

# **"Combatiendo el clientelismo". Los expertos en control de políticas sociales de lucha contra la pobreza.**

Gabriel Vommaro.

Cita:

Gabriel Vommaro (2008). *"Combatiendo el clientelismo". Los expertos en control de políticas sociales de lucha contra la pobreza. IX Congreso Argentino de Antropología Social. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales - Universidad Nacional de Misiones, Posadas.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-080/289>



Subcomisión: Expertos y militantes en la acción política. Emergencia de nuevas elites dirigentes

Título de la comunicación:

**“Combatiendo el clientelismo”. Los expertos en control de políticas sociales de lucha contra la pobreza**

Gabriel Vommaro\*

### **1. Presentación**

Esta comunicación se propone analizar la participación de expertos de ONG de “lucha contra la pobreza” y de “lucha contra la corrupción” en el control de la puesta en marcha y de la distribución de los planes sociales en Argentina. Nos interesan tanto las posiciones que estos expertos ocupan en el control de los dispositivos de ayuda social como los discursos públicos que sostienen respecto de este funcionamiento. Una vez que “los pobres” son el blanco de políticas públicas específicas dirigidas a “luchar contra la pobreza”, la cuestión de los mecanismos de atribución de esos recursos deviene un problema moral central en tanto logra reunir en su tratamiento, por un lado, los intereses expertos y, por otro lado, las visiones dominantes político-mediáticas de las clases populares y en especial de su relación con la política, vista como atravesada por la cuestión del “clientelismo”.

En primer lugar, describiremos el contexto de aparición de las políticas sociales de lucha contra la pobreza y del problema de la “pobreza” asociado al “clientelismo” en la post transición democrática. Esto nos permitirá situar la intervención de los expertos en control de políticas sociales en un entramado de disputa por la definición de las buenas formas de tratamiento de la “pobreza” y de los “pobres”. Así, en segundo lugar, a través de la presentación de las trayectorias de dos expertos, veremos cómo el encuentro de la acumulación realizada en la “lucha contra la corrupción” y en la “lucha contra la pobreza” produce un tipo de intervención específico sobre las políticas sociales

---

\* Investigador-docente en la UNGS. Doctorando en la EHESS (Centre de Sociologie Européenne).

## VERSION PRELIMINAR

en términos de “lucha contra el clientelismo” que se vuelve un potente discurso de reforma moral.

Palabras claves. Expertise – clientelismo – políticas sociales – clases populares

### **2. La pobreza como problema social, la pobreza como problema moral: transparencia y “empowerment” ciudadano**

En marzo de 1984, el gobierno radical que había triunfado en las elecciones de 1983, después de la última dictadura militar (1976-1983), puso en funcionamiento el Programa Alimentario Nacional (PAN), adoptado por el Congreso como ley N° 23056 de 1984. El presidente Raúl Alfonsín, quien había incluido el problema de la pobreza en su discurso de campaña, asumía de este modo los problemas sociales de las clases populares, en particular en lo que refiere a los sectores con problemas de supervivencia. Según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), los pobres por ingreso habían pasado del 5,8% de la población en 1973 al 32% en 1982 y al 18% en 1983.

El PAN representaba en Argentina una innovación para dos razones<sup>1</sup>: por una parte, por primera vez en muchas décadas un gobierno establecía un programa masivo de asistencia alimentaria de las clases populares, lo que mostraba la magnitud de las transformaciones sociales sufridas por el país desde mediados de los años 1970, y en especial a partir de la instauración de la dictadura militar; por otra parte, se trataba de un programa que tenía un criterio de focalización de la distribución de los recursos, es decir que los alimentos –dispuestos en cajas que contenían arroz, fideos, harinas, corned beef, azúcar, leche en polvo, entre otros– eran distribuidos entre una población específica que cumplía algunas condiciones de pobreza extrema, para cuya identificación los técnicos del programa se habían servido de los indicadores de vivienda medidos por el censo nacional de 1980 y habían construido lo que entonces se llamó un “Mapa de Emergencia Social”<sup>2</sup>. Como la mayor parte de las políticas sociales que se implementarán en el nuevo ciclo democrático, el PAN se concebía como un programa temporal orientado a dar un tratamiento rápido a las situaciones de pobreza extrema,

---

<sup>1</sup> El carácter innovador del programa puede verse también en el hecho de que fue en cierta medida un modelo en América Latina, donde durante los años ochenta algunos países establecieron programas similares.

