

Año 4  
Número 5  
Invierno 2017

# Revista de Políticas Sociales

## La anomalía permanente

*Mariano Fontela*

Director del Centro  
de Estudios  
de Políticas Sociales,  
UNM  
mfontela@unm.edu.ar



*Gabriel Vommaro y  
Hélène Combes*

El clientelismo político  
*desde 1950 hasta nuestros días*

Buenos Aires, Siglo XXI,  
2015, 128 páginas

Vommaro, un sociólogo argentino que en los últimos años ha publicado textos sobre política local (particularmente el PRO), y Combes, una politóloga francesa cuya trayectoria académica se orienta más hacia el análisis de los movimientos sociales, han redactado este libro –donde los aportes valiosos superan largamente a los defectos– sobre un tema frecuentemente tratado con poca ecuanimidad en la ciencia política.

Los autores inician reconociendo que el clientelismo suele inspirar miradas negativas en todas las latitudes, y que en América Latina se suele englobar bajo ese término a todas las formas de participación en los “barrios populares”, por lo que se circunscribe el fenómeno “a lo que sucede con los sectores subalternos y pocas veces se usa este atributo para tipificar y juzgar hechos comparables que involucran a otras clases sociales”. Consecuencias de este sesgo es que se considere al clientelismo tanto causa como consecuencia del “subdesarrollo” y se lo emplace dentro de un “dispositivo de evaluación moral”.

Definiendo al clientelismo como “una relación política personalizada entre actores provistos de recursos desiguales, en la que hay intercambio de bienes, por lo general públicos” –o más sencillamente: “un tipo de relación personalizada en la que intervienen formas de reciprocidad e intercambio”–, Vommaro y Combes destacan que el concepto suele ser usado a la vez como categoría analítica y como etiqueta moral orientada hacia las clases bajas. A diferencia de los debates académicos sobre la política en los “sectores populares” que predominan en Europa, donde el clientelismo se estudia junto con la militancia política o “el activismo de la sociedad civil”, los debates académicos y ciudadanos en América Latina suelen centrar los análisis de la política de estos sectores en la compra de votos, las “redes de clientela y patronazgo” o las “movilizaciones electorales particularistas”. De esta manera, la valoración del clientelismo “estará investida de diferentes significaciones según se lo

considere un término asociado con participación, militancia o activismo, o si, en cambio, el interés está dirigido al análisis del uso de recursos materiales para la compra de apoyos políticos o al develamiento del patronazgo y la dominación”.

Es razonable aceptar que este segundo enfoque se explica en parte por “los problemas que trae a las clases populares el hecho de que sus relaciones cotidianas con el Estado estén signadas por la discontinuidad y la incertidumbre” que influyen en los vínculos que algunos actores políticos mantienen con organizaciones territoriales, aunque menos razonable resulta que no siempre quienes cuestionan el clientelismo estén a favor de la continuidad y la certidumbre en las políticas sociales. De todas formas, los autores no parecen notar la condena moral que en América Latina con tanta frecuencia acompaña a toda forma de presencia de recursos materiales en las políticas sociales.

Desde la década de 1940 los antropólogos destacaron que aun en las sociedades occidentales más desarrolladas las relaciones personales, cara a cara, y “los lazos de parentesco y de amistad siguen siendo parte integrante de la vida política, sobre todo en el nivel local”. Pero con el correr de las décadas, varios textos que la ciencia política se ha adjudicado pretenden dar por indudablemente confirmada la hipótesis de que en sociedades menos desarrolladas las relaciones clientelares establecen una “dominación total del patrón sobre el cliente”. El prestigio académico de los autores de estos textos no decae pese a que algunas investigaciones empíricas han demostrado aspectos poco atendidos, seguramente porque significan una desvalorización de la hipótesis de dominación total: a) el hecho de que ser cliente de un personaje importante de la comunidad muchas veces aumenta el prestigio familiar; b) los relativamente amplios márgenes de maniobra o decisión de los “clientes”, que pueden “retirarse de una relación de clientela para

intentar establecer otra con un adversario o un competidor de su anterior patrón”; c) la situación en que el “patrón” se siente obligado a interesarse en todos los asuntos del cliente y a prestarle ayuda.

