 y 2010, y que la variable que mejor explica (por correlación estadística) la distribución de estas transferencias entre las provincias es la alineación política entre el PEN y los gobernadores (y no variables asociadas al desempeño económico o la situación social).

En suma, puede sostenerse que el uso estratégico de la política asistencial parece acompañar al armado político del kirchnerismo durante este primer período analizado (2003-2009). Si bien las afinidades políticas del gobierno nacional y su estrategia político electoral no explica la totalidad de la variación en las transferencias por PTCI a las provincias, los datos disponibles sugieren que los criterios asociados a la negociación política entre las provincias y el gobierno nacional afectó efectivamente la distribución final de los recursos.

A continuación revisaremos el segundo componente teórico relevante para explicar la expansión de PTCI “con altas probabilidades de ser utilizados clientelaramente”: la conflictividad social.

b. Beligerancia política y conflictividad social a la salida de la crisis: la construcción de la red clientelar kirchnerista.

Como señala Svampa (2005) los cambios económicos acaecidos a partir de los años 70 y acentuados en los años 90 habían reformado la estructura social argentina alejando al “mundo popular urbano” de las lógicas de la sociedad salarial y sus dinámicas de organización política, y dando como resultado una progresiva territorialización y fragmentación de los sectores populares que llevó a la consolidación de los espacios territoriales (“el barrio”) como aquellos en los que se dinamizaba su acción y organización política. En éstos espacios coexisten diversas organizaciones cuyos

orígenes pueden remontarse a décadas atrás (muchas de ellas, en especial en el conurbano bonaerense, vinculadas a los procesos de tomas de tierras acontecidos a la salida de la dictadura), y si bien tienen una fuerte identidad territorial, muchas suelen ser parte de redes que las asocian a organizaciones de mayor envergadura como iglesias, fundaciones o partidos políticos.

Con todo, este proceso de territorialización trajo consigo nuevos modos de organizar la política beligerante y, con ella, nuevas respuestas por parte del poder político asociadas a formas de gestión de la pobreza fuertemente descentralizadas que facilitaron la consolidación de diversos “mediadores” como actores centrales en la nueva relación entre el Estado y los sectores populares (Svampa 2005). Esto facilitó la consolidación de un nuevo capital político vinculado a la capacidad de controlar estas redes de organizaciones territoriales (Masseti 2009), de allí que entorno a los mismos se haya desplegado buena parte de la literatura contemporánea sobre clientelismo político (por ejemplo: Auyero 2001; Trotta 2003a).

Con el surgimiento de los primeros programas masivos de transferencias de recursos hubo un debate en el marco de las organizaciones sociales respecto a si debían o no recibir estos “planes” (Svampa y Pereyra 2003). Los motivos asociados al rechazo de estos programas eran muy variados y oscilaban entre interpretaciones de tipo socio-estructurales por parte de organizaciones identificadas con una ideología de izquierda e interpretaciones más ligadas a una noción de “dignificación a través del trabajo”. Por otro lado, muchas organizaciones consideraban que su rol en la “resolución de problemas” de las familias les requería aceptar este tipo de intervenciones gubernamentales a la vez que continuaban su lucha por mejores condiciones generales. Como destacó Svampa en una entrevista con el autor, “hubo que resignificar el concepto de dignidad a través de la lucha”, lo que implicó que los planes no eran vistos

como una donación sino como el resultado de la acción colectiva, o sea como una conquista, como algo “arrancado al Estado a través de la lucha”, y para ello había que “salir del barrio” y llevar las protestas a un espacio público que visibilizara a las organizaciones, lo que llevó a la activación de nuevos repertorios de protesta entre los que se destacó el corte de ruta. De este modo la tensión respecto a qué hacer frente a los programas asistenciales se fue resolviendo de modo coyuntural, incentivado por una enorme necesidad, e incorporando la demanda por programas sociales como parte de programas de lucha de mayor envergadura.

En este escenario, la profundización de la crisis asociada a los ajustes económicos realizados durante el año 2002 deribó en el recrudecimiento de la política contenciosa impulsada por las organizaciones piqueteras que demandaban respuestas contundentes por parte del gobierno. En este contexto el lanzamiento del PJJHD asistió en un doble objetivo: dar una respuesta a las demandas inmediatas de los sectores populares y reducir con ello la conflictividad social (Goldberg 2004), generando un espacio de negociaciones políticas entre las organizaciones y el gobierno. La gestión de estas negociaciones requería una infraestructura administrativa inexistente hasta entonces, pues la envergadura de los programas asistenciales previos era muy inferior a la del PJJHD, por ello, como vimos en el capítulo 5, en torno al PJJHD se configuró una estructura organizacional basada en redes articuladas de negociaciones entre representantes del gobierno y las organizaciones sociales que permitían “escalar” de lo local a lo nacional. Así el Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control (CONAEYC) gestionaba el programa a nivel nacional, operando como centralizador de las demandas y gestor de los recursos necesarios para el sostenimiento del programa; los 22 “Consejos Consultivos Provinciales” eran una primera instancia descentralizada de negociación de recursos, encargados básicamente de obtener recursos del gobierno

nacional para reorientarlos hacia los niveles más descentralizados de negociación. Por último encontramos los 1873 “Consejos Consultivos Municipales” y varios “Consejos consultivos barriales” -en localidades con más de 25.000 habitantes-¹⁶⁸ que se encargaban de la mediación directa entre el gobierno y las organizaciones sociales.

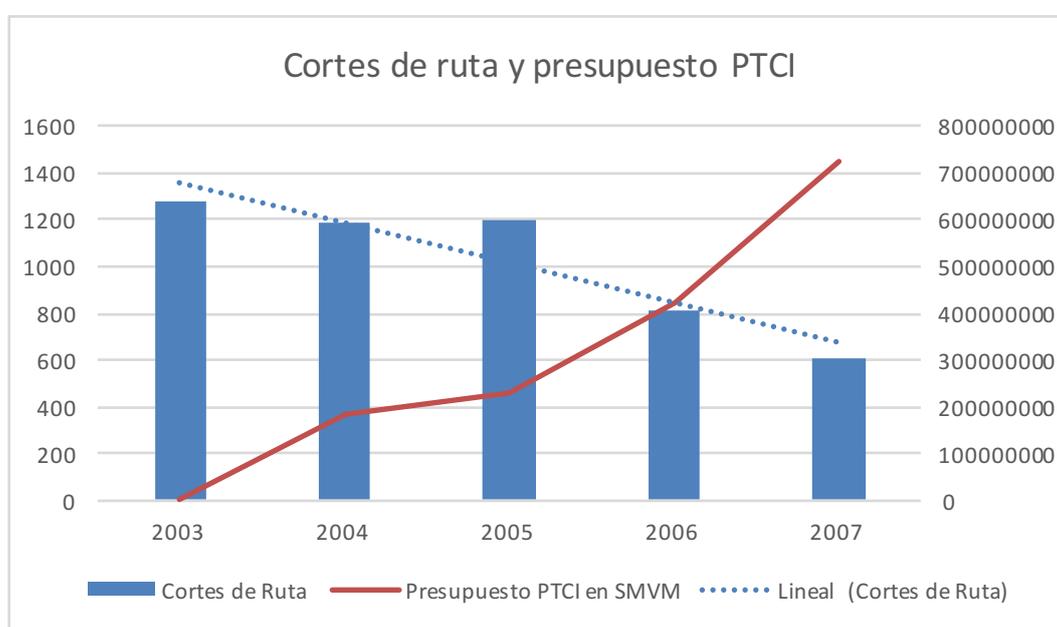
En torno a esta gran red de gestión descentralizada del PJJHD se comienza a gestar la red clientelar del kirchnerismo. Como describimos en el capítulo 2, las redes clientelares se arraigan en “espacios” de interacción social preexistentes con el propósito de gestionar los intercambios de apoyo político por beneficios selectivos a partir de vincular a tres tipos de actores: patrones, mediadores y clientes. En torno a las negociaciones internas de los Consejos locales, representantes del gobierno (que funcionalmente operan como patrones) y de las organizaciones sociales (que funcionalmente operan como mediadores) negocian la distribución del programa con el propósito de responder a las demandas de los “beneficiarios” (que funcionalmente operan como clientes) con el doble propósito de ayudar a resolver sus carencias apremiantes y, a cambio, lograr apoyo político -en especial la desactivación del conflicto social-.

Como vimos en el capítulo 2 la relación de las redes clientelares con la política contenciosa es más compleja de lo aparente pues si bien su principal propósito es desalentar la beligerancia territorial en contra del gobierno, las mismas también pueden ser utilizadas para alimentar conflictos selectivos. Sin embargo, si miramos el aspecto desmovilizador del clientelismo político, objetivo más relevante dadas las condiciones conflictivas del contexto sociopolítico durante los primeros años del kirchnerismo, podemos asociar la expansión de los PTCI –en especial del PJJHD- con una clara disminución de las acciones de protesta (ver gráfico 6.5).

¹⁶⁸ No se encontró información sobre la cantidad exacta de estos consejos barriales.

Evidentemente, la reducción en los cortes de ruta no puede explicarse únicamente en referencia al efecto de negociación de los planes sociales pues, como vimos más arriba, muchas organizaciones entendían el acceso a los programas como un paso más en un plan de lucha extenso asociado a la recuperación del empleo y/o a cambios sociales significativos. Por ello, es la conjunción de la expansión de los PTCI junto con la recuperación económica en general -en especial la recuperación del empleo- la que permite entender la clara tendencia a la reducción en los conflictos (ver curva de tendencia lineal en el gráfico 6.5).

Gráfico 6.5: Gasto en concepto de PTCI y cortes de ruta, 2003-2007



Fuente: elaboración propia en base a mensajes presupuestarios de la Oficina Nacional de Presupuesto para el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y datos de conflictos sociales de Nueva Mayoría (2014)

A su vez, la inercia misma de la recuperación económica impactó en la organización política de las clases populares, pues junto con la recuperación del empleo el peso de los movimientos piqueteros empezó a languidecer a la vez que se recuperó el poder de los sindicatos junto al incremento de las afiliaciones (Novaro, Bonvecchi, y Cherny 2014).

Debido a ello, sólo aquellos movimientos que contasen con los recursos (materiales y organizacionales) suficientes podrán sobrevivir a este primer período de alta actividad, por lo que la distribución estratégica de recursos entre las organizaciones se presentaba como un recurso adicional por parte del gobierno para empoderar a organizaciones “leales” y favorecer el debilitamiento de organizaciones “críticas”. En este sentido, la distribución selectiva de recursos asociados a los programas se transformó en un elemento central en la consolidación de la red clientelar kirchnerista que, a la vez que operaba como un mecanismo de disciplinamiento político y control social sobre adversarios, permitía robustecer la presencia territorial de sus aliados.

De ello se sigue que si bien el uso estratégico del PJJHD durante el breve gobierno de Duhalde pareció centrarse en la desmovilización, durante los gobiernos kirchneristas este va más allá y comienza a observarse un proceso de incorporación de las organizaciones a la coalición política del kirchnerismo, en especial a partir de la integración de sus líderes a cargos políticos en los gobiernos. Así el gobierno nacional incorporó inicialmente a su coalición política a diversas organizaciones como la Federación de Tierra, Vivienda y Trabajo (FTV) de Luis D’Elia, Barrios de Pie, El Movimiento Evita y, a partir del 2004 a la Organización Barrial, la Tupac Amaru y al Movimiento Territorial Liberación (asociado al Partido Comunista Argentino), facilitando que muchos de sus líderes ocuparan cargos en los gobiernos a nivel nacional, provincial o municipal; algunos de ellos llegaron a ocupar lugares muy relevantes como Emilio Pérsico, de Movimiento Evita, que fue Vicejefe de Gabinete de la provincia de Buenos Aires (bajo la gobernación de Solá) (Mauro y Rossi 2011).

En este contexto los movimientos piqueteros no alineados con el gobierno kirchnerista, en especial aquellos asociados a organizaciones de izquierda como el Partido Obrero (PO) o el Movimiento Independiente de Jubilados y Desocupados (MIJD),

incrementaron su combatividad, aumentando su participación relativa en los episodios de protesta entre el 2002 y el 2004 (Novaro, Bonvecchi, y Cherny 2014, 133–34). Sin embargo, esta posición de mayor intransigencia por parte de las organizaciones piqueteras no alineadas se articuló con aspectos de preferencia ideológica del gobierno y facilitó una estrategia de diferenciación en el trato a estas organizaciones, lo que permitió al gobierno llevar adelante un sesgo sistemático que favoreció a las organizaciones alineadas en el reparto de programas asistenciales e, incluso, en la respuesta represiva de las fuerzas de seguridad respecto a las protestas (Svampa y Pereyra 2003).¹⁶⁹ Esto propendió a la fragmentación y el debilitamiento del movimiento piquetero y así, como sostienen Novaro, Bonvecchi y Cherny (2014, 134), el gobierno logró hacerse con el “*control de la calle (...) combinando la retórica del garantismo jurídico con la amenaza de la política clientelar*”, sentando las bases de su lógica de construcción de poder territorial.

Con todo, la progresiva desmovilización de las clases populares afectada por la mejora económica y la expansión de la política asistencial, sumado al alineamiento con el gobierno de algunas organizaciones piqueteras, llevo a una paulatina reducción de la beligerancia política territorial pasando de 2336 cortes de ruta y vías públicas en el año 2002 a 608 en el año 2007.

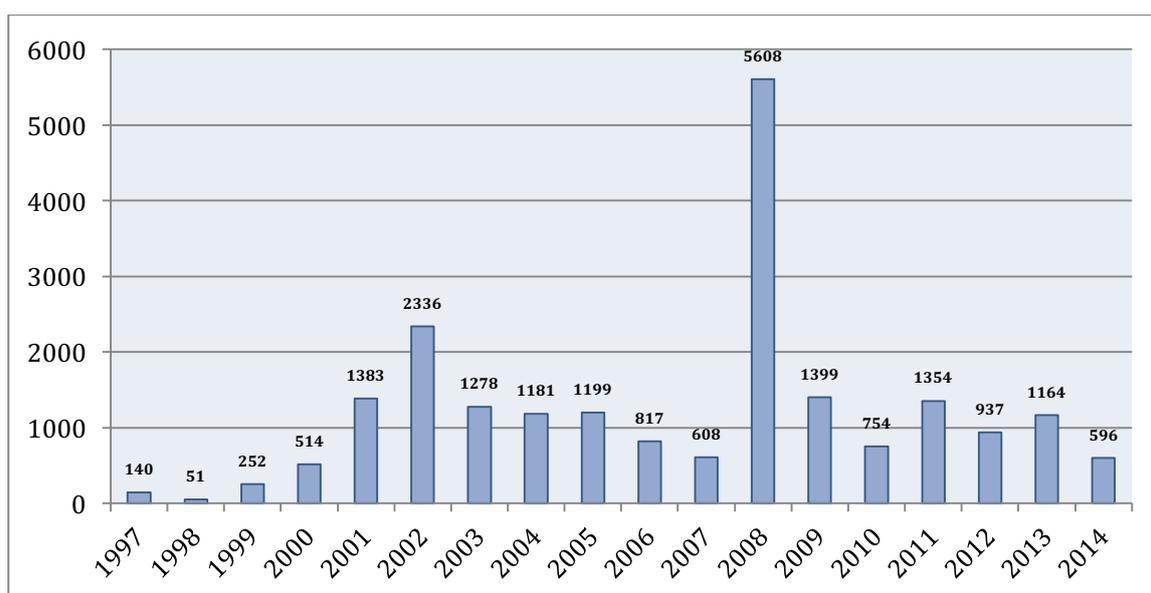
Como resultado de ello, la composición de los conflictos sociales cambia y muestra un desplazamiento del movimiento piquetero, pues para el año 2006 sólo el 9,1% de los piquetes fueron realizados por organizaciones piqueteras reconocidas (Schuster et al. 2006). Este desplazamiento cobrará mayor importancia a partir del 2008 cuando, en un contexto de relativa mejora de las condiciones de vida, el conflicto social central pasa

¹⁶⁹ Como destacan Novaro, Bombecchi y Cherny (2014, 134), si bien el gobierno explicitó una postura de “no represión de la protesta”, ésta no estuvo garantizada pues tanto las policías provinciales como en ocasiones las mismas fuerzas de seguridad federales reprimieron la protesta de diversas organizaciones sociales, en especial aquellas críticas al gobierno.

de estar motorizado por las organizaciones sociales a concentrarse en torno al “conflicto con el campo”.

Como se observa en el gráfico 6.6, en el año 2008 la cantidad de cortes de ruta crece exponencialmente. Este incremento obedece a los conflictos entre el gobierno y el sector agropecuario -específicamente a la “Mesa de Enlace”- en torno a la “Resolución 125/2008” que buscaba modificar las alícuotas de las retenciones a las exportaciones de soja, trigo y maíz (Barsky y Dávila 2008). Si bien la modalidad del corte de ruta es la misma, la dinámica política asociada a este conflicto cambia, dejando de lado la gestión de “micro-conflictos” territoriales vinculados a la crisis económica y en su lugar se orienta hacia aspectos más asociados a determinaciones de política pública del propio gobierno kirchnerista.