<sup>2</sup> Sobre los criterios de identificación de la población asistida, así como sobre las características principales del PAN, cf. (Del Franco, 1991).

## VERSION PRELIMINAR

concebida ella misma como excepcional. Tanto es así que, en el diseño original, el programa tenía una duración de dos años, que debieron ser luego extendidos hasta el final del mandato de Alfonsín.

La idea de que los problemas de pobreza Argentina, en la magnitud en la que se presentaban entonces, y con la extensión geográfica, que sobrepasaba los clásicos “bolsones” de algunas provincias del noreste y del noroeste y algunos enclaves de las periferias de las grandes ciudades, eran más o menos coyunturales, fue pronto desmentida no sólo por el deterioro casi ininterrumpido de todas las variables sociales – desempleo, subempleo, trabajo en negro, pobreza, indigencia, desigualdad– sino también por los problemas de endeudamiento externo del Estado, el proceso de hiperinflación de 1989 y de 1991, así como la instauración por parte del gobierno de Carlos Menem de un programa económico neoliberal de estabilización monetaria y apertura de la economía, todo lo cual favoreció no sólo una estabilización de las situaciones de pobreza, sino también la aparición de los “nuevos pobres” y el deterioro de las condiciones de trabajo de aquellas personas que aún podían conseguirlo (el desempleo llegó en 1995 al 18,6% según el INDEC)<sup>3</sup>. La fuerte correlación entre deterioro del mercado laboral y de las condiciones de trabajo y contratación y el empobrecimiento de los sectores populares no está sólo asociada a la cuestión salarial, sino también al hecho de que, en Argentina, el acceso a muchos bienes y servicios directamente vinculados al bienestar depende del modo de inserción en el mercado laboral. De hecho, el acceso a sistemas de salud como las obras sociales, a la jubilación, así como a otras prestaciones sociales relacionadas con el ocio y el deporte, pero también con el acceso a ciertos bienes de consumo, está íntimamente ligado a la relación salarial formal. Se comprende pues el impacto del desempleo y del aumento del trabajo en negro sobre la situación de las clases populares.

Si los economistas neoliberales argentinos y extranjeros así como los expertos del FMI afirmaran que los problemas de desempleo y pobreza se superarían una vez estabilizado el crecimiento económico<sup>4</sup>, la “mano izquierda” de los organismos

---

<sup>3</sup> Sobre las transformaciones en la estructura social, y en especial sobre el empobrecimiento de los sectores populares entre los años 1980 y 1990 puede consultarse (Minujín et. al, 1992)

<sup>4</sup> “La agenda social de los primeros años de la década del noventa aún no incluía como prioridad los temas de la pobreza y el desempleo. En la etapa inicial de la gestión de Menem la mayoría de la población y de los actores relevantes centraban su atención y esfuerzo en el mantenimiento de la estabilidad económica, mientras que el discurso oficial se movía por los mismos carriles al acentuar que, por medio de la lucha disciplinada contra la inflación, se podía llegar al bienestar general de la población. Finalmente, a partir de 1991, se logró torcer el legado de la gestión anterior, a través del Plan de Convertibilidad. No obstante estos logros, no existió en ese momento una planificación adecuada en

## VERSION PRELIMINAR

multilaterales representada por algunos sectores de BID y BM comenzaban a postular la importancia de la articulación de las políticas económicas ortodoxas con políticas sociales “compensatorias” orientadas a los “perdedores” de la apertura económica en Argentina. Así, en 1998, en la firma de un acuerdo de financiación del BID de un proyecto de ayuda a los sectores “vulnerables” de las clases populares argentinas, el presidente de la entidad de crédito, Enrique Iglesias, afirmaba: “afortunadamente, existe un verdadero consenso en la región de que es necesario complementar las reformas económicas con reformas sociales, a fin de mejorar el acceso de los segmentos más pobres de la sociedad a los servicios básicos de salud y educación, y su capacitación para incorporarlos al empleo productivo”<sup>5</sup>. Lejos de revertir, entonces, las políticas que habían producido la nueva situación social, se trataba entonces de “complementar las reformas económicas con reformas sociales”, que en este caso quería decir aplicar un cierto paradigma de políticas focalizadas, descentralizadas y cuyo objetivo era no principalmente la transferencia de recursos (que de todas formas era siempre el vehículo de las políticas), sino también lo que comenzó a llamarse “capacidades”<sup>6</sup>: en definitiva, se trataba de “empoderar” a los “pobres”<sup>7</sup>.