A este tipo de hipótesis fantasiosas de dominación total se suman otras dos que no consideran los autores del libro: la disposición a suponer que la distribución de recursos materiales es el único móvil que lleva a los clientes a apoyar al “patrón”, como si solamente en las clases medias o altas hubiera personas capaces de tomar decisiones altruistas o basadas en valores morales; y la tendencia a sobrestimar la cantidad de personas de clase baja que reciben beneficios materiales, o a sobredimensionar el monto de esos beneficios. La ventaja de estas exageraciones es doble: por un lado permite reprochar a los partidos políticos que extraen proporcionalmente más votos entre las clases bajas; y por el otro facilita la condena moral de los beneficiarios de las ayudas materiales que reciben típicamente los pobres, al tiempo que eleva el prestigio de quien no recibe esos beneficios, o más extensamente, favorece la imagen de que los pobres son amorales o subnormales que nunca tienen verdadera conciencia de lo que debería ser una “conducta cívica”.

Por último, un sesgo que tampoco comentan los autores de este libro es la suposición de que existen relaciones clientelares “cara a cara”, que son solamente “de uno en uno”, ocultando que también en las relaciones políticas barriales existen organizaciones; sesgo que se complementa con la suposición –lamentablemente muy frecuente incluso en textos de ciencia política– de que las organizaciones políticas son perfectamente jerárquicas –a esa imagen se acude cuando se habla de “aparato”–, ignorando que los vínculos políticos en el “territorio” producen relaciones complejas de poder en un marco entrecruzado de representaciones, presiones, pasiones, odios, compromisos... y también reciprocidades, que no son solamente individuales, sino también colectivas.

Un claro ejemplo de que estos prejuicios también abundan en el mundo académico es el libro *La zona gris* (2007) de Javier Auyero, quien supuestamente centra su análisis en “la perspectiva del cliente”, pero no se ahorra condenas morales de todo tipo; supone que las organizaciones partidarias son completamente piramidales; abunda a favor de la idea de que todos los militantes políticos barriales adscriben al peronismo –y que éste es unívoco–; no deja de dictaminar –sin aportar pruebas–

acerca de cuáles testimonios son dignos de crédito y cuáles no –una extraña versión de la etnografía–; ni de fantasear con la existencia de juegos ingenuos donde los habitantes del conurbano bonaerense caen debido a la combinación de su propia estupidez y de la perfidia congénita del peronismo.

En fin, sin intención de restar importancia a situaciones lamentablemente frecuentes en que dirigentes o agrupaciones montan su poder en la discrecionalidad de la entrega de bienes a hogares pobres, práctica que de ninguna manera es exclusiva de un partido u otro, interesa destacar que –al igual que en algunos programas televisivos– la mayoría de los clientelólogos sobredimensionan la cobertura o el monto de esas “ayudas”, exageran la frecuencia de hechos indudablemente brutales de manipulación electoral, o sobrevaloran su relevancia en la conformación del voto de las personas de menos recursos, con el fin evidente de quitar valor a eventuales transformaciones sociales que pueden llevar adelante algunos gobiernos –objetivo en el que a veces coinciden ensayistas de izquierda y de derecha– y de deslegitimar los triunfos electorales de partidos con mayor apoyo en las clases bajas.

El cuarto capítulo de este libro de Vommaro y Combes analiza la visión académica sobre el clientelismo en nuestra región. Los autores destacan que en los textos suele mencionarse una especie de “anomalía” latinoamericana en un rumbo zigzagueante hacia la “modernización” política donde imperan “populismos” supuestamente “poco compatibles con los ideales de las democracias liberales occidentales”. En rigor, aunque los autores no lo digan, para una porción importante de la ciencia política vernácula son anómalas el 90% de las democracias del mundo. Por su parte, los autores de este libro advierten que en América Latina la mayor “atención de los analistas y la conformación de debates académicos y ciudadanos sobre el problema no significan, sin embargo, que el clientelismo tenga en estos casos más actualidad que en otros: todo es aquí cuestión de percepción, tanto erudita como profana”. De hecho, haciendo ya referencia al caso argentino, destacan que varios historiadores –como David Rock– coinciden en señalar que la llegada del radicalismo al poder en 1916 no significó el final de las prácticas clientelares de los conservadores, sino “una oportunidad de modernizarlas. Los comités barriales del nuevo partido funcionaban como espacios de reclutamiento, sociabilidad política y reparto de bienes en el plano local”. Citan además estu-