Gráfico 6.6: Cortes de ruta 1997-2014



Fuente: elaboración propia en base a datos de Nueva Mayoría (2014)

Como veremos en los próximos apartados, a partir de la “crisis del campo” la estrategia política del kirchnerismo comienza a mutar, dejando atrás su lógica de negociaciones

“transversales” con diversas organizaciones políticas y, en su lugar, montando una lógica de antagonismo directo en la que se desdibujan las pluralidades internas y se consolida un intento de construcción hegemónica mucho más dependiente de la creación de una identidad política clara, montada sobre un discurso de alta intensidad ideológica. En este contexto, la estrategia de vinculación clientelar comienza a ser espacio a una estrategia de vinculación de tipo programática en la que la mediación organizacional de la política asistencial comienza a disminuir.

2. De la transversalidad a la polarización. La política del asistencialismo bajo el kirchnerismo consolidado

La estrategia de transversalidad del kirchnerismo y la construcción de bases territoriales asistidas por una creciente red clientelar, dotaron al gobierno de una inesperada competitividad política, presentando un horizonte de construcción hegemónica frente a la que ninguna fuerza o facción interna parecía poder enfrentarse. Incluso, los éxitos electorales del FPV, su capacidad de controlar “el territorio” y el pobre desempeño electoral del “peronismo ortodoxo”, le permiten a Kirchner dar una última maniobra para consolidar su liderazgo interno: luchar por la presidencia del PJ. Efectivamente, el 25 de abril del 2008 Kirchner asume como presidente del PJ con el propósito de consolidar su liderazgo y cerrar las internas del partido.¹⁷⁰ El éxito electoral del 2007 y la alineación de una proporción importante de gobernadores e intendentes (incluso más allá del peronismo) dota de un poder político indiscutido al ahora presidente del PJ, lo

¹⁷⁰ La interna justicialista había cobrado notoriedad cuando de cara a las elecciones presidenciales del 2007 el autodenominado peronismo “ortodoxo”, reunido el 6 de julio de 2007 en el “Congreso Nacional Justicialista de Potrero de los Funes”, decide crear el “Comando Superior Peronista” liderado por Menem, Rodríguez Saa y Puerta, y resuelve expulsar del partido a Cristina Fernández y designar a Rodríguez Saa como candidato a presidente para enfrentar al FPV. El fracaso electoral de Rodríguez Saa terminará de consolidar a los Kirchner como los referentes políticos del “movimiento”.

que sumado a la persistente fragmentación de los sectores no-peronistas y el desempeño favorable de la economía (aunque muchas de las variables críticas ya comenzaban a mostrar signos de marcado deterioro, como la inflación y los superávits fiscal y comercial, éstos parecían minimizados por el entusiasmo de la victoria), brindaban buenas perspectivas de gobernabilidad para la presidencia de su esposa, Cristina Fernández.

Como vimos más arriba, el 28 de octubre del 2007 Cristina Fernández de Kirchner (CFK) asume como presidenta de la Argentina después de haber obtenido el 45,29% de los votos (superando por más de 20 puntos a la segunda fórmula más votada, Carrió-Giustiniani). La presidencia de CFK presentaba algunas particularidades relevantes: fue la primera presidenta mujer consagrada por voto directo, por otro lado, y al igual que Ricardo Alfonsín, CFK asume la presidencia sin jamás haber tenido un cargo ejecutivo y, a diferencia de Alfonsín, lo hace sin ser la líder de la coalición política que la encumbra. A su vez, CFK comparte con su marido ser los únicos presidentes que desde 1983 tuvieron el *“beneficio de heredar un programa económico en marcha y un elenco de funcionarios ya instalados y probados”* (Novaro, Bonvecchi, y Cherny 2014, 271).

Con todo, la conjunción de todos estos factores parecían vaticinar un viento a favor que adelantaba la idea de que el “enrosque” entre el matrimonio presidencial como candidatos presidenciales, podía resolver el históricamente arduo problema de la alternancia sin generar conflictos con las reglas del juego institucional. Sin embargo, la continuidad de problemas no resueltos (como la inflación, la falta de “llegada” a las clases medias urbanas y los conflictos con sectores relevantes del PJ) y nuevos desafíos, en especial el conflicto con el sector agropecuario, cambiarán rápidamente esa imagen y precipitarán un cambio más general en la estrategia política del gobierno afectando así el uso estratégico de la política asistencial.

A pocos meses de iniciado el gobierno de CFK, y con el propósito de asistir a las cuentas fiscales y controlar el aumento de los precios internos de los alimentos de cara al incremento en el precio internacional de los *commodities* exportables, el gobierno nacional buscó incrementar las alícuotas de las retenciones a las exportaciones de granos (como ya lo había hecho en el pasado) y para ello el 11 de marzo del 2008 informó el lanzamiento de la Resolución 125 (una medida administrativa habilitada por la delegación de facultades legislativas al Ejecutivo prevista en el Código Aduanero), que tenía como propósito crear un nuevo sistema de retenciones móviles que, en ese momento, implicaban un aumento del 35% al 44% para la soja y del 32% al 39% para el girasol (Novaro, Bonvecchi, y Cherny 2014, 298).

De modo absolutamente inesperado para el gobierno, esto generó una inmediata e intensa respuesta por parte del sector, que se tradujo en la convocatoria a un paro agropecuario (*lock out*) acompañado de múltiples cortes de ruta que se extendieron durante 129 días (del 11 de marzo al 18 de julio del 2008), coordinada por cuatro organizaciones del sector de producción agro-ganadera, normalmente enfrentadas pues responden a productores de diversa envergadura e intereses: la Sociedad Rural Argentina, las Confederaciones Rurales Argentinas, el CONINAGRO y la Federación Agraria Argentina, nucleadas en lo que se dio en denominar “mesa de enlace”.

De los complejos acontecimientos asociados al “conflicto con el campo”, para los propósitos de este trabajo sólo interesa destacar cómo en torno a los mismos puede observarse con claridad la consolidación de una nueva estrategia de gestión del conflicto y construcción de poder político por parte del gobierno. Para enfrentar esta situación, procurando controlar la reacción de los diversos actores políticos y la opinión pública, el gobierno nacional posicionó al conflicto en el marco de una polarización social de gran envergadura en la que lo que estaba en juego no era un problema

específico derivado de una medida fiscal, sino dos modelos de país que habrían estado en disputa durante décadas, enfrentando así los intereses del “pueblo” y los de la “oligarquía terrateniente”.

En este encuadre, y con el doble propósito de dotar de mayor legitimidad a la medida y, a su vez, forzar a tomar una posición explícita a todos los sectores políticos, CFK envía al congreso un proyecto de ley para reglamentar las retenciones (con modificaciones respecto al original). De este modo, el conflicto se lleva hacia dentro de las diversas coaliciones políticas, forzando la disciplina partidaria en las votaciones o una posible ruptura. Luego de arduas negociaciones, es aprobado en la Cámara de Diputados y el proyecto llega al Senado, donde la votación queda empatada y el Vicepresidente es forzado a desempatar. Con el voto “no positivo” de Cobos, el gobierno pierde la batalla, dejando en el camino muchas pérdidas y conflictos en su coalición política (en especial con el “radicalismo k” y sectores del peronismo cuyas bases electorales están fuertemente arraigadas en el sector rural, en el que el gobierno había tenido un desempeño muy favorable en las elecciones del 2007).¹⁷¹

Más allá de estos conflictos específicos, todavía no parecía configurarse un actor político institucional que pudiera capitalizar los problemas del gobierno. De hecho, la principal fuente de resistencia al poder institucional conseguido por el Gobierno no residía en alguna estructura partidaria específica, sino más bien en un sector de la sociedad: las clases medias urbanas. Éstas representaban una crítica inflexible pero más bien difusa, pues no se identificaba con alguna medida política concreta sino, más bien, se presentaba como una diferencia inherentemente cultural y asociada a expectativas de

¹⁷¹ En las provincias pampeanas, y considerando las diferencias en los votos obtenidos entre las elecciones del 2003 y 2007, el kirchnerismo obtuvo su crecimiento electoral relativo más grande en las ciudades de menos de 20.000 habitantes, pasando de obtener allí el 20,23% de los votos al 43,62% -un incremento del 115,62%-. Por su parte, en las provincias extra-pampeanas fue en las zonas rurales en las que el Kirchnerismo obtuvo su mayor mejora electoral: pasando del 27,77% de los votos al 65,49% -un aumento del 135,83%-.

mayor calidad democrática y republicanismismo y, por ello, difícil de resolver desde las estrategias de cooptación y aislamiento ensayadas hasta el momento por el kirchnerismo (Novaro, Bonvecchi, y Cherny 2014).

La coordinación política comienza así a estar marcada de modo progresivo por un clivaje de tipo cultural e ideológico, que oponía al gobierno con un sector de la opinión pública con fuerte presencia en los medios de comunicación pero sin una clara afiliación partidaria. En este contexto, el gobierno optó por una estrategia comunicacional de alta densidad simbólica por medio de la cual al enfrentar oposición y/o crítica a sus medidas, aunque fueran coyunturales, recurría a una lógica binaria de polarización social que le permitía reorientar discursivamente los conflictos de modo tal de construir a sus adversarios como enemigos del “campo popular”. Esto llevó rápidamente a identificar la estrategia de construcción política del gobierno con una vieja noción de la política argentina: el populismo (Weyland 2014).

En este contexto, la insistencia del gobierno de enfrentar sus desafíos a partir de profundizar algunos instrumentos de política pública y de posicionamiento político, asistió a la construcción de lo que la prensa llamó “modelo K”, una suerte de programa político en el que la política social jugaría un rol central. A medida que el “modelo” acumulaba problemas y contradicciones su defensa comunicacional se tornaba más intransigente, dando como resultado lo que algunos analistas denominaron la construcción de un “relato” que buscaba profundizar la estrategia de “antagonismo populista”, asociando al modelo con los intereses populares y a los detractores del gobierno en aliados a las corporaciones enemigas del pueblo, representantes de un indecible “republicanismismo de derecha” que buscaba “volver al neoliberalismo”, y reconfigurando con ello las pautas no sólo del debate político sino también, en buena medida, de la cultura y el sentido común de la política de su tiempo (Novaro 2011).

En este escenario, la Argentina se embarca en un nuevo comicio electoral de medio término que prometía ser el primer gran traspie electoral del kirchnerismo. En breve, la elección del 2009 se caracterizó por reiterar algunas estrategias anteriores, como las listas colectoras y la modificación del calendario electoral¹⁷², y agregar algunos componente nuevos: las candidaturas testimoniales y las listas espejo. Por candidatura testimonial se entiende a listas que presentan candidatos sin voluntad de asumir el cargo al que se postulan (Scherlis 2011, 210), y si bien existe antecedentes de su uso en el país (Burdman 2010) en las elecciones del 2009 su uso fue más intensivo e involucró tanto al mismo Néstor Kirchner como a gobernadores e intendentes. Sólo en la provincia de Buenos Aires, además del Gobernador Scioli, casi cincuenta intendentes fueron candidatos testimoniales destacando así la intención del gobierno de garantizar un importante despliegue territorial, forzando a los intendentes a comprometerse con la campaña del FPV y a la vez evitar la alineación entre éstos y Francisco de Narvaez, su contrincante en Buenos Aires (Scherlis 2011, 211).

Por su parte, las listas espejo hacen referencia a situaciones en las que un mismo candidato aparece en más de una lista de diversas fuerzas políticas, aumentando con ello su caudal electoral al sumar votos por distintas listas. El efecto combinado de todas estas estrategias generaron un complejo escenario para la gestión electoral: en elecciones adelantadas, según datos de la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires, 50 partidos, 147 agrupaciones y 35 alianzas transitorias fueron habilitados para competir con más de 1000 listas, 166 colectoras y 25 nóminas espejo.¹⁷³

¹⁷² Si bien acorde con la normativa que el mismo kirchnerismo había aprobado las elecciones debían llevarse a cabo el cuarto domingo de octubre, con el propósito de evitar las consecuencias de la crisis económica (que comenzaban a volverse más graves) y desorganizar a la oposición que comenzaba a abroquelarse en torno a dos coaliciones (una asociada a sectores peronistas disidentes y otra asociada al sector no peronista), el gobierno las adelanta cuatro meses para que se lleven adelante el 28 de Junio (Scherlis 2011, 210).

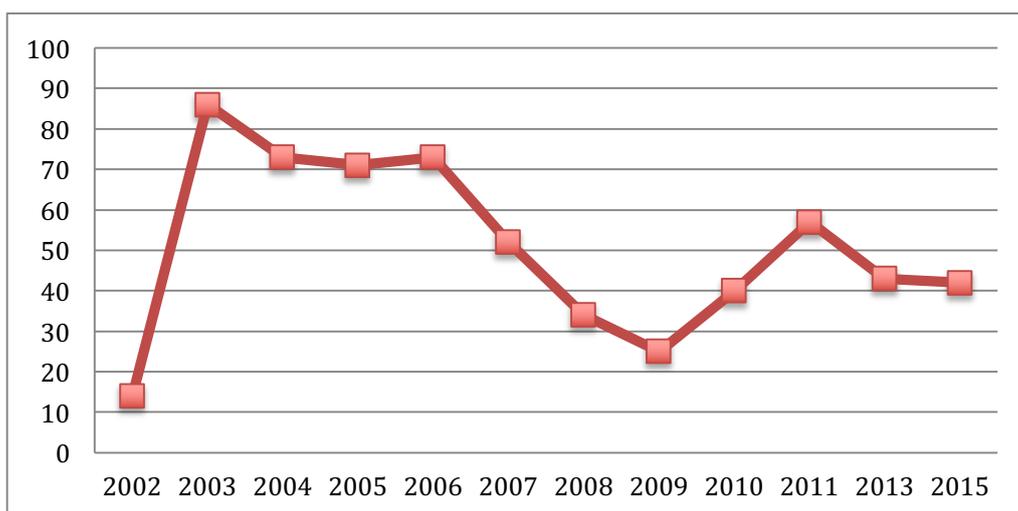
¹⁷³ Ver: <http://agenciapacourondo.com.ar/oposicion-211336/2080-el-caos-de-boletas-electorales-en-provincia-de-buenos-aires>

Si bien uno de los propósitos centrales del kirchnerismo fue disciplinar a los intendentes, sobre todo de Buenos Aires, el diseño electoral del kirchnerismo a partir de las listas espejo permitieron el efecto contrario: al poder ir en más de dos listas, el resultado fue -al igual que en el 2007- que en sus circunscripciones los intendentes obtuvieron muchos más votos que los candidatos a cargos provinciales y nacionales, con el agravante de que ahora podían presentarse tanto en la lista de Kirchner como en la de De Narvaez, rompiendo así con el efecto de “colectora” al derivar votos a ambos candidatos. El mensaje de los intendentes era doble: por un lado se “protegían” del posible “arrastre negativo” del gobierno nacional y, a su vez, mostraban tanto su control territorial como su autonomía política frente al nuevo presidente del PJ.

Los resultados de la elección del 2009 fueron duros para el gobierno: perdió en los cinco distritos más importantes del país (Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, CABA y Mendoza), no logró disciplinar a los intendentes bonaerenses y también perdió cerca de tres millones de votos a nivel nacional respecto a la elección del 2007. Sumado a ello, la candidatura testimonial de Néstor Kirchner, que en buena medida se presentada como una plebiscito a su liderazgo político, había sido un fracaso, perdiendo frente a Francisco de Narváez.

Estos problemas de coordinación política eran acompañados de un deterioro marcado de la imagen presidencial frente a la opinión pública, como muestra el gráfico 6.7. De hecho, la tasa de aprobación presidencial bajó de modo sistemático desde el 2007 y llegó a su piso durante el 2009. En este sentido, las elecciones de medio término no hacen sino cristalizar electoralmente el efecto que sobre la opinión pública tuvieron la acumulación de problemas que debió enfrentar el kirchnerismo durante los primeros años del gobierno de CFK.

Gráfico 6.7: Tasa de aprobación presidencial en Argentina



Fuente: elaboración propia en base a datos de Latinobarómetro (2015)

En suma, la conjunción de tres factores se asocian entre sí para precipitar que, a veinticinco días de haber perdido las elecciones, el gobierno anunciara el PTCI más importante de la Argentina, la “Asignación Universal por Hijo para la Protección Social” (AUH), y cambiara con ello de modo radical el uso estratégico de la política asistencial y el tipo de vinculación con sus bases electorales.

Por un lado, la mayor “ideologización” del gobierno y la nueva dinámica de contestación política, más simbólica y montada sobre los medios de comunicación¹⁷⁴, se presenta como el marco de significación para un cambio profundo en el uso estratégico de los PTCI, dejando de lado los esquemas descentralizados y débilmente institucionalizados, con altas probabilidades de ser utilizados de modo clientelar por las organizaciones territoriales, a un esquema centralizado que vinculaba de modo directo al gobierno nacional (subsumido en buena medida en la imagen presidencial) con las clases populares a partir de la defensa de un “modelo” más programático e ideológico.

¹⁷⁴ Entonces era común entre la militancia la expresión de “batalla cultural” para destacar la principal dinámica de la contienda política emprendida por el kirchnerismo.

Por otro lado, la acumulación de problemas económicos potenciados por la crisis internacional empezaba a mostrar señales de deterioro económico y social (Zarazaga 2014b), marco propicio para que las organizaciones sociales críticas al gobierno comenzaran a activar repertorios de protesta peticionando empleo y ayuda a las familias. Por último, el deterioro de la imagen presidencial, la derrota electoral frente al justicialismo en la provincia de Buenos Aires y el fracaso en su intento por disciplinar a los intendentes, mostraba los límites de una estrategia de construcción de poder muy dependiente de la mediación de las organizaciones políticas territoriales, comandadas en buena medida por los intendentes y el aparato territorial justicialista.