El pasaje de la definición de los “trabajadores” como sujetos de la política social a la focalización en los “pobres” como destinatarios de políticas de “combate contra la pobreza”, que ha sido descrito, entre otros, por Denis Merklen (2005) y que da cuenta de lo que Eduardo Bustelo (1992), entre otros, analizó como un desplazamiento de la cuestión social por fuera de la relación “capital-trabajo”, dio paso entonces a la consolidación de un cierto patrón de políticas que asociaba, por un lado, la pobreza de los “empleables” a una situación transitoria que requería proseguir con las reformas económicas de corte neoliberal para que el crecimiento diera trabajo a quienes lo habían perdido y, por otro lado, la pobreza de quienes eran del todo “inempleables” a un estado de privación material pero también de privación cultural, ligado a la ausencia de

---

materia de lucha contra la pobreza, en tanto el supuesto que guiaba dichas acciones establecía que la mejora social llegaría a partir “del derrame” de la mejora económica” (Acuña, Kessler et Repetto, 2002: p. 22).

<sup>5</sup> Cf. <http://www.iadb.org/exr/PRENSA/1998/cp7998c.htm>.

<sup>6</sup> La inspiración principal ha sido, en este campo, la conceptualización que realizara en la materia el economista Amartya Sen. Cf. al respecto, por ejemplo, (Atkinson, 1999).

<sup>7</sup> La filosofía que guiaba la mayoría de los programas contemplaba no sólo una lucha para la mejora de las condiciones materiales de vida de las clases populares, sino también a emprender una “rehabilitación” de los pobres: cuestiones como la debilidad del capital social de estos últimos, la necesidad de su *empowerment* así como de producir transformaciones en la “cultura de la pobreza” acompañaban los discursos más tecnócratas sobre la gestión de los programas sociales. Como afirma Javier Auyero, según los organismos multilaterales y sus expertos, la pobreza era también y a veces básicamente un “problema cultural” (Auyero, 1999).

## VERSION PRELIMINAR

desarrollo de capacidades que les permitieran, aún en situaciones de crecimiento, ingresar en relaciones laborales formales. Si los primeros pobres requerían de condiciones más flexibles para entrar en el mercado de trabajo, los segundos debían ser blanco de políticas focalizadas que contribuyeran a su “empoderamiento” y el de su entorno, para lo cual sería fundamental la participación de los pobres en la búsqueda de sus propias soluciones y de la llamada “sociedad civil” en la implementación de los programas de ayuda.

La creación de la Secretaría de Desarrollo Social en febrero de 1994 implicó la institucionalización de estos principios en el tratamiento de la pobreza en Argentina (Acuña, Kessler y Repetto, 2002), en especial luego de la asunción, en 1995, de quien fuera el segundo secretario, Eduardo Amadeo. En efecto, Amadeo –economista peronista ligado a Eduardo Duhalde– llegó al cargo con una concepción muy impregnada de los postulados de los organismos multilaterales en cuanto a políticas sociales: un fuerte discurso técnico de la “gerencia social”, la focalización y la participación de la sociedad civil en la puesta en práctica de las políticas focalizadas. Para Amadeo y los expertos que asumían la gestión de las políticas sociales en aquel momento, la solución a los problemas sociales de las clases populares desalarizadas residía en la multiplicación de programas sociales focalizados (Lo Vuolo et al., 1999: p. 191). Estos programas se complementaban, por un lado, con la creación de espacios de diseño y de medición de la “cuestión social” y del “impacto” de las políticas sociales implementadas<sup>8</sup> y, por otro lado, con políticas de fomento de la participación de la “sociedad civil” en la implementación de los programas sociales y hasta de fortalecimiento de las organizaciones no gubernamentales como forma de contribuir a la creación de ese “capital social” que contribuiría a “combatir” la pobreza. Al mismo tiempo, la participación de la sociedad civil fomentaría la llamada “transparencia” en la asignación de los recursos, un modo de nombrar a la lucha contra el “clientelismo”, es decir, en la filosofía de las políticas sociales focalizadas, una forma de focalización que no contribuía ni al “empoderamiento” –porque era pensada como implementada “desde arriba”– ni a la correcta asignación de los recursos –porque no se basaba en criterios técnicos de definición de los “beneficiarios”. Como afirman Acuña, Kessler y Repetto (2002), “en sintonía con un consenso modernizador legitimado internacionalmente