dios que afirman que más adelante el primer peronismo creó un extenso conjunto de organizaciones locales y absorbió otras ya existentes; o a ensayistas como Omar Acha, quien destaca que muchas unidades básicas buscaban preservar su autonomía resistiendo a las tentativas de control “desde arriba”, y que si bien es cierto que el discurso en esas unidades básicas tenía una tendencia a valorizar la “fidelidad al líder” y al “movimiento”, también existía una fuerte impronta de afirmación de derechos mediante la cual “se pedían al Estado bienes y servicios en nombre de ‘una deuda social’ que este tendría con las clases populares; un discurso, por lo tanto, dotado de una legitimidad que superaba la gramática de los intercambios personalizados”.

Cuando analizan el caso argentino a partir del año 1983, Vommaro y Combes eligen continuar la perspectiva de autores menos imparciales y con pretensiones omniscientes, como el ya mencionado Auyero o Steven Levitsky, quienes los conducen a postular que en las últimas décadas el “ala política” del peronismo establece “lazos de clientela con las clases populares repartiendo bienes de origen público como principal actividad de legitimación de su presencia territorial entre los habitantes”. Así nomás, sin matices. Al menos incluyen otras visiones, como la de Denis Merklen, quien cuestiona la incapacidad de ciertos autores para ver que en ese mismo peronismo también surgieron nuevas formas de “organización y movilización ‘por abajo’ que ponen en tensión los intentos de organización clientelista”. O el aporte de otro historiador menos conocido, Pablo José Torres, quien en “una investigación realizada en un municipio gobernado por los radicales mostró que el uso de las movilizaciones clientelistas no era patrimonio exclusivo de un solo partido”. Nada se dice en el libro respecto a la posibilidad de que la universalización de algunas políticas sociales haya restado importancia a ciertas prácticas clientelistas, tal vez porque los principales detractores públicos de estas “anomalías” tampoco suelen estar a favor de las políticas sociales universales. Incluso Vommaro y Combes llegan a afirmar alegremente que en el año 2002 con el Plan Jefes y Jefas de Hogar “dos millones de beneficiarios” recibieron “bienes de origen público” que llegaron “a los barrios populares repartidos por una ‘sociedad civil’ no siempre conforme al imaginario oficial: unidades básicas, iglesias y movimientos sociales administran estos recursos”. La afirmación tiene dos inconvenientes graves para un texto académico: primero, generaliza hechos que si bien ocurrieron de ninguna manera fueron la norma;

segundo, parece ignorar que –al menos en la visión de sus artífices– justamente la masividad del “Plan” desvalorizaría actividades clientelistas que ya estaban presentes previamente, incluso en el gobierno previo que era radical. Los desatinos del libro de Vommaro y Combes continúan con una detallada referencia a un sesudo razonamiento –elaborado por reconocidos politólogos– que pretende explicar por qué el peronismo supuestamente tendría mayor tendencia al clientelismo que sus adversarios: como su electorado está mayormente compuesto por personas de clases bajas, sus dirigentes tendrían más oportunidades de desplegar estrategias de oferta de empleos públicos.