Frente a este escenario, y en especial a la necesidad de desanclar el desempeño electoral del gobierno de las organizaciones políticas territoriales y de religarse con sus bases de apoyo de modo directo en un marco de significación más ideológico que pragmático, el modelo de vinculación entre el gobierno y los sectores populares debía cambiar. Era propicio abandonar el modelo de vinculaciones clientelares a partir de la mediación de organizaciones territoriales y en su lugar fortalecer una lógica de vinculación programática sostenida en el liderazgo carismático y el “proyecto político” de la presidenta. En este sentido, la política de la política asistencial debía adoptar un diseño más arriesgado, el gobierno debía realizar una apuesta más fuerte que lograra responder a las demandas de diversos sectores y a la vez propender a una revitalización del vínculo entre el kirchnerismo -y en especial la presidenta- y los sectores populares. Bajo este contexto, es lanzada mediante un Decreto presidencial y anunciada por cadena nacional la AUH.

Sin embargo, la densa red clientelar construida por el kirchnerismo no podía ser dejada de lado, por ello, y considerando la importancia sobre todo en términos simbólicos que la incorporación de las organizaciones sociales brindaba al proyecto político

kirchnerista, el gobierno debía propender a sostener el flujo de recursos que sostenían en buena medida el funcionamiento de sus organizaciones territoriales. Por ello, a cuarenta días de la derrota electoral y a quince del lanzamiento de la AUH, el gobierno lanza el “Programa de Inclusión Social con Trabajo -Argentina Trabaja-“ (PRIST) diversificando así sus inversiones estratégicas en términos de PTCI y demostrando su fuerte apuesta por un cambio programático en el que el gasto social ocuparía un rol central tanto como legitimador de las acciones del gobierno como en la consolidación de sus bases de apoyo político.

La innovación en materia de protección social que presentó la AUH, sumada a otras medidas como la expansión de la cobertura previsional impulsada por la “moratoria previsional” (Arza 2012), permitió reconstituir en términos distributivos el vínculo entre el gobierno nacional y los sectores populares, principales beneficiarios de estas medidas (Alonso y Di Costa 2015), sin tener que recurrir para ello a la mediación de las organizaciones territoriales. A esto se sumarán otros factores, en especial la inesperada muerte del expresidente Nestor Kirchner¹⁷⁵ y la rápida recuperación económica luego de la caída del 2009, que coadyuvarán a consolidar un proceso de recomposición de la imagen de la Presidenta, y del kirchnerismo en general, que rápidamente rendirá frutos en materia de opinión pública y de desempeño electoral. Este proceso llegará a su clímax en las elecciones presidenciales del 2011, para deteriorarse nuevamente a partir de entonces.

En lo que respecta al uso estratégico de la política asistencial, en este nuevo modelo de acumulación de poder político la estrategia discursiva es central. La idea de una vinculación directa entre el gobierno nacional y sus bases de apoyo se refuerza toda vez

¹⁷⁵ La muerte inesperada de Nesto Kirchner el 27 de octubre del 2010 significó un “parteaguas en la consideración de la ciudadanía sobre el gobierno de Cristina Kirchner” (Cherny 2014, 155) y generó un particular efecto en la tasa de aprobación a la presidenta, lo que permitió revertir el efecto de desprestigio de años anteriores y tomar un nuevo pico (muy por debajo de los anteriores) durante el 2011, lo que seguramente fue uno de los factores claves en el éxito electoral de CFK.

que cada comunicación relevante sobre los programas, como las actualizaciones de los montos o el lanzamiento de algún nuevo programa, era presentada de modo personal por la presidenta utilizando para ello la cadena nacional.¹⁷⁶ De este modo, se reforzaba la idea de que era ella la garante de la profundización y continuidad del esquema de cobertura asistencial que se presentaba como un elemento central en las estrategias de supervivencia de los sectores populares, en un contexto macroeconómico inestable caracterizado por la elevada inflación y su efecto en la capacidad de consumo de las familias. En breve, la AUH y los programas que inspiró (como el PROGRESAR) presentaban una dinámica política que interpelaba políticamente de modo directo a los sectores populares sin tener que establecer con ellos una negociación *quid pro quo* ni introducir mediadores.

Esto, sin embargo, y como muestra la continuidad del PRIST, no implicó la disolución de la red clientelar sino que, alternativamente, agregó a ésta otro tipo de relación entre el gobierno y los sectores populares que robusteció el arraigo del kirchnerismo en los mismos. Las organizaciones territoriales que constituían la red clientelar del kirchnerismo continuaron operando asociadas ahora a una gama mucho más amplia de recursos que en el pasado, pues a la estructura de recursos transferidos desde el Gobierno Nacional a las organizaciones sociales a través de los PTCI (específicamente el PRIST), se agregan una amplia gama de programas entre los que se destaca el financiamiento a emprendimientos productivos y los programas de infraestructura para la construcción de viviendas sociales, asociados a la gestión de cooperativas coordinadas desde las organizaciones sociales.¹⁷⁷

¹⁷⁶ En un contexto de conflicto abierto con las principales empresas de medios de comunicación, el uso de la cadena nacional fue un recurso constante de la Presidenta, llegando a más de 30 cadenas nacionales sólo en el año 2015. Ver: <http://chequeado.com/el-explicador/cadena-nacional-usos-y-abusos-de-cfk-y-otros-presidentes-de-america-latina/>

¹⁷⁷ La gestión de programas de vivienda por parte de organizaciones sociales derivó en denuncias de corrupción y problemas en la ejecución de los programas. Sólo por dar un ejemplo, la Organización

En su conjunto, el mayor gasto social en términos relativos del Gobierno Nacional a partir del 2009 se asocia a una diversificación en sus estrategias de vinculación que, gracias a mayores recursos monetarios disponibles, profundiza su inversión social programática y clientelar lo que le permite una doble vinculación con los sectores populares: de modo directo a partir de la provisión de bienes, servicios y transferencias, y de modo indirecto a través del empoderamiento de sus organizaciones territoriales y de las vinculaciones clientelares que éstas construyen.

A su vez, esta mayor preocupación por consolidar su vinculación con los sectores populares será un elemento central en su estrategia de construcción de poder político montada sobre un discurso más ideológico y orientado por una lógica de polarización social en la que el gobierno podía mostrarse como defensor de los intereses del pueblo y, por ello, todo adversario como enemigo del pueblo.

3. Comentarios finales

Para finalizar este capítulo, retomaremos lo expuesto en el capítulo 4 e intentaremos mostrar de modo sintético la evidencia general que, sumada a la descripción narrativa de las páginas precedentes, permite corroborar la presencia del mecanismo causal propuesto en el caso de estudio y, con ello, nos ayuda a incrementar la confianza en nuestra hipótesis, a saber: que el gobierno desarrolla PTCI con altas probabilidades de ser utilizados de modo clientelar para enfrentar situaciones de competencia política y conflictividad social territorial.

Barrial Tupac Amaru -oriunda de Jujuy- a través de sus 20 cooperativas adheridas en la Provincia de Mendoza, fue responsable por la construcción de más de 1000 casas, convirtiéndose en una de las mayores constructoras de la provincia, y ha sido objeto de denuncias judiciales (recogidas por los medios de comunicación) asociadas a la discrecionalidad en la confección de listas de beneficiarios de la vivienda social y el no cumplimiento de las entregas. Ver: <http://www.mdzol.com/nota/705142-como-hizo-la-tupac-para-construir-1-000-casas/>

En la tabla 4.2 del capítulo 4, describíamos la evidencia que esperábamos encontrar con el propósito de aumentar o disminuir nuestra confianza en la hipótesis presentada. A su vez, a partir de pruebas “*hoop*” y “*straw in the wind*” dábamos a dicha evidencia un “peso probatorio” específico. La Tabla 6.1 sintetiza los elementos del mecanismo causal y las pruebas sugeridas.

Cuadro 6.1: Pruebas de inferencia y evidencia requerida

Elemento del mecanismo causal	Prueba empírica
Competencia política y conflictos territoriales	<p>Hoop: Incremento interanual de conflictos sociales impulsados por organizaciones territoriales al momento de la creación de los PTCI clientelares, y reducción posterior a su implementación.</p> <p>Straw in the wind: Situación inicial de alta fragmentación partidaria y volatilidad electoral, y baja competitividad del gobierno. Disminución de la fragmentación y volatilidad y aumento de la competitividad a partir del desarrollo de PTCI clientelares</p>
Diseño estratégico de políticas asistenciales	<p>Hoop: Implementación de PTCI clasificados con “altas probabilidades de ser utilizados de modo clientelar”.</p> <p>Straw in the wind: Incremento en cantidad de beneficiarios y/o las partidas presupuestarias de PTCI clientelares.</p>
Mediación política de redes clientelares	<p>Hoop: La distribución de los PTCI clientelares no se correlaciona con criterios de necesidad socioeconómica.</p> <p>Straw in the wind: Organizaciones territoriales asociadas al gobierno participan de la distribución o control de contraprestaciones de los PTCI</p>

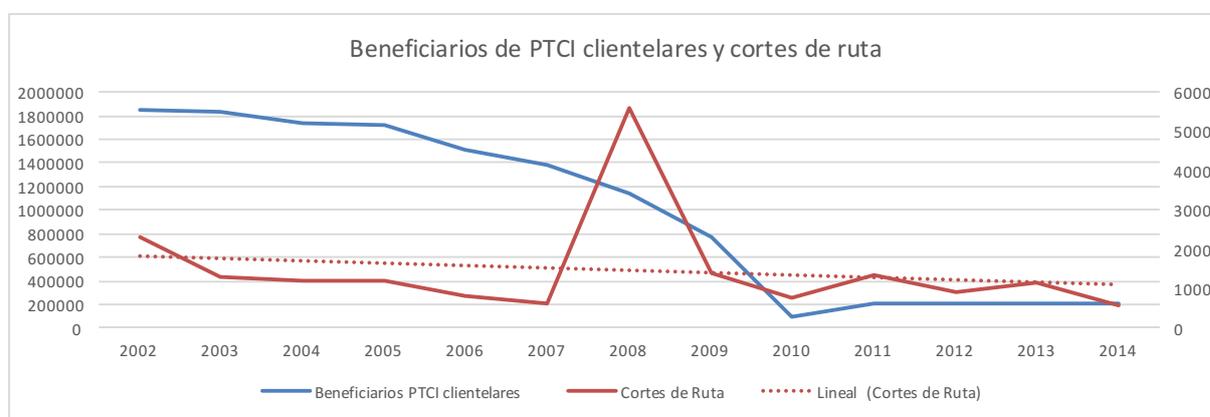
En este último punto volveremos sobre esa sistematización y revisaremos de modo sintético parte de la evidencia desarrollada en los puntos anteriores de este capítulo. Este apartado se organiza en base a los tres elementos del mecanismo causal destacados en el capítulo 4: (a) competencia política y conflictos territoriales, (b) diseño estratégico de programas asistenciales y (c) mediación política de las redes clientelares.

a. competencia política y conflictos territoriales

En lo que respecta a la prueba “*hoop*”, esperábamos observar una alta conflictividad territorial al comienzo del período y que la misma disminuyera a partir de la consolidación de los PTCI con “altas probabilidades de uso clientelar”. Como se observa en el gráfico 6.8, efectivamente a partir del desarrollo del PJJHD en el 2002 la

conflictividad social (medida en términos de cortes de ruta) baja de modo sostenido hasta el 2007; luego sube abruptamente durante el “conflicto con el campo” generando que, como analizamos en secciones anteriores de este capítulo, la conflictividad social cambie cualitativamente a partir del 2008 por lo que desde entonces la misma no se asocia de modo mayoritario con los dispositivos de protesta de las organizaciones sociales. A partir del 2009 el cambio en el modo de vinculación asociado a los PTCI se asocia con una dinámica de protesta social más estabilizada acompañada por mejoras en la situación social general.

Gráfico 6.8: Beneficiarios de PTCI “clientelares” y cortes de ruta



Fuente: elaboración propia en base a datos de Nueva Mayoría (2014) y CEPAL

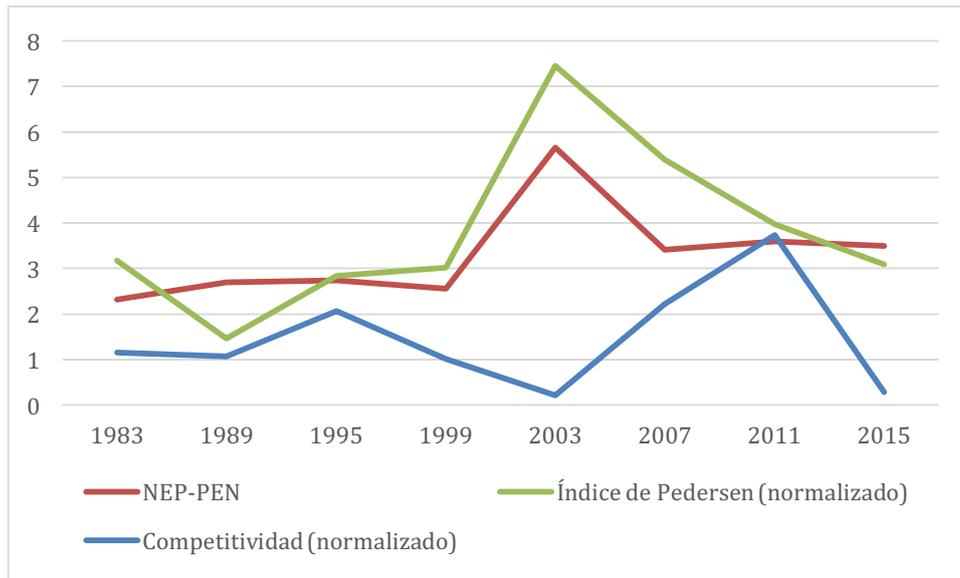
Como enfatizamos más arriba, la disminución de los cortes de ruta no se asocia sólo con la expansión de los PTCI sino que obedece a la mejora generalizada de la situación social. No obstante, lo que aquí nos interesa es enfrentar la prueba empírica “*hoop*” pues si la consolidación de los PTCI “clientelares” no se asocia con una posterior disminución del conflicto, el mecanismo teórico que asocia conflicto social y clientelismo político se debilita.

En lo que respecta a la prueba “*straw in the wind*”, en el capítulo 4 sostuvimos que deberíamos observar una situación inicial de alta fragmentación partidaria y volatilidad electoral y baja competitividad del gobierno, y que esta situación comenzara revertirse a partir del desarrollo de PTCI “clientelares”. Para analizar empíricamente la dinámica general de la competencia política durante el período recurriremos a tres de las dimensiones más estudiadas de los sistemas de partidos: volatilidad, fragmentación y competitividad (Ocaña y Oñate 1999).

La volatilidad electoral es una de las principales dimensiones en el estudio de los sistemas de partidos y busca captar sus modificaciones en base a analizar los cambios electorales netos entre dos elecciones consecutivas, considerando para ello la transferencia de votos individuales (Pedersen 1979; Grotz 2013; Ocaña y Oñate 1999). Por su parte, la fragmentación del sistema de partidos hace referencia a la cantidad de partidos políticos que efectivamente compiten por los cargos, denotando con ello qué tan dispersas están las fuerzas políticas considerando su representación institucional (Ocaña y Oñate 1999, 234). Por último, la competitividad hace referencia al desempeño electoral del partido ganador en relación a su principal competidor.

Como se observa en el gráfico 6.9, y como se argumentó más arriba, el inicio del período muestra un elevado nivel de fragmentación partidaria y volatilidad electoral, acompañada de una baja competitividad del partido en el gobierno. La consolidación electoral del kirchnerismo a partir del 2005 comienza a cambiar la dinámica del sistema de partidos, pues a la vez que aumentaba su competitividad reducía la volatilidad electoral y estabilizaba la fragmentación del sistema de partidos. Sin embargo, la contracara de esta situación y lo que explica la persistencia de valores relativamente altos de volatilidad y fragmentación es la desorganización partidaria de la oposición.

Gráfico 6.9: Dinámica simplificada del sistema de partidos a nivel nacional



Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior de la Nación

¹ Para el cálculo de la volatilidad electoral se utilizó el índice de Pedersen (Pedersen 1979) y para su incorporación en el gráfico se normalizaron los valores dividiéndolos por diez, de modo tal de ocupar una escala similar al NEP.

² Para el cálculo de la fragmentación se utilizó el Número Efectivo de Partidos electoral (Laakso y Taagepera 1979).

³ La competitividad se calculó, siguiendo a Ocaña y Oñate (1999), como la diferencia en la proporción de votos obtenidos por el ganador y el segundo en cada elección, y para su incorporación en el gráfico se normalizaron los valores dividiéndolos por diez, de modo tal de ocupar una escala similar al NEP. Cabe aclarar que el índice de competitividad muestra valores más altos cuando el partido ganador es más competitivo (saca más ventaja a la segunda fuerza) lo que da por resultado un sistema de partidos que, en términos generales, es poco competitivo (pues la primera fuerza gana con comodidad).