---

<sup>8</sup> Para lo cual se creó el Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO), organismo dependiente de la Secretaría en el que se contrató a un grupo de expertos en la materia heterogéneo en cuanto a filiaciones políticas, tanto para el estudio de las políticas sociales como para el estudio y la medición de la pobreza en sus diferentes manifestaciones.

## VERSION PRELIMINAR

acerca de que esta estrategia constituía una buena práctica, los diferentes programas de la Secretaría comenzaron a confiar en estas instancias sociales tanto recursos económicos como responsabilidades de implementación de acciones concretas” (2002: p. 25).

Sin embargo, para dichos autores “esta decisión no resultó siempre productiva, por múltiples razones. En primer lugar, quedó en entredicho la real capacidad del conjunto de las ONG’s para representar los intereses, valores e identidades de los propios sectores pobres, lo cual se asoció a la existencia de muchas organizaciones sociales creadas ad hoc para obtener beneficios a partir de la influencia que podían ejercer en los núcleos decisorios de la Secretaría. En segundo término, la concepción no siempre explicitada de que las organizaciones sociales serían supuestamente más eficientes que las burocracias estatales, condujo no sólo a un debilitamiento del aparato administrativo permanente del nivel central, sino también a descuidar la necesidad de fortalecer las administraciones públicas municipales, dejando a muchas ONG’s el rol protagónico de la gestión local. En tercer término, el delegar recursos y responsabilidades en este tipo de organizaciones no eliminó la posibilidad de prácticas clientelares, en todo caso las redefinió” (*Ibid.*). Así, se introducen una cuestión fundamental para nuestro trabajo: no sólo la participación de la llamada “sociedad civil” generaba problemas de “gestión” de los programas, sino que introducía, por un lado, el problema moral de la distinción de las buenas y las malas ONG, de las genuinas y de las oportunistas; por otro lado, el igualmente moral problema de la definición de las buenas y las malas maneras de distribuir, desde la sociedad civil, los bienes entre los pobres. La “lucha contra el clientelismo”, asociada a la búsqueda de transparencia, será así una de las formas de intervención política en la política social, pero también de intervención experta.

Y esto es así también porque desde aquellos primeros años ’90 la “lucha contra la pobreza” se instituye como problema político y como campo de intervención directa del Estado y también como nuevo espacio de inserción profesional para universitarios comprometidos políticamente dispuestos a progresar en sus carreras, así como para universitarios militantes partidarios y no partidarios deseosos de reconvertir su trabajo político en trabajo profesional. En el marco de la Secretaría de Desarrollo Social, y de acuerdo a las restricciones normativas (la prohibición que regía en años de “reforma del Estado” de contratar nuevo personal de planta en el sector público) e ideológicas (el paradigma de la descentralización) dominantes por entonces, la conformación de los

## **VERSION PRELIMINAR**

equipos técnicos destinados a la gestión de las políticas sociales se realizó mediante lo que Acuña, Kessler y Repetto (2002) llaman una “burocracia paralela”, basada en la contratación de profesionales bien remunerados y cuyo crecimiento en número seguía el ritmo de la extensión de los programas. A esto se añadió la participación de expertos que, bajo contratación puntual, efectuaban trabajos de consultoría tanto en el diseño como en la aplicación y la evaluación de los programas. Estas medidas fueron promovidas, garantizadas y en gran parte financiadas por los organismos multilaterales de crédito.