El capítulo más interesante del libro es el referido a la “economía moral” involucrada en relaciones clientelares: un “imaginario de justicia” explicaría que los “patrones” estén “compelidos por obligaciones para con sus ‘clientes’”. “A los ojos de los ciudadanos el clientelismo aparece como una ‘virtud ética y cívica’, pues los políticos ‘están en deuda por su posición privilegiada’ y tienen el deber de redistribuir sus riquezas”. Este enfoque se contrapone con el de algunos politólogos economicistas que centran el análisis únicamente en la “compra de votos”: el intercambio es abordado así como “un cálculo de costos y beneficios” y “los bienes y servicios ofrecidos se reducen a una remuneración del voto (y de ninguna manera a un contradón, porque hacerlo implicaría salir del paradigma economicista)”. Un análisis menos simplista permite reconocer que en las relaciones clientelares “no solamente se intercambian bienes materiales, sino también sentimientos y valores: reconocimientos simbólicos, deferencia, gratitud. Esos valores se insertan en una configuración moral que los organiza y jerarquiza”. Contradiciendo el reduccionismo economicista –y la politología de salón– Vommaro y Combes afirman que los criterios morales de los actores sobre si esos intercambios son justos o injustos “no representan una realidad de segundo orden, que siga a una verdad material de naturaleza más fundamental”, y que “en las relaciones políticas personalizadas, el ‘cómo’ importa tanto, si no más, que el ‘cuánto’”. Pequeña cuestión que tanto cientista social polidiplomado ignora supinamente y que cualquier militante barrial aprende en pocas horas de práctica. “La importancia de estas evaluaciones morales queda destacada debido a que, según la mayoría de las investigaciones sociológicas empíricas, no es habitual que un solo tipo de actor (un único partido o un único dirigente en el plano local) tenga el monopolio de las ayudas públicas”. Tal

como afirman Vommaro y Combes, la “multiplicación de intermediarios” suele “subanalizarse” en muchos enfoques simplistas, y eso lleva a ignorar hechos visibles para cualquier investigador que no busque solamente agrandar a sus mentores. Muchos otros textos académicos tampoco prestan atención a la evidencia de que no es lo mismo pisar el barrio que no hacerlo a la hora de evaluar el compromiso personal que implican ciertas estrategias políticas. El libro transcribe por ejemplo el testimonio de un dirigente barrial mexicano que mantiene un “comedor comunitario” usando parte de su propio presupuesto familiar, lo que le acarrea conflictos con su pareja: “imagínate, doy de comer a una parte del barrio. Si lo cierro, ya no podré caminar sin que la gente me eche la madre. Tendría que mudarme y no podría volver a pisar el barrio donde nací”. Algunos especialistas en clientelismo solamente verían en este tipo de situaciones una manipulación unilateral, y en la disposición del dirigente a “estar al servicio del barrio” una mera simulación, ya se sabe que hay cientistas sociales expertos en dictaminar qué testimonios se ajustan estrictamente a la verdad y cuáles son palmarias fabulaciones de actores interesados. Uno de los méritos de Vommaro y Combes es no haber caído en esa tentación, al punto tal que llegan a afirmar que es menester que en las investigaciones empíricas sobre el clientelismo se tome “en serio lo que tienen para decir de la justicia y justeza de lo que hacen” los dirigentes, “las condiciones de sus intercambios con sus subordinados (sic) y lo que se sienten obligados a hacer en esas relaciones personalizadas”.

Por último, otra virtud de este libro es destacar que el clientelismo no es patrimonio exclusivo de las relaciones políticas con los “sectores populares”: “tanto las clases medias como las clases altas participan de este tipo de configuraciones, aunque lo que se intercambie no sean los mismos favores, ni los mismos bienes y servicios”. Tal “como han mostrado algunas investigaciones, estos intercambios constituyen un aspecto clave del funcionamiento de dichos grupos y del mantenimiento de su cohesión, en particular en el caso de las élites. Enfocarse sólo en la circulación de cierta clase de bienes hace perder de vista que la lógica de la reciprocidad y la regulación moral de los vínculos interpersonales rige gran parte del mundo social. En este sentido, los trabajos sobre clientelismo tienden a una visión sesgada de la distribución social de las ‘desviaciones’ políticas al poner el foco siempre en los barrios populares, a través del celoso análisis de la distribución de programas sociales que

forman parte de un universo mucho más vasto de políticas públicas que los Estados, en sus diferentes niveles, distribuyen entre los grupos que componen la sociedad”. Esto permite a los autores concluir que “la utilización de la caja de herramientas del clientelismo para comprender las relaciones políticas de conocimiento mutuo, localizadas y personalizadas, más que hacer comprensibles los fenómenos en acción, suele ocultarlos”.