Con todo, se observa que el contexto en el que cambia la estrategia de vinculación del gobierno, a partir de la elección de medio término del 2009, se caracteriza por una mayor estabilización del sistema de partidos (en términos de cantidad de partidos competitivos) y una reducción de la volatilidad electoral, asociada a una mayor organización de la oposición y, con ello, una representación más clara de las preferencias electorales de la ciudadanía en elecciones legislativas, lo que en su conjunto torna más competitivo al sistema (reduciendo así la competitividad electoral del kirchnerismo)¹⁷⁸ y genera las condiciones para una dinámica política similar a la

¹⁷⁸ Sin embargo, la persistencia de más de tres fuerzas competitivas a nivel nacional presentan un panorama más favorable para el gobierno de cara a elecciones ejecutivas (donde “el ganador se lo lleva

descrita por los modelos de “partido responsable” (Calvo y Murillo 2014; Kitschelt y Wilkinson 2007; Luna 2008) en la que las diferencias programáticas fortalecen las identidades y preferencias políticas.

Hasta aquí, la evidencia disponible nos permite aumentar la confianza en nuestra hipótesis pues, efectivamente, el surgimiento de PTCI “clientelares” se asocia a un contexto de elevada fragmentación y volatilidad y baja competitividad del partido en el gobierno, por lo que los incentivos electoralistas sugeridos por la teoría respecto al “diseño estratégico de políticas asistenciales” se encuentran presentes en el caso de estudio. A su vez, la consolidación de la estrategia clientelar parece acompañar un proceso inmediato de fortalecimiento político por parte del gobierno, en especial en lo referido a la construcción de una fuerza política competitiva con una base electoral mínima y “bajada al territorio”.

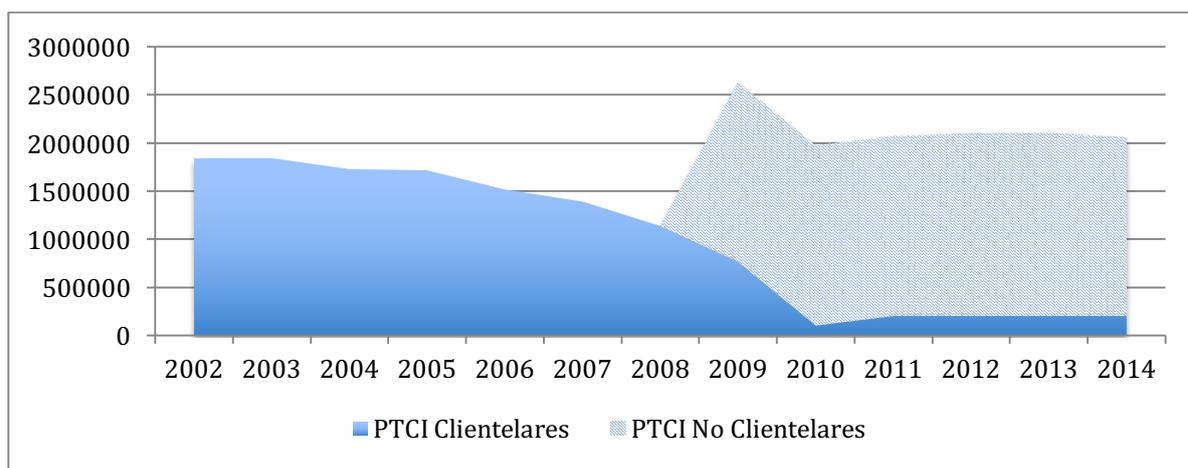
b. Diseño estratégico de programas asistenciales

En lo que respecta al diseño estratégico de programas asistenciales, esperábamos observar que durante el primer período se implementen PTCI con altas probabilidades de ser utilizados de modo clientelar, ésta constituye la prueba “*hoop*” pues, caso contrario, la hipótesis debería ser descartada. A su vez, para agregar mayor confianza en nuestra hipótesis, la prueba “*straw in the wind*” sugería que deberíamos encontrar durante el primer período un incremento de la cantidad de beneficiarios y/o las partidas presupuestarias de PTCI “clientelares”. Efectivamente, como analizamos en capítulos precedentes y como observamos en el gráfico 6.11, hay una clara diferenciación en los PTCI implementados entre 2003-2009 y 2009-2015, con una alta incidencia de PTCI clientelares en el primer período y su posterior reducción.

todo”) y el gobierno gana con comodidad las presidenciales del 2011. Sin embargo, en el año 2015, hacia el final del período, el kirchnerismo enfrenta una elección presidencial con una oposición más consolidada, lo que asociado a su peor desempeño electoral genera su nivel de competitividad más bajo del período dando por resultado una segunda vuelta electoral en la que finalmente será vencido.

No obstante, la cantidad de beneficiarios de PTCI “clientelares” disminuye a lo largo del período (incluso antes de ser reemplazados por PTCI no clientelares) acompañando tanto la recuperación económica -sobre todo del empleo- y la consolidación política del kirchnerismo, lo que contrasta con la hipótesis. Sin embargo, como analizamos en apartados anteriores de este capítulo, las transferencias en concepto de PTCI “clientelares” a las provincias (y en general el presupuesto de estos programas) aumentó de modo sostenido durante el período. Con todo, estas particularidades presentes en el caso de estudio no fueron anticipadas por la teoría por lo que si bien podemos sostener la presencia del mecanismo, en este aspecto el mismo no opera exactamente como la teoría sugiere.

Gráfico 6.11: Beneficiarios de PTCI por tipo



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL, Base de datos de programas de protección social no contributiva, ANSES y MDS

c. Mediación política de las redes clientelares.

En lo que respecta a la prueba “hoop”, esperábamos ver que la distribución de los PTCI “clientelares” no se correlaciona con criterios de necesidad socioeconómica. Como vimos en apartados anteriores, y como muestra el gráfico 6.12, la distribución en

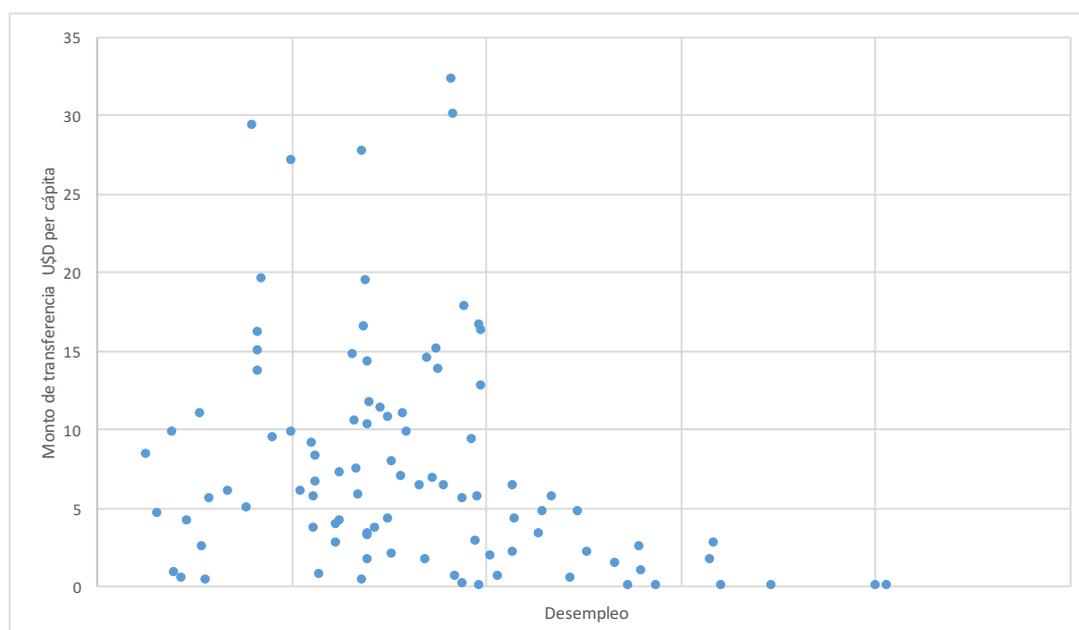
dólares per cápita¹⁷⁹ de los PTCI “clientelares” por provincia para el primer período no se correlaciona con el criterio rector de su distribución: el desempleo. Más bien, los montos más altos parecen haber sido recibidos por provincias/año con niveles medios y medios/bajos de desempleo.¹⁸⁰

Por último, como prueba de tipo “*straw in the wind*”, esperábamos observar que las organizaciones territoriales asociadas al gobierno participaran de la distribución o control de contraprestaciones de los PTCI. Efectivamente, como describimos en el capítulo 5, las reglas operativas de los programas considerados como con “altas probabilidades de uso clientelar” se caracterizaron por la participación de las organizaciones sociales, tanto en la inscripción de beneficiarios para las transferencias como en el desarrollo de actividades complementarias en coordinación con los municipios.

¹⁷⁹ Se utiliza esta unidad de medida con el propósito de corregir los efectos inflacionarios en los montos presupuestarios durante el período. Asimismo se elige utilizar dólares y no correcciones por IPC debido a los problemas asociados con la intervención del INDEC y la manipulación de indicadores.

¹⁸⁰ Cabe aclarar que los montos de las prestaciones cambian significativamente de año a año, siendo los años 2007 y 2008 en los que, en promedio, más dinero recibieron las provincias en concepto de estos programas (independientemente de cómo se ajuste el monto el patrón es consistente).

Gráfico 6.12: Transferencias a las provincias en concepto de PTCI “clientelares” -per cápita en dólares- y tasa de desempleo por provincia. 2003-2009



Fuente: elaboración propia en base a datos de Oficina Nacional de Presupuesto para el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación e INDEC.

¹ Si la distribución de los programas hubiese seguido un criterio fundado en la necesidad socioeconómica, la dispersión de los puntos (provincias/año) en el gráfico debería seguir el patrón de una curva ascendente hacia la derecha.

² Otra posible explicación a esta distribución podría ser la mayor disponibilidad presupuestaria del gobierno en los últimos años del período, no obstante al caer la cantidad de beneficiarios en el tiempo los montos per cápita indexados a inflación hubiesen corregido ese efecto, por lo que la hipótesis de su distribución parcialmente desvinculada a los criterios de necesidad socioeconómica cobra fuerza.

Considerando la evidencia sintetizada en este apartado y lo desarrollado en los apartados anteriores, consideramos que puede concluirse que las pruebas empíricas planteadas fueron superadas. Por consiguiente, podemos concluir que los datos descriptos a lo largo de este capítulo pueden considerarse “evidencia diagnóstica” que nos permite aumentar la confianza en nuestra hipótesis y sostener que, en nuestro caso de estudio, el desarrollo de PTCI “clientelares” parece asociarse a los escenarios de competencia política y conflictividad social que enfrenta el gobierno.

Conclusiones Finales

El estudio del clientelismo político está atravesado por controversias y contradicciones. Si bien esto no es una excepción en las ciencias sociales, en el caso específico del clientelismo esto obedece en buena medida al carácter elusivo y, a la vez, relevante del fenómeno. La multiplicidad de significados que se solapan en las interacciones políticas hace que sea muy difícil construir teorías que puedan captar la complejidad de las relaciones clientelares y, a la vez, hacerlas tratables metodológicamente. A su vez, el carácter informal de los intercambios clientelares y los “sobrentendidos” que gobiernan sus normas de funcionamiento, hacen que sea imposible construir evidencia cuantificable sobre los mismos sin caer en grandes simplificaciones y potenciales errores de interpretación.

Debido a estas particularidades, al abordar el desarrollo de esta tesis se debió hacer énfasis en la construcción teórica del objeto de estudio y en la selección de la estrategia metodológica, procurando establecer una posición clara en las controversias que atraviesan el estudio de la cuestión, a riesgo de extender estos asuntos más de lo recomendado. Con todo, se optó por encarar el estudio del clientelismo político a partir de analizar la “política de la política asistencial”, enfatizando en este marco el estudio de la relación entre los PTCI y el clientelismo político en la Argentina durante el gobierno de los Kirchner.

El análisis se orientó a comprobar dos hipótesis: 1) que la relación entre los PTCI y el clientelismo político en el caso de estudio reconoce dos etapas: la primera se caracteriza por el desarrollo de PTCI diseñados de modo tal de facilitar su uso clientelar por parte de las organizaciones políticas territoriales y, con ello, la construcción de una red

clientelar propia del kirchnerismo. La segunda, por su parte, se caracteriza por un cambio en la estrategia, orientando el esquema de PTCI hacia políticas programáticas pero, sin embargo, persistieron programas clientelares de menor envergadura que continuaron sosteniendo a la red clientelar del gobierno. 2) Que el desarrollo de PTCI con altas probabilidades de ser utilizados de modo clientelar se asociaba a un contexto en el que el gobierno debía consolidar su organización política territorial y así enfrentar escenarios de alta competencia política y conflictividad social.

Para poder avanzar en el análisis de estas hipótesis primero se desarrolló un esquema teórico que permitió esclarecer qué entendemos por clientelismo político, cómo consideramos que el mismo funciona en las democracias contemporáneas a través de redes clientelares y bajo qué condiciones consideramos que los gobiernos recurren al desarrollo de prácticas clientelares. De este debate teórico se encarga la primera parte de la tesis. La segunda parte comienza con un debate respecto a la estrategia metodológica a utilizar y luego se vuelca hacia el análisis empírico de dos capítulos, cada uno orientado a analizar una de las hipótesis de trabajo.

En estas conclusiones se hará un breve repaso sobre lo desarrollado a lo largo de la tesis, destacando tanto la construcción teórica realizada como los hallazgos empíricos en el caso de estudio, y se avanzará en algunas observaciones generales inspiradas en la misma.

1. Diseño estratégico de políticas asistenciales

En breve, el argumento teórico sostenido en este trabajo puede sintetizarse del siguiente modo: el clientelismo político es un tipo de relación política informal y asimétrica que asocia, mediante el intercambio de apoyo político por beneficios selectivos, a ‘clientes’, ‘mediadores’ y ‘patrones’, quienes en su asociación instituyen redes clientelares. Las

redes clientelares conforman espacios de interacción caracterizados por roles funcionales específicos que configuran su organización; de este modo, no sólo permiten coordinan los intercambios de apoyo político por beneficios selectivos sino que también habilitan el reconocimiento mutuo de los actores que participan de ella y los roles en los que se insertan. Como destaca la literatura politológica sobre cooperación, cuando los intercambios de recursos se asocian al reconocimiento y la influencia, aumenta la cooperación (Berardo y Mazzalay 2012) habilitando la construcción de normas sociales que permiten la persistencia de la relación (Horne 2014) y, en el caso del clientelismo político, esto genera que la misma sea mucho más que un mero intercambio para constituirse en un modo legitimado de intermediación política (Auyero 2001; Barozet 2006). Por ello, la dinámica de las redes clientelares es relevante para analizar los procesos internos de los sistemas políticos en los que éstas son persistentes como modos de organización pues, en la medida en que éstas han sido exitosas en el pasado, podemos esperar que prevalezcan como formas de vinculación entre políticos y ciudadanos en el futuro.

Para los propósitos de esta tesis, lo relevante de las redes clientelares es que permiten la consolidación de organizaciones políticas territoriales, por lo que sirven tanto para mejorar el desempeño electoral de los ‘patrones’ como para enfrentar situaciones de política contenciosa local, a la vez que son un medio para la distribución de beneficios selectivos que permiten atender situaciones de carencia de los ‘clientes’. Por ello, al enfrentar situaciones de mayor competencia política local y conflictividad territorial, los gobiernos pueden elegir diseñar algunos aspectos de los programas asistenciales de modo tal que los mismos puedan ser utilizados de forma discrecional por sus redes clientelares y, así, mejorar su desempeño político local y propender a la desmovilización social al generar canales de negociación con las organizaciones y

brindar soluciones -aunque coyunturales- a sus demandas. En esta tesis llamamos a esto ‘uso estratégico de la política asistencial’.

No obstante, las redes clientelares están limitadas respecto al caudal electoral que pueden organizar, a la vez que el sostenimiento de las mismas implica enfrentar costos organizacionales elevados y aumenta la dependencia del gobierno con respecto a las organizaciones territoriales. Debido a ello, su uso es muy limitado para desequilibrar arenas electorales nacionales. Frente a esta situación, cuando la estrategia política del gobierno se aleja de las arenas políticas territoriales y se orienta a la construcción de una base electoral masiva que lo consolide como fuerza de alcance nacional, la utilidad política de las redes clientelares languidece por lo que los gobiernos deben procurar ampliar sus bases de apoyo político más allá de éstas. Frente a tal escenario, el gobierno tiene incentivos para implementar políticas programáticas de amplio alcance que les permitan construir coaliciones distributivas con amplios sectores sociales -que desbordan la capacidad de coordinación de las redes clientelares-; sin embargo, esta vinculación programática con un electorado más extenso no garantiza el apoyo político de éste, por lo que, a modo de resguardo, el gobierno también tiene incentivos para sostener políticas clientelares que mantengan activas a sus redes clientelares territoriales.

En breve, a medida que el tipo de competencia política que enfrentan los gobiernos cambia, el uso estratégico de la política asistencial debe adaptarse, por lo que es de esperar que la misma se torne más compleja a medida que emergen nuevos escenarios. Siguiendo esta línea de reflexión, es posible considerar que buena parte de la diversidad asociada a los modos de funcionamiento de la política asistencial esté -en parte- asociada al modo en el que los encargados de su diseño e implementación recurrieron a ella para alcanzar sus objetivos políticos.