La progresión del número de programas nacionales focalizados dio cuenta de una dinámica compleja que entrecruzaba principios de acción y actores diversos, pero que en todos los casos incluía la participación de expertos y de de la “sociedad civil”. Durante el año 1996, el Estado disponía de 48 programas sociales destinados a la atención de personas en situación de pobreza y vulnerabilidad social; 14 de ellos correspondían al sector de empleo y desarrollo productivo. En 1997, el número de programas ascendía a 53, aumentando el sector de vivienda, al mismo tiempo que empleo y desarrollo productivo disponía de 15 programas. En 1998, un total de 55 programas sociales componía la oferta nacional, 18 de ellos correspondientes al sector de empleo y desarrollo productivo. En 1999, se observa un aumento considerable del número de programas sociales, que llegaron a 70, siendo la rúbrica empleo y desarrollo productivo la que incorporó la mayor cantidad: 30 programas (Acuña, Kessler y Repetto, 2002).

### **3. El clientelismo como problema moral: la corrupción y la política de los pobres**

Durante los años 1990, la cuestión de la corrupción en la gestión de los recursos públicos comienza plantearse con fuerza en Argentina. Las actividades de fuerte impacto mediático de la ONG Poder Ciudadano, así como la formación de un género periodístico de “denuncia” y de “periodismo de investigación”, contribuyeron a que la corrupción se convirtiera en un problema político de primer orden y la “transparencia” en un ideal del ámbito público. Poder Ciudadano representa un caso ejemplar de la articulación entre intervención política e intervención moral en Argentina, así como de la combinación entre la intervención de discursos expertos internacionales y luchas políticas y simbólicas a nivel nacional. En efecto, Poder Ciudadano fue creado en 1989, cuatro años antes de la creación de *Transparency Internacional* (creada en 1993) y los abogados de esa fundación desempeñaron un papel muy importante en la consolidación

## VERSION PRELIMINAR

de *Transparency International* en América Latina y Europa del Este<sup>9</sup>. Al mismo tiempo, a partir de la existencia de *Transparency International* el tema de la corrupción así como la “lucha por la transparencia” alcanzaron un lugar de importancia en la agenda de los organismos multilaterales, lo que implica que los préstamos asignados al Estado comenzaron a tener como condición de atribución el control externo de sus usos.

El encuentro entre la “lucha contra corrupción” y la “lucha contra la pobreza” como problema cultural produjo una nueva forma de *expertise* ligada a la pobreza y a la relación de los sectores populares con el Estado y los partidos: “la lucha contra el clientelismo”. Al mismo tiempo, un contexto particular favoreció esta alianza: la instauración de los programas sociales masivos en virtud de la crisis social que tuvo lugar en Argentina a partir del final de los años noventa. En efecto, dos programas sociales vinculados a dos contextos sociopolíticos van transformar las condiciones de gestión de las políticas públicas así como a favorecer los principios de interpretación moral de las políticas sociales que vinculan su gestión con la cuestión del “clientelismo”.

En primer lugar, el Plan Trabajar, que sucesivamente se renovó hasta el final de los años noventa: “Su objetivo se centró desde el principio ofrecer un empleo transitorio a trabajadores al desempleo que eran en condiciones de pobreza o de ‘vulnerabilidad social’. El programa ofrecía una ayuda mensual de \$200 al mes. Durante el curso de los años noventa, esta modalidad de intervención alcanzó una alta legitimidad debido a su importancia para disminuir el conflicto social en el plano subnacional y local” (Acuña, Kessler et Repetto, 2002 : p. 28)<sup>10</sup>. Este plan –pionero en lo que la jerga experta en el

---

<sup>9</sup> Sobre Poder Ciudadano y su relación con *Transparency International*, cf. (Pereyra, 2008). La creación de la Fundación tiene que ver con la voluntad de crear un espacio de intervención experta en el dominio del manejo de los recursos públicos “que no estuviera cruzado por la política partidaria y orientado a promover la participación de la ciudadanía en el desarrollo de instituciones democráticas” (Pereyra, 2008: p. 2). La búsqueda de un “cambio cultural” que acompañara el cambio institucional iniciado por el proyecto alfonsinista, que consistía en la revalorización de la democracia como sistema y como “forma de sociedad” y de la pacificación política como medio de resolución de los conflictos. En este contexto, “la fundación debía ser el espacio para que ciertos temas pudieran ser sustraídos de la contienda electoral y partidaria y se beneficiaran de un tratamiento experto para la identificación de problemas y la producción de grandes líneas de acción” (Pereyra, 2008: p. 5).

<sup>10</sup> Tanto por razones de logística como por cuestiones políticas, el Plan Trabajar fue gestionado desde el Ministerio de Trabajo y no desde la Secretaría de Desarrollo Social. El financiamiento corrió por cuenta del Banco Mundial y por el Estado argentino, a través de la creación del Fondo Nacional de Empleo. “Durante la segunda mitad de década del noventa se desarrolló en tres etapas: TRABAJAR I: Desde Enero de 1996 hasta Mayo de 1997. La ayuda económica que se pagó a los beneficiarios y el seguro de responsabilidad civil, fueron financiados por el Fondo Nacional de Empleo (que se forma con el 1,50 % sobre la nómina salarial, que aportan los empleadores); y la cobertura social de los beneficiarios y los materiales, estuvieron a cargo de los organismos responsables y ejecutores; TRABAJAR II: Desde Mayo de 1997 hasta Mayo de 1998. La ayuda económica a los beneficiarios y el seguro de responsabilidad civil fueron financiados por el Fondo Nacional de Empleo y un préstamo otorgado por el Banco Mundial. La

## VERSION PRELIMINAR

área de políticas sociales llama programas de “transferencia condicionada– asoció pobreza y desempleo y, al mismo tiempo, inició, junto con la distribución de una suma fija de dinero por mes para contribuir a la reproducción de las familias pobres, el principio de la “contraprestación”. Bajo la idea de que además de distribuir dinero era necesario que “los pobres” recobraran sus “capacidades”, el programa instituyó así la obligación de realizar algún tipo de trabajo social o comunitario, lo cual se retomaría, con aún más fuerza, en el caso del Plan Jefes y Jefas de Hogar. Pero además, el Plan Trabajar sirvió, ya bajo el gobierno de la Alianza, como prenda de negociación en los conflictos con los movimientos sociales territoriales emergentes por esos años, en especial los llamados “piqueteros”. A la “politización” de la distribución de los planes le siguió, así, una creciente atención pública sobre la existencia de prácticas de “clientelismo”.

En segundo lugar, y ya luego del estallido de la crisis de fines de 2001 y comienzos de 2002, se pone en marcha el Plan Jefes y Jefas de Hogar, que consistía en la asignación de un subsidio de 150 pesos para los jefes de hogar desocupados en los que ningún miembro tenía ingresos laborales formales. Aunque las características de los programas focalizados –como el Plan Trabajar, pero en especial como los otros tipos de programas que puso en práctica la Secretaría de Desarrollo Social– fueron mantenidas en este último caso, la novedad se sitúa en la amplitud del alcance de este programa, que combina algunas características de política universal –introduce el concepto de derecho, por ejemplo–, con los criterios de focalización de los años noventa<sup>11</sup>. Las características políticas del momento en que este programa fue puesto en marcha –la crisis social y política– favorecieron los apoyos al programa, así como el logro de una legitimidad social masiva. Sin embargo, tanto su rápida extensión –se llegó en pocos meses a más de 2 millones de “beneficiarios”– como su asociación con “la política” –en general pensada como política local, municipal– y con “los piqueteros” lo colocó rápidamente en la mira de los distintos observadores de la política y de la relación de los sectores populares con aquella, de modo que crecientemente, y como en el caso del Plan Trabajar, surgieron denuncias de “clientelismo” en lo que hemos llamado en otra parte el “espacio de la comunicación política” (Vommaro, 2005), escenas mediáticas de encuentro entre periodistas, dirigentes políticos, funcionarios, expertos de distinto tipo y

---

cobertura social de los beneficiarios, y los materiales, las maquinarias, las herramientas y la mano de obra calificada, estuvieron a cargo de los organismos responsables y ejecutores; y TRABAJAR III: Desde Mayo de 1998, continuando más allá del final de la década” (Acuña, Kessler y Repetto, 2002: p. 28).

<sup>11</sup> Cf. Sobre este punto (Golbert, 2004).