## Colaboraciones

La *Revista de Políticas Sociales* pretende intervenir en el debate en torno al campo de las políticas sociales consideradas en sentido amplio, incluyendo normas, políticas redistributivas, programas específicos y provisión de bienes y servicios por parte de cualquiera de los niveles del Estado, procurando aportar al análisis y a las propuestas para una mejor articulación entre políticas sociales sectoriales entre los distintos niveles del Estado, y entre éste y los actores sociales no estatales.

1. Los escritos que se remitan para su publicación deberán ser originales e inéditos. En la primera página se deberá consignar: título, autores, lugar de trabajo y correos electrónicos de los autores.

2. Los artículos no deberán tener una extensión mayor a 20.000 caracteres con espacios, incluyendo texto, tablas y bibliografía.

3. No se deberán usar en el texto negritas, subrayados o viñetas. La letra itálica o cursiva deberá ser usada solo para títulos de publicaciones y para palabras en otros idiomas, y el entrecomillado sólo para citas textuales.

4. Las citas bibliográficas deben estar incluidas dentro del cuerpo del artículo, de acuerdo con la normativa APA consignando los datos entre paréntesis. El formato requerido en la bibliografía al final de texto será el siguiente: apellidos, nombres (año): título sin comillas en cursiva. Editorial, lugar. En el caso de textos disponibles en Internet debe consignarse el URL y la fecha de consulta.

5. Si el artículo incluyera tablas, gráficos o mapas deberán citarse en cada caso la fuente de los mismos. Tablas, gráficos o mapas deberán estar incrustados en el texto del artículo, pero además deberán remitirse en archivos separados para que pueda modificarse su tamaño, escala, color, letra, etc.

6. La evaluación del artículo será realizada por el Consejo de Redacción y su aceptación será comunicada oportunamente en un plazo no superior a seis meses.

Los trabajos y colaboraciones que deseen enviarse, deben remitirse a:

Revista de Políticas Sociales  
 Centro de Estudios de Políticas Sociales  
 Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales  
 Universidad Nacional de Moreno  
 Av. Bartolomé Mitre 1891, Moreno (B1744OHC), prov. de Buenos Aires  
 (0237) 466-7186/1529/4530  
 (0237) 462-8629  
 (0237) 460-1309  
 Interno 125 - oficina A103  
 rps@unm.edu.ar

## Universidad Nacional de Moreno

**Rector**  
Hugo O. Andrade

**Vicerrector**  
Manuel L. Gómez

### DEPARTAMENTOS ACADÉMICOS

**Departamento de Ciencias Aplicadas y Tecnología**  
Director-Decano  
Jorge L. Etcharrán

**Departamento de Economía y Administración**  
Director-Decano  
Pablo A. Tavilla

**Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales**  
Directora-Decana  
M. Patricia Jorge

**Departamento de Arquitectura, Diseño y Urbanismo**  
Directora-Decana  
N. Elena Taber (a cargo)

### SECRETARÍAS RECTORADO

Secretaria Académica  
Adriana M. del H. Sánchez

Secretario de Investigación, Vinculación Tecnológica y Relaciones  
Internacionales  
Jorge L. Etcharrán

Secretaria de Extensión Universitaria  
M. Patricia Jorge

Secretario General  
V. Silvio Santantonio

### CONSEJO SUPERIOR

Hugo O. Andrade  
Manuel L. Gómez  
Jorge L. Etcharrán  
Pablo A. Tavilla  
M. Patricia Jorge

### *Consejeros*

#### *Claustro docente*

Marcelo A. Monzón  
Javier A. Bráncoli  
Guillermo E. Cony (s)  
Adriana M. del H. Sánchez (s)

#### *Claustro estudiantil*

Rocío S. Arias  
Iris L. Barboza

#### *Claustro no docente*

Carlos F. Daddario

### Universidad Nacional de Moreno

Av. Bartolomé Mitre 1891, Moreno (B1744OHC), prov. de Buenos Aires  
(0237) 466-7186/1529/4530  
(0237) 462-8629  
(0237) 460-1309  
<http://www.unm.edu.ar>