Siguiendo esta deriva teórica, en esta tesis se procuró argumentar en extenso cómo llevar adelante un estudio empírico que avance en el análisis del uso estratégico de la política asistencial. Para tal propósito se simplificó este marco teórico en términos de un mecanismo causal que lograra asociar el escenario de competencia política del gobierno con el resultado de diseño estratégico de PTCI clientelares, y se sugirió estudiar el mismo a partir del trazo de proceso causal, enfatizando que esta técnica no nos permite generar inferencias que “validen” las hipótesis teóricas sino que, siguiendo una lógica bayesiana, nos permite describir de antemano qué evidencia “diagnóstica” deberíamos encontrar en el caso de estudio y, a partir del “peso probatorio” de la misma, aumentar en mayor o menor medida nuestra confianza en las hipótesis.

En este sentido, el análisis empírico de esta tesis se orientó a analizar en qué medida el mecanismo teórico sugerido se encuentra o no presente en el caso de estudio. A continuación repasaremos brevemente cómo, a partir de este marco teórico, se analizó el uso estratégico de la política asistencial al caso de estudio.

2. Clientelismo político y uso estratégico de la política asistencial en la Argentina kirchnerista

El análisis del caso de estudio concluyó que la política de la política asistencial durante el kirchnerismo puede ser abordada diferenciando dos etapas: desde el inicio del gobierno en el 2003 hasta su primera derrota electoral en el 2009, y desde esta hasta la salida del gobierno en el 2015.

La primera etapa se caracterizó por la rápida consolidación política del kirchnerismo en un contexto general de elevada fragmentación partidaria y volatilidad electoral. La estrategia de construcción política del kirchnerismo durante esta etapa se centró en una lógica de transversalidad y vinculaciones directas con organizaciones políticas

territoriales con el propósito de desarrollar una coalición política heterogénea que le permitiera posicionarse como referente de la centro izquierda y, a la vez, enfrentar algunos de los desafíos políticos del gobierno, en especial: ganar autonomía respecto de la dirigencia del PJ, bajar al territorio y ganar legitimidad frente a una ciudadanía muy crítica de la clase política.

En este contexto, la consolidación de los esquemas de PTCI con altas probabilidades de ser utilizados clientelamente, desarrollados durante el gobierno de Duhalde, se presentaba como una herramienta que permitía utilizar estratégicamente la política asistencial para facilitar la incorporación de organizaciones sociales a la coalición de gobierno y, de este modo, acoplarse a la estrategia general de construcción de poder. Con ello, el kirchnerismo logró ganar legitimidad simbólica -tanto frente a la ciudadanía en general como a los sectores progresistas-, “bajar a territorio” y empezar a construir una red clientelar que le permitió mejorar su organización política territorial, ayudó a reducir la intensidad de la conflictividad social y a construir una base de apoyo político. Si bien la inercia de la recuperación económica, en especial del empleo, entre el 2003 y el 2007 llevó a una reducción paulatina de los beneficiarios de PTCI “clientelares”, las transferencias presupuestarias del Gobierno Nacional hacia las provincias en concepto de estos programas creció de modo sostenido durante el período. A su vez, la evidencia disponible sugiere que la distribución interprovincial de éstas transferencias no se basó en criterios de necesidad socioeconómica, a la vez que se observa que algunas provincias cuyos gobernadores fueron importantes para la estrategia de construcción de poder del kirchnerismo se beneficiaron más que proporcionalmente (considerando sus niveles de desempleo y la proporción de su población viviendo bajo NBI) en el reparto presupuestario. Por ello, la conjunción de la incorporación de organizaciones sociales territoriales a la coalición kirchnerista (caracterizada por la integración de sus líderes a

cargos políticos dentro del gobierno y su presencia constante en actos apoyando al kirchnerismo) y la distribución políticamente sesgada de transferencias a las provincias fueron presentadas como evidencia de los usos estratégicos de los PTCI en esta primera etapa.

El 2009 será un año clave en la modificación del uso estratégico de la política asistencial. Por un lado, las consecuencias de la crisis económica internacional comienzan a hacerse evidentes, destacando los límites del modelo económico y las dificultades del gobierno para abordar sus principales consecuencias (Damill y Frenkel 2015); asociado a ello, el año comienza con manifestaciones por parte de organizaciones sociales que, bajo el lema “por trabajo sin clientelismo”¹⁸¹, visibilizan que la situación social era más delicada de lo que el gobierno admitía. Por otro lado, las elecciones legislativas de ese año encontraban a la presidenta con la imagen pública más baja de todo el período y teniendo que enfrentar los coletazos de la “crisis con el campo” y las múltiples rupturas que la misma generó hacia el interior de la coalición de gobierno, en especial con los “radicales k” (y con ello el fin de buena parte de la “transversalidad”) y algunos intendentes y gobernadores peronistas (cuyas bases electorales fuertemente arraigadas en el sector rural les hicieron sentir su descontento).

En este contexto las elecciones de medio término del 2009, a pesar del recurso de listas colectoras y candidatos testimoniales, mostraron los límites de una estrategia de construcción de poder muy dependiente del territorio y la disciplina política de los intendentes. En los comicios, la fórmula presidencial sólo consiguió más votos que el intendente ganador en el 20% de los municipios de la provincia de Buenos Aires, circunscripción fundamental para ganar las elecciones.¹⁸² Esto se explica por el uso de

¹⁸¹ <http://www.lapoliticaonline.com/nota/nota-61918/> Último acceso: ocho de Agosto del 2016

¹⁸² La elección del 2007 es un antecedente de esta situación pues muchos de los candidatos a intendentes incorporados en una colectora del FPV lograron más votos en su circunscripción que la fórmula

“listas espejo” en las que los intendentes además de estar en la lista que llevaba a Néstor Kirchner como candidato a Diputado Nacional, se encontraban en la lista que llevaba a Francisco de Narvaez para el mismo cargo. Esto abrió las puertas para que la “estructura territorial” del PJ “jugara a dos puntas” (Zarazaga 2014b) encumbrando a de Narvaez y mostrándole al expresidente sus limitaciones para controlarla.

Esta situación daba cuenta de que el disciplinamiento de los intendentes era irregular y no podía constituir las bases de su estrategia política. A este problema en la provincia de Buenos Aires se sumaba la evidencia de que el gobierno tenía grandes problemas para “llegar” a las clases medias urbanas, cuestión que la alianza con un sector del radicalismo no había podido modificar y que su actual ruptura con este sector, sumada al cambio discursivo de la presidenta de un “compromiso con las instituciones” -durante la campaña 2007- al actual “giro populista” en torno a un discurso montado en la doctrina “nacional popular”, agravaría (Novaro, Bonvecchi, y Cherny 2014).

Con todo, el contexto fue propicio para reorientar aspectos de la estrategia política del gobierno, fortaleciendo su componente populista y su orientación “progresista”, que si bien tuvo indicios desde el principio (Perelló y Biglieri 2007) su intensidad pareció intensificarse durante los gobiernos de CFK en especial a partir del “conflicto con el campo” (Svampa 2013).¹⁸³ En este marco, un nuevo esquema de PTCI de orientación programática, encabezado por la AUH, sería un elemento de gran relevancia simbólica y política para el gobierno (Weyland 2014), pues no sólo le permitía mostrar efectos sustantivos en materia de protección social sino que le permitía vincular de modo directo a la misma con el proyecto político encarnado por la presidenta.

presidencia, en especial en la Provincia de Buenos Aires, evidenciando un elevado corte de boleta. No obstante, la incidencia fue mayor en el 2009.

¹⁸³ Como señala Svampa (2013), otros hitos relevantes para entender el proceso de consolidación del “giro populista” del kirchnerismo son la muerte de Néstor Kirchner y el conflicto por la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. Pues entorno a estos eventos, el gobierno logró articular un discurso político binario de polarización social, en la que él representaba los intereses del pueblo y sus adversarios corporizaban a los “poderes concentrados” (internos y externos) que se oponían al proyecto político redistributivo representado por la Presidenta.

No obstante, el gobierno siguió sosteniendo a sus redes clientelares a partir de programas asistenciales de menor envergadura, como el PRIST, que se sumaban a otros mecanismos de transferencia de recursos desde el gobierno nacional a las organizaciones sociales, como los emprendimientos cooperativos de vivienda, logrando de este modo sostener una estrategia de “diversificación” en su usos estratégicos de la política asistencial.

A modo de palabras finales, a continuación se desarrollan brevemente algunas observaciones respecto a lo aprendido a lo largo del trabajo.

3. Consideraciones finales: se necesitan mejores teorías

Las expectativas de retribución están arraigadas en los procesos de diferenciación dentro del sistema político y por ello son un componente esencial para comprender las dinámicas políticas de los Estados de Bienestar (Luhmann 1993). La capacidad de garantizar (y la amenaza de retirar) retribuciones es un aspecto central del poder político, y este está presente tanto en las retribuciones programáticas formales como en las clientelares e informales (Kusche 2014), sin embargo, las mismas obedecen a tipos de relaciones políticas distintas y, por ello, afectan de un modo diferente a los modos de construcción política.

En este sentido, puede sugerirse que la “pauta que conecta”¹⁸⁴ a las dinámicas de la competencia política y los cambios en los esquemas de políticas sociales, son los diversos modos de vinculación que establecen los partidos políticos con sus bases de apoyo político. De allí que la perspectiva de los ‘usos estratégicos de la política

¹⁸⁴ Parafraseando la famosa frase del biólogo y filósofo Gregory Bateson sobre la relación entre lo social y lo natural.

asistencial' nos permita profundizar en la relación entre la persistencia del clientelismo político y el desarrollo de nuevos dispositivos distributivos, como los PTCI.

Sin embargo, los modelos teóricos asociados al uso estratégico de la política asistencial y la teoría de la “diversificación de portafolio” son muy dependientes de su intento por dar cuenta de los incentivos para el desarrollo de modos de distribución focalizados con consecuencias políticas previsibles, por lo que poseen serias limitaciones para analizar los incentivos para el desarrollo de prácticas programáticas y omiten completamente variables críticas comunes en los estudios clásicos sobre Estados de Bienestar: la estructura de clases, la ideología de los gobiernos, la organización política de los sindicatos y las izquierdas, las dinámicas a largo plazo del mercado de empleo, la política macroeconómica, los procesos de industrialización, entre otras.¹⁸⁵ Debido a ello, considero que es necesaria una síntesis teórica que conjugue la clásica literatura - con tendencias estructuralistas y funcionalistas- sobre la política del Estado de Bienestar con los nuevos aportes -más centrados en el individualismo metodológico y las teorías de la elección racional- de las teorías de la distribución estratégica y los mecanismos no-programáticos de distribución.

En este sentido, se requieren teorías que puedan insertar a las estrategias electoralistas y las necesidades de organización partidaria de los gobiernos, ineludibles para comprender la política en regímenes democráticos, en un esquema que contemple los cambios socioeconómicos generales y las dinámicas de organización de las clases trabajadoras, necesarios para avanzar en la comprensión de los modos de organización capitalista y su heterogeneidad institucional. Solo entonces podremos avanzar en una mirada integral de los factores que asocian a las estrategias de construcción política con

¹⁸⁵ Por ejemplo: Esping-Andersen 1985; Huber, Ragin, y Stephens 1993; Korpi 1983; Manow 2009.

los esquemas de políticas sociales; hasta entonces, aportes como los de esta tesis tendrán un carácter necesariamente provisorio.

Referencias Bibliográficas

- Abente Brun, Diego, y Larry Diamond. 2014. *Clientelism, Social Policy, and the Quality of Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Adelantado, José, y Elenise Scherer. 2008. “Desigualdad, democracia y políticas sociales focalizadas en América Latina”. *Estado, Gobierno. Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública* (11): 117–34.
- Agis, Emanuel, Carlos Cañete, y Demián Panigo. 2010. *Impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina*. Buenos Aires: CEIL-PIETTE.
- Águila, Nicolás, y Rubén Lo Vuolo. 2016. Documentos de Trabajo CIEPP *Argentina y Brasil: los límites de los regímenes de crecimiento liderados por el empleo y los salarios*. Buenos Aires.
- Aguirre, Julio Leonidas. 2011a. *Introducción al Análisis de Redes Sociales*. Buenos Aires.
- . 2011b. “Political clientelism in Argentina: an overview on the state of the art”. *A Different View* 6(38): 12–20.
- . 2012. Documentos de Trabajo CIEPP *Redes Clientelares. Una perspectiva teórica desde el Análisis de Redes Sociales*. Buenos Aires.
- . 2013a. “El clientelismo más allá de sus patrones: reflexiones a partir del caso argentino” ed. Flavia Freidenberg. *Con distintos acentos. Investigación y reflexión sobre América Latina*.
- . 2013b. “Vínculos entre políticos y ciudadanos en América Latina”. *Iberoamericana: América Latina – España - Portugal* 49: 8.
- . 2015. “Más allá del asistencialismo”. *Brecha*: 10–16.
- . 2016. “Mecanismos causales y process tracing. Una introducción”. *Revista SAAP* 10(1): MIMEO.
- Aguirre, Julio Leonidas, y Gabriela Marzonetto. 2014. “Sin estudio y sin trabajo. El Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos: PROG.R.ES.AR”. *Serie Análisis de Coyuntura CIEPP* (25): 1–25.
- Aguirre, Julio Leonidas, y Leonardo Rodríguez Zoya. 2011. “Teorías de la complejidad y ciencias sociales. Nuevas estrategias epistemológicas y metodológicas.” *Nómadas, Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas* 30(1): 1–25.
- Alford, Robert, y Roger Friedland. 1991. *Los poderes de la teoría. Capitalismo, Estado y democracia*. Buenos Aires: Manantial.
- Alonso, Guillermo, y Valeria Di Costa. 2015. “Más allá del principio contributivo: cambios y continuidades en la política social argentina, 2003-2011”. *Estudios Sociológicos* 33(97): 31–62.
- Alonso, Guillermo V. 2007. “Acerca del clientelismo y la política social: reflexiones en torno al caso argentino”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 1(37): 1–10.
- Andrenacci, Luciano, Fernando Falappa, y Daniel Lvovich. 2004. “Acerca del Estado de Bienestar del Peronismo Clásico (1943-1955)”. En *El país del no me acuerdo. (Des) memoria institucional e historia de la política social en Argentina*, eds. Julián Bertranou, Juan Manuel Palacion, y Gerardo Serrano. Buenos Aires: Prometeo libros, 83–114.
- Ansell, Christopher. 2006. “Network Institutionalism”. En *The Oxford Handbook of Political Institutions*, eds. R A W Rhodes, Sarah Binder, y Bert Rockman. Oxford: Oxford University Press.
- Archer, Ronald P. 1990. “The Transition from Traditional to Broker Clientelism in Colombia: Political Stability and Social Unrest”. *Kellogg Institute Working Paper*

- (140): 1–42.
- Arcidiácono, Pilar, Verónica Carmona Berrenechea, Vilma Paura, y Mora Straschnoy. 2012. “La Asignación Universal por Hijo para la Protección Social: ¿una vía de transformación en la política social argentina?” En *Más derechos, ¿menos marginaciones? Políticas sociales y bienestar en la Argentina*, Buenos Aires: Biblos.
- Arendt, Hannah. 2009. *¿Qué es la política?* Buenos Aires: Paidós.
- Arza, Camila. 2012. “Extending Coverage Under the Argentinian Pension System: Distribution of Access and Prospects for Universal Coverage”. *International Social Security Review* 65(2): 29–49.
- Arza, Camila, y Florencia Chahbenderian. 2014. *Programas de transferencias monetarias a las familias: Las experiencias de Argentina, Bolivia, Brasil y Chile*. Buenos Aires.
- Auyero, Javier. 1997a. “Estudios sobre clientelismo político contemporáneo”. En *¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político contemporáneo*, ed. Javier Auyero. Buenos Aires: Losada.
- . 1997b. “Evita como performance. Mediación y resolución de problemas entre los pobres urbanos del Gran Buenos Aires”. En *¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político contemporáneo*, ed. Javier Auyero. Buenos Aires: Losada.
- . 1997c. *Repensando el tropo del clientelismo político*. Buenos Aires.
- . 2001. *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*. Buenos Aires: Manantial.
- . 2002. “Clientelismo político en Argentina: doble vida y negación colectiva”. *Perfiles Latinoamericanos* 20: 19.
- . 2004a. Claves para todos *Clientelismo político. Las caras ocultas*. ed. José Nun. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- . 2004b. “Política, dominación y desigualdad en la Argentina contemporánea. Un ensayo etnográfico”. *Revista Nueva Sociedad* (193): 12.
- . 2008. “Patronage and Contention”. En *Contention, Change, and Explanation: A Conference in Honor of Charles Tilly*, ed. The Social Science Research Council. New York: The Social Science Research Council, 1–35.
- . 2014. “Lessons Learned While Studying Clientelistic Politics in the Gray Zone”. En *Clientelism, Social Policy and the Quality of Democracy*, eds. Diego Abente Brun y Larry Diamond. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 114–29.
- Auyero, Javier, y Claudio Benzecry. 2016. “La lógica práctica del dominio clientelista”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 226(1): 161–85.
- Baez, Javier, Adriana Camacho, Emily Conover, y Román Zárate. 2012. World Bank Policy Research Working Paper *Conditional Cash Transfers, Political Participation, and Voting behavior*. Washington DC.
- Bailey, Frederick George. 1970. *Las reglas del juego político*. Caracas: Tiempo Nuevo.
- Barozet, Emmanuelle. 2004. “Elementos explicativos de la votación de los sectores populares en Iquique: Lógica y eficiencia de las redes clientelares”. *Política* (43): 205–51.
- . 2006. “Relecturas de la noción de clientelismo: una forma diversificada de intermediación política y social”. *Ecuador Debate* (69): 77–101.
- Barrientos, Armando. 2008. “Latin America: towards a liberal-informal welfare regime”. En *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America. Social Policy in Development Contexts*, eds. Ian Gough y Geof Wood. Cambridge:

- Cambridge University Press, 121–68.
- . 2012. “Dilemas de las políticas sociales latinoamericanas ¿Hacia una protección social fragmentada?” *Nueva Sociedad* (239): 65–78. http://www.nuso.org/upload/articulos/3847_1.pdf.
- Barrientos, Armando, y Claudio Santibáñez. 2009. “New Forms of Social Assistance and the Evolution of Social Protection in Latin America”. *Journal of Latin American Studies* 41(1): 1.
- Barsky, Osvaldo, y Mabel Dávila. 2008. *La rebelión del campo. Historia del conflicto agrario argentino*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Bauböck, Rainer, Donatella della Porta, Ignacio Lago, y Camil Ungureanu. 2009. “¿De las ‘guerras’ metodológicas al pluralismo metodológico?” *Revista Española de Ciencia Política* 29: 11–38.
- Beach, Derek, y Brun Pedersen. 2012. “Case selection techniques in Process-tracing and the implications of taking the study of casual mechanisms seriously”. En *APSA 2012 Annual Meeting Paper*, New Orleans, 1–33.
- . 2013. *Process Tracing Methods. Foundations and Guidelines*. Michigan: Press, The University of Michigan.
- Bearfield, Domonic. 2009. “What is patronage? A critical reexamination”. *Public Administration Review* 69(1): 64–76.
- Becerra, Martín. 2015. “Transgresión, propaganda, convergencia y concentración. El sistema de medios en el kirchnerismo”. En *¿Década Ganada? Evaluando el legado del Kirchnerismo*, eds. Carlos Gervasoni y Enrique Peruzzotti. Buenos Aires: Debate, 89–111.
- Bennett, Andrew. 2008. “Process Tracing: A Bayesian Perspective”. En *The Oxford Handbook of Political Methodology*, eds. Janet Box-Steffensmeier, Henry E. Brady, y David Collier. Oxford, 702–21.
- . 2010. “Process Tracing and Causal Inference”. En *Rethinking Social Inquiry. Diverse Tools, Shared Standards*, , 207–21.
- Bennett, Andrew, y Jeffrey Checkel. 2013. “Process Tracing: From Philosophical Roots to Best Practices”. En *Process Tracing in the Social Sciences: From Metaphor to Analytic Tool*, , chapter 1.
- Berardo, Ramiro, y Víctor Mazzalay. 2012. “Confianza, Influencia Política e Intercambio de Recursos en Arenas Decisorias Regionales”. *Revista de Ciencia Política* 32(2): 479–500.
- Boix, María Victoria, Juan Pablo Fernández, y Vanesa Marazzi. 2011. *Implementación del Plan Argentina Trabaja en Esteban Echeverría: sistematización de la experiencia*. Buenos Aires. <http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/201205implementacion.pdf>.
- Borghini, Natalia, Clara Bressano, y Ana. Logiudice. 2012. “La actualidad de la política social. ¿Retorno del estado que no fue o nueva matriz de la asistencia?” *La revista del Centro Cultural de la Cooperación* (16).
- Botana, Natalio. 2012. *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*. Buenos Aires: Edhasa.
- Brady, Henry, y David Collier. 2010. *Rethinking Social Inquiry. Diverse Tools, Shared Standards*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Brambor, Thomas, William Roberts Clark, y Matt Golder. 2006. “Understanding Interaction Models: Improving Empirical Analysis”. *Political Analysis* 14: 63–82.
- Bunge, Mario. 1997. “Mechanism and Explanation”. *Philosophy of the Social Sciences* 27(4): 410–65. <http://pos.sagepub.com/content/27/4/410.abstract>.

- . 2004. “How Does It Work?: The Search for Explanatory Mechanisms”. *Philosophy of the Social Sciences* 34(2): 182–210.
- Burdman, Julio. 2010. “Alfas, ranas y testimoniales: la cultura política de las elecciones legislativas de medio término en Argentina”. *Revista PostData* 15(1): 33–74.
- Caciagli, Mario. 1977. *Democrazia cristiana e potere nel Mezzogiorno*. Florence: Guaraldi.
- . 1996. “Clientelismo, corrupción y criminalidad organizada”. *Cuadernos y debates* 60(60): 5.
- Caciagli, Mario, y Frank Belloni. 1981. “The ‘New’ Clientelism in Southern Italy: The Christian Democratic Party in Catania”. En *Political Clientelism, Patronage and Development*, eds. Shmuel Eisenstadt y René Lemarchand. London: Sage, 35–56.
- Calvo, Ernesto, y Marcelo Escolar. 2005. *La nueva política de partidos en la Argentina: crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Buenos Aires: Prometeo libros.
- Calvo, Ernesto, y María Victoria Murillo. 2004. “Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market”. *American Journal of Political Science* 48(4): 742–57.
- . 2008. “¿Quién reparte? Clientes partidarios en el mercado electoral argentino.” *Desarrollo económico* 47(188): 515–42.
- Calvo, Ernesto, y María Victoria Murillo. 2013. “Cuando los partidos políticos se encuentran con sus votantes: un análisis de los vínculos políticos a través de las redes partidarias y las expectativas distributivas en Argentina y Chile”. *América Latina Hoy* (65): 30.
- . 2014. “Partisan Linkages and Social Policy Delivery in Argentina and Chile”. En *Clientelism, Social Policy, and the Quality of Democracy*, eds. Diego Abente Brun y Larry Diamond. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Campbell, Colin, y Guy Peters. 1988. “The Politics/Administration Dichotomy: Death or Merely Change?” *Governance* 1(1): 79–99.
- Campos, Luis, Eleonor Faur, y Laura Pautassi. 2007. “Programa familias por la inclusión social. Entre el discurso de derechos y la práctica asistencial”. *Colección Investigación y Análisis CELS* (4): 1–51.
- Carnes, Matthew, y Isabela Mares. 2014. “Coalitional Realignment and the Adoption of Non-Contributory Social Insurance Programs in Latin America”. *Socio-Economic Review* 12(4): 695–722.
- . 2016. “Redefining Who’s ‘in’ and Who’s ‘out’: Explaining Preferences for Redistribution in Bolivia”. *Development Studies* Forthcomin.
- Carrizo, Carla. 2011. “La política al interior de los partidos: peronismo, radicalismo y kirchnerismo”. En *La política en tiempos de los Kirchner*, eds. Andrés Malamud y Miguel De Luca. Buenos Aires: Eudeba, 85–94.
- Cavarozzi, Marcelo. 2004. “Cómo una democracia de libro de texto desembocó en un régimen de partido único. Es el peronismo, estúpido”. *Política* (42): 207–20.
- Cecchini, Simone, y Aldo Madariaga. 2011. “Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe”. *Cuadernos de la CEPAL* (95).
- CELS. 2003. “Plan Jefes y Jefas ¿Derecho social o beneficio sin derechos?” *Colección Investigación y Análisis CELS* (1).
- Centro de Estudios Nueva Mayoría. 2014. *Indicadores de conflictividad social (1980-2014)*. Buenos Aires. http://www.nuevamayoria.com/index.php?option=com_content&task=view&id=4237&Itemid=1.
- Chahbenderian, Florencia, y Magdalena Méndez. 2012. “La reforma en el sistema de

- Asignaciones Familiares. Alcances y limitaciones”. *Serie Análisis de Coyuntura CIEPP* (24): 1–23.
- Cheresky, Isidoro. 2006. “Un signo de interrogación sobre la evolución del régimen político”. En *La política después de los partidos*, ed. Isidoro Cheresky. Buenos Aires: Prometeo libros, 27–74.
- Cherny, Nicolás. 2014. “La relación presidente-partido del gobierno kirchnerista”. En *Peronismo y democracia. Historia y perspectivas de una relación compleja*, ed. Marcos Novaro. Buenos Aires: Edhasa, 143–59.
- Chhibber, Pradeep, y Irfan Nooruddin. 2004. “Do Party Systems Count?: The Number of Parties and Government Performance in the Indian States”. *Comparative Political Studies* 37(2): 152–87. <http://cps.sagepub.com/cgi/doi/10.1177/0010414003260981>.
- Chubb, Judith. 1981. “The Social Bases of an Urban Political Machine: The Case of Palermo”. *Political Science Quarterly* 96(1): 107–25. <http://www.jstor.org/stable/2149679><http://www.jstor.org/silk.library.umass.edu/stable/pdfplus/2149679.pdf?acceptTC=true>.
- Ciminari, Bárbara. 2008. “El conurbano Bonaerense: Descentralización, clientelismo y territorialización”. En *VIII Congreso Nacional sobre Democracia*, Rosario: Universidad Nacional de Rosario.
- Collier, David. 2011. “Understanding Process Tracing”. *Political Science and Politics* 44(4): 823–30.
- Combes, Hélène. 2011. “¿Dónde estamos con el estudio del clientelismo?” *Desacatos* (36): 20.
- Corzo, Susana. 2002. “El clientelismo político como intercambio”. *Working Papers. Institut de Ciències Polítiques i Socials* (206): 3–66.
- Costa, María Ignacia, y Susana Hintze. 2014. “Capacidad protectora de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social: problemas y debates a cuatro años de su implementación”. En *Protecciones y desprotecciones (II)*, eds. Claudia Danani y Susana Hintze. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmineto.
- Cox, Gary. 2010. “Swing voters, core voters, and distributive politics”. En *Political Representation*, eds. Ian Shapiro, Susan Stokes, Elizabeth Wood, y Alexander Kirshner. New York: Cambridge University Press, 342–56. <http://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=Ajl-1Fa-vgsC&pgis=1>.
- Cox, Gary, y Mathew McCubbins. 1986. “Electoral Politics as a Redistributive Game”. *The Journal of Politics* 48(2): 19.
- Dadap, Emma. 2011. “The Politics of Conditional Cash Transfers of the Philippines”. International Institute of Social Studies.
- Damill, Mario, y Roberto Frenkel. 2015. “La economía bajo los Kirchner: una historia de dos lustros”. En *¿Década Ganada? Evaluando el legado del Kirchnerismo*, eds. Carlos Gervasoni y Enrique Peruzzotti. Buenos Aires: Debate, 115–63.
- Dewey, J, y F Bentley. 1949. *Knowing and the Know*. Boston: Beacon Press.
- Diani, Mario. 2003. “Introduction: Social Movements, Contentious Actions, and Social Networks: ‘From Metaphor to Substance?’” En *Social Movements and Networks. Relational Approaches to Collective Action*, eds. Doug McAdam y Mario Diani. New York: Oxford University Press, 1–20.
- Díaz Langou, Gala, y Fabián Repetto. 2010. “Desafíos y enseñanzas de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social a un año de su creación”. *Documento de Políticas Públicas CIPPEC* (88): 1–18.
- Dixit, Avinash, y John Londregan. 1996. “The Determinants of Success of Special Interests in Redistributive Politics”. *The Journal of Politics* 58(4): 1132–55.

- Donnell, Guillermo O. 1996. "Another Institutionalization: Latin America and Elsewhere". (April): 26–30.
- Downs, Anthony. 1957. *An economic theory of democracy*. New York: Harper Collins.
- Easley, David, y Jon Kleinberg. 2010. *Networks, Crowds, and Markets: Reasoning about a Highly Connected World*. New York: Cambridge University Press.
- Eisenstadt, Shmuel, y Luis Roniger. 1984. *Patrons, Clients and Friends. Interpersonal Relations and the Structure of Trust in Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Elster, Jon. 1986. "Marxismo, funcionalismo y teoría de juegos: Alegato en favor del individualismo metodológico". *Sociológica* 1(2).
- Emirbayer, Mustafa. 1997. "Manifiesto for a Relational Sociology". *The American Journal of Sociology* 103(2): 36.
- Emirbayer, Mustafa, y Jeff Goodwin. 1994. "Network Analysis, Culture and the Problem of Agency". *The American Journal of Sociology* 99(6): 1411–54.
- Esping-Andersen, Gosta. 1985. *Politics against markets: the social democratic road to power*. Princeton: Princeton University Press.
- . 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Van Evera, Stephen. 1997. *Guide to Methods for Students of Political Science*. Ithaca: Cornell University Press.
- Falleti, Tulia G. 2006. "Theory-guided process tracing in Comparative Politics. Something Old, Something New". *Newsletter "of" the Organized Section in Comparative Politics of the American Political Science Association* 17(1): 1–8.
- Falleti, Tulia G., y Julia F. Lynch. 2009. "Context and Causal Mechanisms in Political Analysis". *Comparative Political Studies* 42(9): 1143–66.
- Fernández, Juan Pablo. 2012. *La implementación del Programa Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja" en ámbitos subnacionales*. Buenos Aires.
- Filgueira, Fernando. 1998. "El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina; residualismo y ciudadanía estratificada". En *Ciudadanía y política social*, ed. Brian Roberts. San Jose: FLACSO/SSRC, 71–116.
- Finan, Frederico, y Laura Schechter. 2011. "Vote-Buying and Reciprocity". *Econometrica* 80(2): 863–81.
- Flyvbjerg, Bent. 2001. *Making Social Science Matter*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Folke, Olle, Shigeo Hirano, y James M. Snyder. 2011. "Patronage and Elections in U.S. States". *American Political Science Review* 105(3): 567–85. http://www.journals.cambridge.org/abstract_S0003055411000256 (24 de septiembre de 2014).
- Forni, Pablo, Luciana Castronuovo, y Mariana Nardone. 2013. "Ni piqueteros ni punteros. Procesos de organización comunitaria durante el kirchnerismo. El caso de la urbanización de Villa Palito, La Matanza". *POSTData* 18(2): 187–214.
- Fox, Jonathan. 1994. "The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico". *World Politics* 46(2): 151–84.
- . 2012. "State Power and Clientelism". En *Clientelism in Everyday Latin American Politics*, ed. Tina Hilgers. New York: Palgrave Macmillan, 187–211.
- Freedman, David. 2010. "On Types of Scientific Inquiry: The Role of Qualitative Reasoning". En *Rethinking Social Inquiry. Diverse Tools, Shared Standards*, eds. Henry Brady y David Collier. Lanham: Rowman & Littlefield, 221–36.
- Freeman, Linton. 2004. *The development of social network analysis. A study in the Sociology of Science*. Vancouver: Empirical Press.
- Freidenberg, Flavia. 2010. "La política se fue de fiesta. Estrategias electorales,

- clientelismo político y organización informal de los partidos en el nivel local en Ecuador”. *Nueva Sociedad* (225): 18.
- Gacitúa-Marió, Estanislao, Andrew Norton, y Sophia V Georgieva. 2009. *Building Equality and Opportunity through Social Guarantees. New Approaches to Public Policy and the Realization of Rights*. Washington DC: The World Bank.
- Gans-Morse, Jordan, Sebastián Mazzuca, y Simeon Nichter. 2009. “Who Gets Bought? Vote Buying, Turnout Buying, and Other Strategies”. *Weatherhead Center for International Affairs Working Paper* (2009/06).
- . 2010. “Varieties of Clientelism: Machine Politics During Elections”. *CDDRL Working Paper* (119).
- Garay, Candelaria. 2007. “Social Policy and Collective Action: Unemployed Workers, Community Associations, and Protest in Argentina”. *Politics & Society* 35(2): 301–28.
- García Jablonski, Paulo. 2005. “Clientelismo en democracia. Una propuesta para el análisis de las relaciones clientelares a nivel local.” *Perifèria. Revista de Recerca i Investigació en Antropologia* (2): 1–21.
- Gargarella, Roberto. 2011. “Notas sobre kirchnerismo y justicia”. En *La política en tiempos de los Kirchner*, eds. Andrés Malamud y Miguel De Luca. Buenos Aires: Eudeba, 63–70.
- Gay, Robert. 1990. “Community Organization and Clientelistic Politics in contemporary Brazil: A Case Study from Suburban Río de Janeiro”. *International Journal of Urban and Regional Research* (14): 648–66.
- George, Alexander, y Andrew Bennett. 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gerring, John. 2004. “What Is a Case Study and What Is It Good for?” *The American Political Science Review* 98(2): 341–54.
- . 2005. “Causation: A Unified Framework for the Social Sciences”. *Journal of Theoretical Politics* 17(2): 163–98.
<http://jtp.sagepub.com/cgi/doi/10.1177/0951629805050859>.
- . 2008. “The Mechanismic Worldview: Thinking Inside the Box”. *British Journal of Political Science* 38(1): 161–79.
http://www.journals.cambridge.org/abstract_S0007123408000082.
- Gervasoni, Carlos, y Enrique Peruzzotti. 2015. “Conclusión”. En *¿Década Ganada? Evaluando el legado del Kirchnerismo*, eds. Carlos Gervasoni y Enrique Peruzzotti. Buenos Aires: Debate, 411–30.
- Goertz, Gary. 2008. “Concepts, Theories, and Numbers: A checklist for constructing, evaluating, and using concepts or quantitative measures”. En *The Oxford Handbook of Political Methodology*, eds. Janet Box-Steffensmeier, Henry E Brady, y David Collier. Oxford: Oxford University Press, 97–118.
- Gofas, Andreas, y Colin Hay. 2011. “The ideational turn and the persistence of perennial dualisms”. En *The Role of Ideas in Political Analysis*, , XII, 210 S.
- Goldberg, Laura. 2004. “¿Derecho a la inclusión o paz social? Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados”. *Serie Políticas Sociales. CEPAL* (84): 1–46.
- Goldberg, Laura, y Rubén Lo Vuolo. 2006. *Falsas promesas. Sistema de previsión social y régimen de acumulación*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Goodin, Robert, y Hans-Dieter Klingemann. 1996. “Political Science: The Discipline”. En *A New Handbook of Political Science*, eds. Robert Goodin y Hans-Dieter Klingemann. New York: Oxford University Press, 46.
- Gordin, Jorge. 2002. “The political and partisan determinants of patronage in Latin America 1960–1994: A comparative perspective”. *European Journal of Political*

- Research* 41(4): 513–49.
<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=a9h&AN=10131450&site=ehost-live%5Cnhttp://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1475-6765.00021/abstract>.
- Gough, Ian. 1978. “Theories of The Welfare State: A Critique”. *International Journal of Health Services* 8(1): 27–40.
<http://baywood.metapress.com/openurl.asp?genre=article&id=doi:10.2190/W1U7-NXMM-YUCQ-PVJ1>.
- Gough, Ian, y Geof Wood. 2004. *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America. Social Policy in Development Contexts*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Granovetter, Mark. 1973. “The Strength of Weak Ties. ”. *American Journal of Sociology* 78(6): 20.
- Green, Donald, y Ian Shapiro. 1994. *Pathologies of Rational Choice Theory. A Critique of Applications in Political Science*. New York: Yale University Press.
- Grotz, Mauricio. 2013. “Volatilidad en el mercado electoral: efectos sobre el sistema de partidos políticos en Argentina”. En *VII Jornadas de Jóvenes Investigadores*, Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, 1–20.
- Grzymala-Busse, a. 2008. “Beyond Clientelism: Incumbent State Capture and State Formation”. *Comparative Political Studies* 41(4–5): 638–73.
<http://cps.sagepub.com/cgi/doi/10.1177/0010414007313118> (8 de octubre de 2014).
- Güneş- Ayata, Ayşe. 1994. “Clientelism: Premodern, Modern, Posmoder”. En *Democracy, Clientelism, and Civil Society*, eds. Luis Roniger y Ayşe Güneş- Ayata. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Hall, Peter a. 2012. “Tracing the progress of process tracing”. *European Political Science* 12(1): 20–30. <http://dx.doi.org/10.1057/eps.2012.6>.
- Hanlon, Joseph, Armando Barrientos, y David Hulme. 2010. *Just Give Money to The Poor. The Developmen Revolution from the Global South*. USA: Kumarian Press.
- Hedstrom, Peter. 2005. *Dissecting the social. On the Principles of Analytical Sociology*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hedstrom, Peter, y Peter Bearman. 2009. “What Is Analytical Sociology All About? An introductory essay”. En *The Oxford Handbook of Analitical Sociology*, eds. Peter Hedstrom y Peter Bearman. New York: Oxford University Press, 3–24.
- Hilding Ohlsson, Marcos. 2014. *Las fallas de las políticas asistenciales para reducir la pobreza*. Buenos Aires.
- Hilgers, Tina. 2011. “Clientelism and conceptual stretching: differentiating among concepts and among analytical levels”. *Theory and Society* (40): 567–88.
<http://link.springer.com/10.1007/s11186-011-9152-6> (7 de agosto de 2014).
- Hirschman, Albert. 1977. *Salida, voz y lealtad. Respuestas al deterioro de empresas, organizaciones y estados*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Hopkin, Jonathan. 2006. “Conceptualizing Political Clientelism: Political Exchange and Democratic Theory”. En *American Political Science Association Annual Meeting*, Philadelphia: American Political Science Association, 1–19.
- Horne, Christine. 2014. “The Relational Foundation of Norm Enforcement”. En *The Complexity of Social Norms*, eds. Maria Xenitidou y Bruce Edmonds. London: Springer, 105–21.
- Huber, Evelyne, y Michelle Dion. 2002. “Revolution or Contribution? Rational Choice Approaches in the Study of Latin American Politics”. *Latin American Politics and Society* 44(3): 1–28.

- Huber, Evelyne, Charles Ragin, y J D Stephens. 1993. "Social Democracy, Christian Democracy, Constitutional Structure, and the Welfare State". *American Journal of Sociology* 99(3): 711–49.
- Hunter, Wendy, y Timothy J. Power. 2008. "Rewarding Lula: Executive Power, Social Policy, and the Brazilian Elections of 2006". *Latin American Politics and Society* 49(1): 1–30.
- Ippolito O'Donnell, Gabriela. 2006. "Political Clientelism and the Quality of Democracy". En *20th World Congress of the International Political Science Association*, Fukuoka: IPSA, 1–23.
- Keefer, Philip. 2005. "Democratization and clientelism: Why are young democracies badly governed?" *World Bank Policy Research Working Paper* (3594): 1–50.
- . 2007. "Clientelism, Credibility, and the Policy Choices of Young Democracies". *American Journal of Political Science* 51(4): 804–21.
- Keefer, Philip, y Stuti Khemani. 2009. "When Do Legislators Pass on Pork? The Role of Political Parties in Determining Legislator Effort". *American Political Science Review* 103(1): 99.
http://www.journals.cambridge.org/abstract_S0003055409090054 (8 de octubre de 2014).
- Keefer, Philip, y Razvan Vlaicu. 2008. "Democracy, Credibility and Clientelism". *The Journal of Law, Economics, & Organization* 24(2): 371–406.
- Khan, Mushtaq H. 2005. "Markets, states and democracy: Patron–client networks and the case for democracy in developing countries". *Democratization* 12(5): 704–24.
<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13510340500322157> (8 de octubre de 2014).
- King, Gary, Robert Keohane, y Sidney Verba. 1994. *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press.
- Kirchner, Néstor, y Torcuato Di Tella. 2003. *Después del derrumbe: Conversaciones entre Néstor Kirchner y Torcuato Di Tella*. Buenos Aires: Galerna.
- Kitschelt, Herbert. 2000. "Linkages Between Citizens and Politicians in Democratic Polities". *Comparative Political Studies* 33(6/7): 845–79.
- . 2007. "The demise of clientelism in affluent capitalist democracies." En *Patrons, Clients, and Policies. Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*, Cambridge: Cambridge University Press, 298–321.
- . 2010. Cambridge Studies in Comparative Politics *Latin American Party Systems*. ed. Margaret Levi. New York: Cambridge University Press.
- Kitschelt, Herbert, y Daniel Kselman. 2013. "Economic Development, Democratic Experience, and Political Parties' Linkage Strategies". *Comparative Political Studies* 46(11): 1453–84.
<http://cps.sagepub.com/content/46/11/1453.full%5Cnpapers3://publication/doi/10.1177/0010414012453450>.
- Kitschelt, Herbert, y Steven Wilkinson. 2007. *Patrons, Clients and Policies. Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kitzberg, Philip. 2011. "'La madre de todas las batallas': el kirchnerismo y los medios de comunicación". En *La política en tiempos de los Kirchner*, eds. Andrés Malamud y Miguel De Luca. Buenos Aires: Eudeba, 179–91.
- Knoke, David. 1990. *Political Networks. The Structural Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Knoke, David, y S Yang. 2008. *Social Network Analysis*. New York: Sage.
- Korpi, Walter. 1983. *The Democratic Class Struggle*. London: Routledge.

- Kusche, Isabel. 2014. "Political clientelism and democracy: Clientelistic power and the internal differentiation of the political system". *Acta Sociologica* 57(3): 207–21. <http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0001699313506721>.
- Laakso, Markku, y Rein Taagepera. 1979. "The 'Effective' Number of Parties: A Measure with Application to West Europe". *Comparative Political Studies* 12(1): 3–27.
- De La O, Ana L. 2013. "Do Conditional Cash Transfers Affect Electoral Behavior? Evidence from a Randomized Experiment in Mexico". *American Journal of Political Science* 57(1): 1–14.
- De La O Torres, Ana. 2011. *The Politics of Conditional Cash Transfers*. New Haven: Yale University Press.
- Labonne, Julien. 2012. "The local electoral impacts of conditional cash transfers. Evidence from a field experiment". *CSAE Working Paper* (9): 52.
- Lancaster, Thomas D. 1986. "Electoral Structures and Pork Barrel Politics". *International Political Science Review* 7(1): 67–81.
- Landé, Carl. 1983. "Political Clientelism in Political Studies. Retrospect and Prospects". *International Political Science Review* 4(4): 435–54.
- Landman, Todd. 2008. "Paradigmatic contestation and the persistence of perennial dualities". *Political Studies Review* 6(2): 178–85.
- Lapegna, Pablo. 2013. "Social Movements and Patronage Politics: Processes of Demobilization and Dual Pressure". *Sociological Forum* 28(4): 842–63.
- Lasswell, Harold. 1950. *Politics; who gets what, when, how*. New York: Whittlesey house.
- Latinobarómetro. 2015. *Informe 1995 - 2015*. Santiago de Chile.
- Lawson, Chappell, y Kenneth Greene. 2012. *Self-Enforcing Clientelism*. University of Texas at Austin. http://scholar.harvard.edu/files/levitsky/files/greene_psac_5_4.docx.
- Leiras, Marcelo. 2007. "Parties, Provinces and Electoral Coordination: A Study on the Determinants of Party and Party System Aggregation in Argentina, 1983-2005". University of Notre Dame.
- Levitsky, Steven. 2005. *La transformación del justicialismo. Del partido sindical al partido clientelista, 1983-1999*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- . 2007. "From populism to clientelism? The transformation of labor-based party linkages in Latin America". En *Patron, Clients, and Policies. Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*, eds. Herbert Kitschelt y Steven Wilkinson. New York: Cambridge University Press.
- Levitsky, Steven, y Gretchen Helmke. 2003. *Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda*.
- Ley, Sandra. 2011. "Clientelism and Formal Welfare States: A Relationship of Substitution?" En *Democratic Accountability Strategies*, Durham: Duke University, 1–15.
- Lodola, Germán. 2005. "Protesta popular y redes clientelares en la Argentina: El reparto federal del Plan Trabajar (1996-2001)". *Desarrollo económico* 44(176): 515–36.
- . 2011. *Cultura política de la democracia en Argentina, 2010. Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles*. ed. Mitchell Seligson. Buenos Aires: LAPOP.
- Logiudice, Ana, y Clara Bressarno. 2011. "Nuevas intervenciones públicas en la Argentina Reciente. El caso de la asistencia social". *Debate Público. Reflexión de Trabajo Social* 1(2): 49–62.
- Luhmann, Niklas. 1993. *Teoría política en el Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza.

- Lukes, Steven. 1985. *El Poder. Un enfoque radical*. Madrid: Siglo XXI.
- Luna, Juan Pablo. 2008. "A Lost Battle? Building Programmatic Party-Voter Linkages in Contemporary Latin America: A Comparative Analysis of Chile and Uruguay". En *New Voices in Studies in the Study of Democracy in Latin America*, eds. Guillermo O'Donnell, Joseph Tulchin, Augusto Varas, y Adam Stubits. Washington DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 153–220.
- . 2010. "Segmented Party-Voter Linkages in Latin America: The Case of the UDI". *Journal of Latin America Studies* (42): 325–56.
- Luna, Juan Pablo, y Rodrigo Mardones. 2009. *Distributive Politics in a Non-Machine Party System: The Allocation of Targeted Social Funds and Subsidies in Chile (2000-2008)*. Santiago de Chile: Instituto de Ciencia Política Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Magaloni, Beatriz, Alberto Diaz-Cayeros, y Federico Estévez. 2002. "The erosion of one-party rule: Clientelism, portfolio diversification and electoral strategy". En *American Political Science Association Annual Meeting*, Boston: APSA, 1–43.
- . 2007. "Clientelism and portfolio diversification: a model of electoral investment with applications to Mexico". En *Patrons, Clients, and Policies. Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*, eds. Herbert Kitschelt y Steven Wilkinson. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mahoney, James. 2010. "After KKV: The New Methodology of Qualitative Research". *World Politics* 62(1): 120–47.
- . 2012. "The Logic of Process Tracing Tests in the Social Sciences". *Sociological Methods & Research* 41(4): 570–97.
- Mahoney, James, y Gary Goertz. 2006. "A Tale of Two Cultures: Contrasting Quantitative and Qualitative Research". *Political Analysis* 14(3): 227–49.
- Mahoney, James, y Kathleen Thelen. 2015. *Advances in Comparative Historical Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mainwaring, Scott, y Timothy Scully. 1995. *Building democratic institutions: party systems in Latin America*. California: Stanford University Press.
- Malamud, Andrés. 2003. "El bipartidismo argentino: Evidencias y razones de una persistencia (1983-2003)". *Colección* 10(15): 13–43.
- . 2008. "Elecciones, partidos y ciudadanía: de la madurez a la crisis". En *Historia General de América Latina. Volumen VII: Los proyectos nacionales latinoamericanos: sus instrumentos y articulación, 1870-1930*, eds. Enrique Ayala Mora y Eduardo Posada Carbó. Madrid: UNESCO-Editorial Trotta, 201–28.
- Manacorda, Marco, Miguel Edward, y Andrea Vigorito. 2009. NBER Working Paper Series *Government Transfers and Political Support*. Cambridge. <http://www.mdpi.com/1996-1073/2/3/556/>.
- Manow, Philip. 2009. "Electoral rules, class coalitions and welfare state regimes, or how to explain Esping-Andersen with Stein Rokkan". *Socio-Economic Review* 7: 101–21.
- Martínez Franzoni, Juliana. 2005. "Regímenes de bienestar en América Latina: consideraciones generales e itinerarios regionales". *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales* 2(2): 41–78.
- . 2007. "Regímenes de bienestar en América Latina". *Documento de Trabajo Fundación Carolina* (11).
- Massetti, Astor. 2009. *La década piquetera. Acción colectiva y protesta social de los movimientos territoriales urbanos*. Buenos Aires: Nueva Trilce.
- Mauro, Sebastián, y Federico Rossi. 2011. "Entre la Plaza y la Casa Rosada: Diálogo y confrontación entre los Movimientos Sociales y el Gobierno Nacional". En *La*

- política en tiempos de los Kirchner*, eds. Andrés Malamud y Miguel De Luca. Buenos Aires: Eudeba, 167–78.
- Mazzola, Roxana. 2012. *Nuevo paradigma. La Asignación Universal por Hijo en la Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.
- McClurg, S, y J Young. 2011. “A Relational Political Science”. *Political Science and Politics* 44(1): 5.
- MECON. 2009. “Nota Técnica N° 23: Asignación Universal por Hijo en Argentina”. (23).
- Medina, Luis Fernando, y Susan C Stokes. 2007. “Monopoly and Monitoring: an approach to political clientelism”. En *Patrons, Clients, and Policies. Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*, eds. Herbert Kitschelt y Steven Wilkinson. Cambridge: Cambridge University Press, 68–83.
- Meltzer, Allan, y Scott Richard. 1981. “A Rational Theory of the Size of Government”. *Journal of Political Economy* 89(5): 914–27.
- Mills, C. Wright. 1956. *The Power Elite*.
- Mocca, Edgardo. 2009. “Clivajes y actores políticos en la Argentina democrática”. *Aportes para el Debate*: 147–68.
- Moe, Terry. 2011. “La teoría positiva de la burocracia pública”. En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, ed. Carlos Acuña. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, 527–54.
- . 2015. “La política de la estructura burocrática”. En *El valor estratégico de la gestión pública*, Buenos Aires: CAF Banco de desarrollo de América Latina.
- Moreno-Luzon, J. 2007. “Political Clientelism, Elites, and Caciquismo in Restoration Spain (1875--1923)”. *European History Quarterly* 37(3): 417–41. <http://ehq.sagepub.com/cgi/doi/10.1177/0265691407078445> (8 de octubre de 2014).
- MTESS. 2011. *2011 Protección y Seguridad Social en la Argentina. Resultados de la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social 2011*. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Müller, Wolfgang. 2007. “Political Institutions and linkage strategies.” En *Patrons, Clients, and Policies. Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*, Cambridge: Cambridge University Press, 251–75.
- Muno, Wolfgang. 2010. “Conceptualizing and Measuring Clientelism”. *GIGA Working Papers* (23): 1–26.
- Myles, John, y Jill Quadagno. 2002. “Political Theories of the Welfare State”. *Social Service Review* 76(1): 34–57.
- Navarro, Mario, y Gustavo Rodríguez. 2014. “Fragmentación y des-nacionalización del sistema de partidos en Argentina: una mirada de largo plazo”. En *Modus vivendi. Política multinivel y estado federal en Argentina*, eds. Marcelo Escolar y Juan Manuel Abal Medina. Buenos Aires: Prometeo, 79–112.
- Nazareno, Marcelo, Susan Stokes, y Valeria Brusco. 2006. “Réditos y peligros electorales del gasto público en la Argentina”. *Desarrollo económico* 46(181): 26.
- Nichter, Simeon. 2008. “Vote Buying or Turnout Buying? Machine Politics and the Secret Ballot”. *American Political Science Review* 102(1): 12. http://www.journals.cambridge.org/abstract_S0003055408080106 (30 de julio de 2014).
- Novaro, Marcos. 2011. “La cultura política y el sentido común bajo el kirchnerismo”. En *La política en tiempos de los Kirchner*, eds. Andrés Malamud y Miguel De Luca. Buenos Aires: Eudeba, 129–40.

- Novaro, Marcos, Alejandro Bonvecchi, y Nicolás Cherny. 2014. *Los límites de la voluntad*. Buenos Aires: Ariel.
- Nupia, Oskar. 2011. "Anti-Poverty Programs and Presidential Election Outcomes: Familias en Acción in Colombia". *Serie Documentos CEDE* (14): 1–31. <http://economia.uniandes.edu.co>.
- O'Donnell, Guillermo. 1996. "Another Institutionalization: Latin America and Elsewhere". *Kellogg Institute Working Paper* (222): 22.
- Ocaña, Francisco, y Pablo Oñate. 1999. "Índices e indicadores del sistema electoral y del sistema de partidos. Una propuesta informática para su cálculo". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (86): 223–45.
- Ossona, Jorge. 2014. *Punteros, malandras y porongas. Ocupación de tierras y usos políticos de la pobreza*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.
- Paugman, Serge. 2001. "Conjurar la pobreza. Las experiencias de ingreso mínimo garantizado en Europa". En *Presente y Futuro del Estado de Bienestar: el debate europeo*, Buenos Aires: Miño y Dávila, 121–62.
- Pedersen, Mogens. 1979. "The dynamics of West European party systems: Changing patterns of electoral volatility". *European Journal of Political Research* 7(1): 1–26.
- Pellissery, Sony, y Armando Barrientos. 2013. "Expansion of Social Assistance: Does Politics Matter?" *Economic & Political Weekly* 48(9): 47–54.
- Peralta, María Inés. 2006. *Las estrategias del clientelismo "social"*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Perelló, Paula, y Gloria Biglieri. 2007. *En el Nombre del Pueblo: la emergencia del populismo kirchnerista*. Buenos Aires: UNSAM Edita.
- Pérez-Liñán, Aníbal. 2015. "El método comparativo: fundamentos y desarrollo recientes". En *Política Comparada sobre América Latina: Teoría, métodos y tópicos*, eds. Rossana Castiglioni y Claudio Fuentes. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales, 47–78.
- Peters, Guy. 2015. "La política y la administración pública". En *El valor estratégico de la gestión pública*, Buenos Aires: CAF Banco de desarrollo de América Latina, 347–97.
- Piattoti, Simona. 2001. *Clientelism, Interests, and Democratic Representation. The European Experience in Historical and Comparative Perspective*. New York: Cambridge University Press .
- Polanyi, Karl. 2006. *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. Mexico: Fondo de Cultura Económica.
- Potenza Dal Masetto, Fernanda, y Fabián Repetto. 2012. *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Argentina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Quirós, Julieta. 2008. "Piqueteros y peronistas en la lucha del Gran Buenos Aires . Por una visión no instrumental de la política popular". : 113–31.
- . 2011. "El clientelismo como incógnita. Antropólogos, sociólogos y politólogos". *Desarrollo económico* 50(200): 10.
- Remmer, Karen L. 2007. "The Political Economy of Patronage: Expenditure Patterns in the Argentine Provinces, 1983-2003". *The Journal of Politics* 69(2): 363–77.
- Remmer, Karen, y Erik Wibbels. 2000. "The Subnational Politics Adjustment". *Comparative Political Studies* 33(4): 419–51.
- Renno, Lucio. 2010. "Inequalities of Political Information and Participation: The Case of the 2002 Brazilian Elections". En *Indelible Inequalities in Latin America. Insights from History, Politics, and Culture*, eds. Paul Gootenberg y Luis Reygadas. New York: Duke University Press, 106–38.

- Repetto, Fabián, y Guillermo Alonso. 2004. *La economía política de la política social argentina: una mirada desde la desregulación y la descentralización*. Santiago de Chile.
- Reynoso, Carlos. 2011. *Redes Sociales y Complejidad. Modelos interdisciplinarios en la gestión sostenible de la sociedad y la cultura*. Buenos Aires: SB.
- Rihoux, Benoit. 2006. "Two Methodological Worlds Apart? Praises and Critiques from a European Comparativist." *Political Analysis* 14(3): 332–335.
- Robinson, James. 2010. "The Political Economy of Redistributive Politics". En *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?*, eds. Luis Felipe López-Calva y Nora Claudia Lustig. Washington DC: Brookings Institutions Press, 39–71.
- Rocca Rivarola, María Dolores. 2015. "De Néstor y Cristina. De Perón y Evita'. Reflexiones sobre lo acontecido con la militancia kirchnerista y la identidad peronista desde 2003 hasta hoy". *Revista SAAP* 9(1): 143–72.
- Rodríguez Enriquez, Corina. 2011. "Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género ¿Por dónde anda América Latina?" *Mujer y desarrollo, CEPAL* (109): 1–39.
- Rodríguez Enriquez, Corina, y María Fernanda Reyes. 2006. "La política social en la Argentina post-convertibilidad: políticas asistenciales como respuesta a los problemas de empleo". *Documento de Trabajo CIEPP* (55): 1–73.
- Rodríguez Ulloa, Ricardo. 2005. "Soft Systems Dynamics Methodology: Combining Soft Systems Methodology and Systems Dynamics". *Systemic Practice and Action Research* 18(3): 303–34.
- Roemer, John E. 2001. *53 Journal of Chemical Information and Modeling Political Competition. Theory and Applications*. Cambridge: Harvard University Press.
- Russell, Roberto, y Juan Gabriel Tokatlian. 2015. "La política exterior del kirchnerismo". En *¿Década Ganada? Evaluando el legado del Kirchnerismo*, eds. Carlos Gervasoni y Enrique Peruzzotti. Buenos Aires: Debate, 235–69.
- Sadanandan, Anoop. 2012. "Patronage and Decentralization: The Politics of Poverty in India". *Comparative Politics* 44(2): 211–28.
- Samches Corrêa, Diego, y José Antonio Cheibub. 2016. "The Anti-Incumbent Effects of Conditional Cash Transfer Programs". *Latin American Politics and Society* 58(1): 49–71. <http://doi.wiley.com/10.1111/j.1548-2456.2016.00296.x>.
- Sartori, Giovanni. 1999. "Comparación y método comparativo". En *La comparación en las ciencias sociales*, eds. Giovanni Sartori y Leonardo Morlino. Madrid: Alianza.
- Schedler, Andreas. 2004. "El voto es nuestro. Cómo los ciudadanos mexicanos perciben el clientelismo electoral". *Revista mexicana de sociología* 66(1): 41.
- Scheiner, Ethan. 2007. "Clientelism in Japan: the importance and limits of institutional explanations". En *Patrons, Clients, and Policies. Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*, Cambridge: Cambridge University Press, 276–97.
- Scherlis, Gerardo. 2011. "El kirchnerismo y las reglas de la competencia electoral: decisiones cruciales en la construcción de un proyecto político". En *La política en tiempos de los Kirchner*, eds. Andrés Malamud y Miguel De Luca. Buenos Aires: Eudeba, 205–2015.
- Schrodt, Philip a. 2006. "Beyond the linear frequentist orthodoxy". *Political Analysis* 14(3): 335–39.
- Schröter, Barbara. 2010. "Clientelismo político: ¿existe el fantasma y cómo se viste?" *Revista mexicana de sociología* 72(1): 34.
- Schuster, Federico et al. 2006. *Transformaciones en la protesta social en Argentina*

- 1989-2003. Buenos Aires.
- Scott, James. 1969. "Corruption, machine politics, and political change". *American Political Science Review* (62): 16.
- . 1972. "Patron-Client Politics and Political Change in Southeast Asia". *American Political Science Review* 66(1): 24.
- Shapiro, Ian. 2002. "Problems, methods, and theories in the study of politics, or: what's wrong with political science and what to do about it". *Political Theory* 30(4): 596–61.
- . 2004. "Introduction: Problems and Methods in the Study of Politics". En *Problems and Methods in the Study of Politics*, eds. Ian Shapiro, Rogers M Smith, y Tarek E Masoud. New York: Cambridge University Press, 1–18.
- Shapiro, Ian, Peter Swenson, y Daniela Donno. 2008. 1 PhD Proposal *Divide and Deal. The Politics of Distribution in Democracies*. New York: New York University Press.
- Sidicaro, Ricardo. 2011. "El partido peronista y los gobiernos kirchneristas". *Nueva Sociedad* (234): 74–94.
- Siegel, David. 2009. "Social Networks and Collective Action". *American Journal of Political Science* 53(1): 122–38.
- . 2011. "Social Networks in Comparative Perspective". *PS: Political Science and Politics* 44(1): 51–54.
- Simison, Emilia. 2015. "Distribuyendo transferencias discrecionales : Argentina entre la centralización fiscal y la desnacionalización del sistema de partidos *". *Revista SAAP* 9(1): 93–118.
- Skinner, Quentin. 2010. *Hobbes y la libertad republicana*. Buenos Aires: Prometeo libros.
- Sorauf, Frank. 1960. "The Silent Revolution in Patronage". *Public Administration Review* 20(1): 28–34.
<http://www.palgraveconnect.com/doi/10.1057/9781137373502>.
- Sotomayor, Arturo C. 2008. "Los métodos cualitativos en la ciencia política contemporánea: Avances, agendas y retos". *Política y gobierno* XV(1): 159–79.
- Stokes, Susan. 2005. "Perverse Accountability: A Formal Model of Machine Politics with Evidence from Argentina". *American Political Science Review* 99(3): 315–25.
- . 2007a. "Is Vote Buying Undemocratic?" En *Elections for Sale: The Causes and Consequences of Vote Buying*, ed. Frederic Schaffer. New York: Lynne Rienner Publishers, 81–100.
- . 2007b. "Political Clientelism". En *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, eds. Carles Boix y Susan C Stokes. New York: Oxford University Press, 648–72.
- Stokes, Susan, Thad Dunning, Marcelo Nazareno, y Valeria Brusco. 2013. *Brokers , Voters , and Clientelism The Puzzle of Distributive Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Svampa, Maristella. 2005. *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires: Taurus.
- . 2013. "Populismo de clases medias y revolución pasiva". *Ideas de Izquierda*: 27–29.
- Svampa, Maristella, y Sebastián Pereyra. 2003. *Entre la ruta y el barrio: la experiencia de las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires: Biblios.
- Szwarcberg, Mariela. 2011. "The Microfoundations of Political Clientelism: Lessons from the Argentine Case". *Kellogg Institute Working Paper* (377): 1–32.
- . 2012a. "Actos Partidarios y clientelismo político en América Latina". *Nueva*

- Sociedad* (240): 9.
- . 2012b. “Uncertainty, Political Clientelism, and Voter Turnout in Latin America. Why Parties Conduct Rallies in Argentina”. *Comparative Politics* 45(1): 19.
- Taylor-Robinson, Michelle. 2006. “The Difficult Road from Caudillismo to Democracy: The impact of Clientelism in Honduras”. En *Informal institutions and democracy: lessons from Latin America*, eds. Steven Levitsky y Gretchen Helmke. Baltimore,: The Johns Hopkins University Press.
- Théret, Bruno. 2006. “Sistemas de protección social y representación política. Una perspectiva comparativa y estructural”. En *Crecimiento, equidad y ciudadanía. Hacia un nuevo sistema de protección social*, eds. Yves Le Bonniec y Óscar Rodríguez Salazar. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 135–73.
- Tilly, Charles. 1995. “To Explain Political Process”. *The American Journal of Sociology* 100(6): 1594–1610.
- . 2000. *La desigualdad persistente*. Buenos Aires: Manantial.
- . 2001. “Mechanisms in Political Processes”. *Annual Review of Political Science* 4: 21–41.
- . 2005. *Confianza y Gobierno*. Buenos Aires: Amorrortu.
- . 2006. “Why and How History Matters”. En *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*, eds. Robert Goodin y Charles Tilly. Oxford: Oxford University Press, 417–37.
- Torrado, Susana. 2010. “Modelos de acumulación, regímenes de gobierno y estructura social”. En *El costo social del ajuste*, ed. Susana Torrado. Buenos Aires: Edhasa, 21–61.
- Trotta, Miguel. 2003a. *Las metamorfosis del clientelismo político: contribución para el análisis institucional*. Buenos Aires: Espartaco.
- . 2003b. “Producción y reproducción de las relaciones clientelísticas en la fase de ejecución de políticas locales”. En *VI Congreso Nacional de Ciencia Política*, Rosario: SAAP, 1–31.
- Usami, Koichi. 2004. “Transformation and Continuity of the Argentine Welfare State: Evaluating Social Security Reform in the 1990s”. *The Developing Economies* 42(2): 217–40.
- Villatoro, Pablo. 2007. “Las Transferencias Condicionadas en América Latina: luces y sombras” ed. Andras Uthoff. *Evolución y desafíos de los programas de transferencias condicionadas*.
- Villora Mendieta, M. 2006. *La corrupción política*. Madrid: Editorial Síntesis .
- Vommaro, Gabriel, y Hélène Combes. 2016. *El clientelismo político: Desde 1950 hasta nuestros días*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.
- Lo Vuolo, Rubén. 2009a. “Asignación por Hijo”. *Serie Análisis de Coyuntura CIEPP* (21): 25.
- . 2009b. *Distribución y Crecimiento. Una controversia persistente*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- . 2010. “El programa ‘Argentina Trabaja’ en el modo estático de regulación de la cuestión social en el país”. *Documentos de Trabajo CIEPP* (75): 20.
- . 2013a. *Citizen’s Income and Welfare Regimes in Latin America. From Cash Transfers to Rights*. New York: Palgrave Macmillan.
- . 2013b. “The Argentine ‘Universal Child Allowance’: Not the Poor but the Unemployed and Informal Workers”. En *Citizen’s Income and Welfare Regimes in Latin America*, New York: Palgrave Macmillan, 51–66.
- Lo Vuolo, Rubén, Alberto Barbeito, Laura Pautassi, y Corina Rodríguez Enriquez.

1999. *La pobreza... de la política contra la pobreza*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Van de Walle, Nicolas. 2007. "Meet the new boss, same as the old boss? The evolution of political clientelism in Africa". En *Patrons, Clients, and Policies. Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*, Cambridge: Cambridge University Press, 50–67.
- Wantchekon, Leonard. 2003. "Clientelism and Voting Behavior: Evidence from a Field Experiment in Benin". *World Politics* 55(3): 23.
- Warner, C. M. 1997. "Political Parties and the Opportunity Costs of Patronage". *Party Politics* 3(4): 533–48. <http://ppq.sagepub.com/cgi/doi/10.1177/1354068897003004005> (8 de octubre de 2014).
- Wasserman, Stanley, y Katherine Faust. 2009. *Structural Analysis in the Social Sciences Social Network Analysis. Methods and Applications*. ed. Mark Granovetter. Cambridge: Cambridge University Press. <http://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=CAm2DpIqRUIC&oi=fnd&pg=PR21&dq=scott+and+carrington+social+network+methods&ots=HuLuze3BNi&sig=dRJDJvtPH2eSS1VKZoWZn92r1v0%5Cnpapers2://publication/uuid/EB17CF58-99C3-4B1B-BE59-608AC77615C5>.
- Weingrod, A. 1968. "Patrons, Patronage and Political Parties". *Comparative Studies in Society and History* 19: 23.
- Weitz-Shapiro, Rebecca. 2014. *Curbing Clientelism in Argentina. Politics, Poverty, and Social Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Weyland, Kurt. 2014. "Izquierdismo, populismo y democracia en la Argentina kirchnerista". En *Peronismo y democracia. Historia y perspectivas de una relación compleja*, ed. Marcos Novaro. Buenos Aires: Edhasa, 161–83.
- Wittman, Donald. 1973. "Parties as utility maximizers". *The American Political Science Review* 67(2): 490–98. <http://www.jstor.org/stable/1958779>.
- World Bank. 2009. *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*. Washington: World Bank.
- Zaga Szenker, Daniel. 2009. "Programa Familias por la Inclusión Social. Un análisis comparado". *Documento de Trabajo CIEPP* (71): 1–31.
- Zarazaga, Rodrigo. 2013. *Vote-buying and Asymmetric Information. A Model with Applications to Argentina*. Mimeo.
- . 2014a. "Brokers Beyond Clientelism: A New Perspective Through the Argentine Case". *Latin American Politics and Society* 56(3): 23–45. http://scholar.harvard.edu/files/levitsky/files/brokers_beyond_clientelism_19-may-13.pdf.
- . 2014b. "Política y necesidad en Programas de Transferencias Condicionadas". En *El Estado en Acción. Fortalezas y debilidades de las políticas sociales en la Argentina*, ed. Carlos Acuña. Buenos Aires: Siglo XXI, 35.
- . 2015. "Los punteros como red de política social". *POSTData* 20(1): 11–29.
- Zarazaga, Rodrigo, y Lucas Ronconi. 2013. "The Tragedy of Clientelism: Opting Children Out". *CIAS working paper* (1): 1–26.
- Zelaznik, Javier. 2011. "Las coaliciones kirchneristas". En *La política en tiempos de los Kirchner*, eds. Andrés Malamud y Miguel De Luca. Buenos Aires: Eudeba, 95–104.
- Zucco, Cesar. 2013. "When Payouts Pay Off: Conditional Cash Transfers and Voting Behavior in Brazil 2002–10". *American Journal of Political Science* 57(4): 810–22.
- Zucco, Cesar, y Timothy J. Power. 2013. "Bolsa Família and the Shift in Lula's Electoral Base, 2002–2006: A Reply to Bohn". *Latin American Research Review*

48(2): 3–24.
http://muse.jhu.edu/content/crossref/journals/latin_american_research_review/v048/48.2.zucco.html.