## DEPARTAMENTO DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES

Directora-Decana  
M. Patricia Jorge

*Licenciatura en Trabajo Social*  
Coordinadora-Vicedecana  
M. Claudia Belziti

*Licenciatura en Comunicación Social*  
Coordinador-Vicedecano  
Roberto O. Marafioti

*Ciclo de Licenciatura en Educación Secundaria*  
Coordinadora-Vicedecana  
Lucía Romero

*Ciclo de Licenciatura en Educación Inicial*  
Coordinadora-Vicedecana  
Nancy B. Mateos

Director del Centro de Estudios de Políticas Sociales  
Mariano Fontela

## Consejo Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales

## Autoridades

M. Patricia Jorge  
M. Claudia Belziti  
Roberto C. Marafioti  
Lucía Romero  
Nancy B. Mateos

*Claustro docente*  
Javier A. Brancoli (s)  
Carlos A. Lagorio Pagano  
Juana Ferreyro  
Rosana E. Ponce

*Claustro estudiantil*  
Yanina L. Cardozo  
Marcos A. Principi  
Oscar D. Farías  
María L. Martínez Alcáin

Consejo Asesor Carrera Licenciatura en Trabajo Social

*Coordinadora*  
M. Claudia Belziti

*Consejeros*

*Claustro docente*  
Edith S. López  
Mariano Fontela

*Claustro estudiantil*  
Omar Savia

Consejo Asesor Carrera Licenciatura en Comunicación Social

*Coordinadora*  
Roberto C. Marafioti

*Consejeros*

*Claustro docente*  
Carlos A. Lagorio  
Adriana A. M. Speranza

*Claustro estudiantil*  
Fabián E. Pacheco

Consejo Asesor Carrera Licenciatura en Educación Secundaria  
(Ciclo de Licenciatura)

*Coordinadora*  
Lucia Romero

*Consejeros*

*Claustro docente*  
Pablo M. Narvaja  
Gabriel L. Galliano

*Claustro estudiantil*  
Sergio C. Litrenta

Consejo Asesor Carrera Licenciatura en Educación Inicial  
(Ciclo de Licenciatura)

*Coordinadora*  
Nancy B. Mateos

*Consejeros*

*Claustro docente*  
Rosana E. Ponce  
Isabelino A. Siede

*Claustro estudiantil*  
Cristina Mársico

## Contactos

### Universidad Nacional de Moreno

Av. Bartolomé Mitre 1891, Moreno (B1744OHC), prov. de Buenos Aires

(0237) 466-7186 /1529/4530

(0237) 462-8629

(0237) 460-1309

[unm@unm.edu.ar](mailto:unm@unm.edu.ar)

### Departamento de Humanidades y Ciencias Sociales

Oficina A103 -Teléfono interno: 125

[hycs@unm.edu.ar](mailto:hycs@unm.edu.ar)

### Licenciatura en Trabajo Social

Oficina A103 -Teléfono interno: 125

[trabajosocial@unm.edu.ar](mailto:trabajosocial@unm.edu.ar)

### Licenciatura en Comunicación Social

Oficina A103 -Teléfono interno: 125

[comunicacionsocial@unm.edu.ar](mailto:comunicacionsocial@unm.edu.ar)

### Ciclo de Licenciatura en Educación Secundaria

Oficina A102 -Teléfono interno: 163

[educacionsecundaria@unm.edu.ar](mailto:educacionsecundaria@unm.edu.ar)

### Ciclo de Licenciatura en Educación Inicial

Oficina A102 -Teléfono interno: 163

[educacioninicial@unm.edu.ar](mailto:educacioninicial@unm.edu.ar)

### Centro de Estudios de Políticas Sociales

Oficina A103 -Teléfono interno: 125

[ceps@unm.edu.ar](mailto:ceps@unm.edu.ar)

### Revista de Políticas Sociales

Oficina A103 -Teléfono interno: 125

[rps@unm.edu.ar](mailto:rps@unm.edu.ar)



DEPARTAMENTO DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES  
UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO