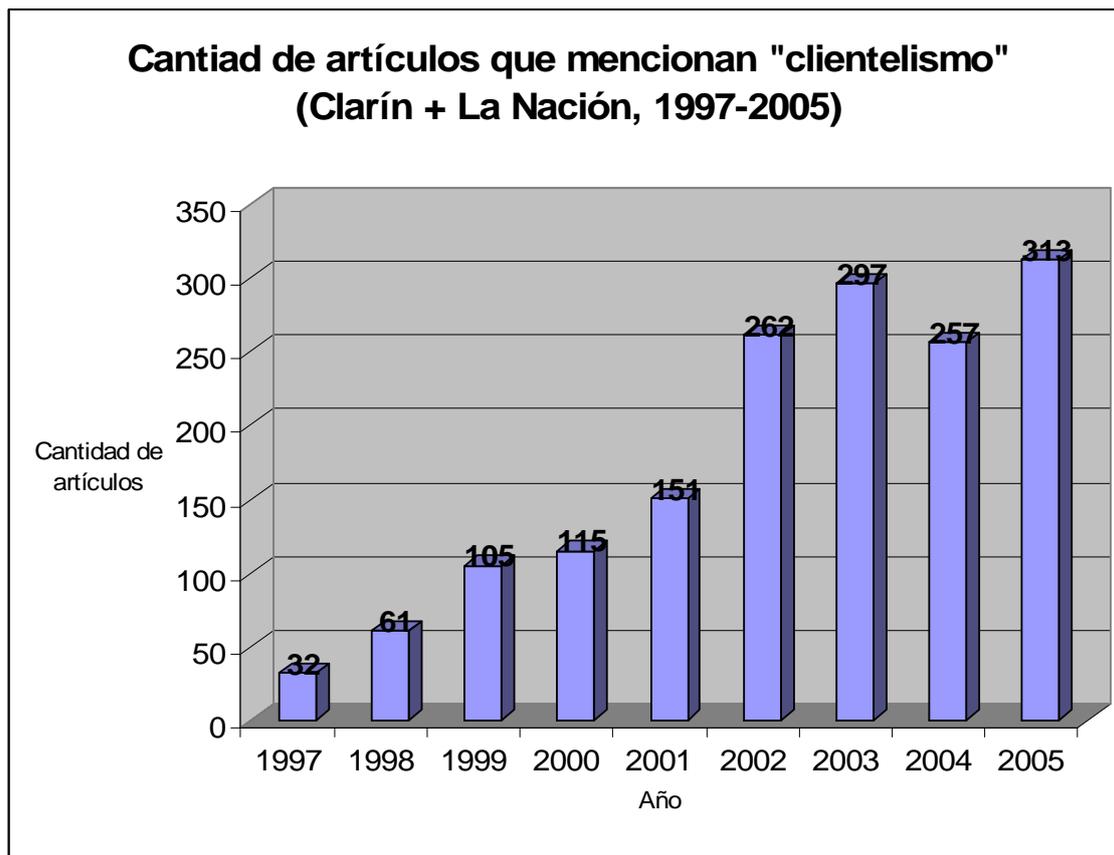
## VERSION PRELIMINAR

dirigentes sociales y corporativos en las que está en juego la definición de los problemas sociales del momento, sus soluciones y sus responsables.

En el diario *La Nación*, que había sido y sería luego uno de los más activos críticos de las políticas sociales de “combate contra la pobreza” en virtud de sus derivas “clientelistas”, se afirmaba sobre el problema de la pobreza y los programas vinculados a su combate:

“Frente al panorama nada alentador que presenta el presupuesto para este año –\$ 3000 millones de déficit fiscal, 15% de inflación, una caída del PBI del 5%– sólo un dato aparece positivo: el incremento en \$ 1265 millones en el área social respecto del año último. Semejante aumento –el único de esta magnitud en todo el presupuesto- no tiene otra explicación que los 14 millones de pobres y el 22% de desocupación que hoy corroe a nuestro país. Ahora bien, ¿cómo garantizar que las partidas lleguen efectivamente a quienes lo necesitan? ¿Cómo evitar el clientelismo político y las prebendas que, desde tiempos inmemoriales, acompañaron la distribución de los planes sociales? Basta mirar la realidad de los años recientes para plantear la duda y hasta cierta desconfianza sobre la cuestión: dispersión de recursos entre distintas áreas gubernamentales, manejos poco claros en la distribución de los programas, duplicación de beneficiarios... Todas éstas, consecuencias de la inacción de los distintos gobiernos de turno, renuentes a encarar una reforma social a fondo” (11 de febrero de 2002).

Por otro lado, como puede verse en el gráfico que aparece a continuación, si uno sigue la evolución del uso de la etiqueta moral “clientelismo” en los medios de prensa entre mediados de los años 1990 y mediados de los años 2000, 2002 aparece como un período de particular crecimiento y consolidación de esta palabra como forma de denunciar los usos espurios del dinero público, en especial el de las políticas sociales de “combate contra la pobreza”. Aunque no hemos procesado aún la información de modo de poder asegurar que la mayoría de las menciones de la palabra se asocian al Plan Jefes y Jefas de Hogar, los primeros tratamientos cuali y cuantitativos de nuestros archivos ligan fuertemente la movilización de esta etiqueta moral a la distribución de planes.



Fuente: Elaboración propia en base a sitios de Internet de *La Nación* y *Clarín*.

Tres factores favorecieron este tratamiento del Plan Jefes y Jefas de Hogar en términos de denuncia de sus usos “clientelistas”. Por un lado, su gestión se realizaba a través de los municipios y de las organizaciones sociales –la amplia “sociedad civil” que puede encontrarse en un barrio popular<sup>12</sup>– que, por otra parte, se encargaban de hacer efectiva la “contraprestación” que se exigía a los “beneficiarios”, y que consistía en alguna forma de trabajo comunitario o social realizado durante cuatro horas todos los días hábiles de la semana. Esta gestión descentralizada y “politizada”, en el sentido de que asociaba el “beneficio” a la participación en un grupo social o en alguna dependencia del gobierno municipal, habilitaba la pregunta por los usos políticos de los recursos públicos, en especial cuando, como veremos, la visión que domina las críticas morales de la relación de los pobres con la política en términos de “clientelismo” movilizan una mirada sobre los sectores populares en términos de no-actores, o de “rehenes” de un sistema que los “manipula” y ante el cual ellos, “los pobres”, presos como están de “la necesidad”, nada pueden hacer. El segundo factor de relevancia es el

<sup>12</sup> Sobre este punto, remitimos a nuestro trabajo sobre un barrio popular de la provincial de Santiago del Estero (Vommaro, 2007).

## VERSION PRELIMINAR

propio discurso gubernamental que promovía el control y la “transparencia” en la asignación de los planes, lo que se vio plasmado en la constitución de los llamados “consejos consultivos”, órganos que tenían a su cargo el monitoreo de las listas de “beneficiarios”, así como la recepción de denuncias de irregularidades en la atribución o en la no atribución de planes. En esos consejos consultivos, y en especial a nivel nacional, el rol de Cáritas y de otras entidades religiosas como la AMIA fue central, así como en algunos municipios participaron ONG’s que se posicionaron como auditoras de la distribución de los planes. Las irregularidades en el funcionamiento del programa eran presentadas, en este sentido, como prácticas “clientelares”. Por último, los organismos multilaterales de crédito, y en especial el Banco Mundial, que financió más tarde una parte del programa, habían comenzado a favorecer formas de control del uso de los recursos públicos, así como políticas de “transparencia” que incluían el financiamiento de ONG’s y de expertos en pobreza que iniciarían un monitoreo de la distribución de los planes en busca de prácticas de “clientelismo”.

De hecho, para los expertos analizados en este trabajo, 2002 es el año clave de consolidación de la importancia del control de las políticas sociales. Para José María, a quien presentaremos en el punto que sigue<sup>13</sup>:

“hubo un punto de inflexión muy importante, por la masividad del plan [Jefes y Jefas de Hogar], supongo que el gasto social focalizado pega un salto a partir del 2001 hasta el día de hoy, entonces no era lo mismo el Plan Trabajar que el Plan Jefas y Jefes de Hogar, no es lo mismo los planes de programas para comedores comunitarios en la década de los '90 que lo que son ahora [...] creció mucho y junto con eso creció obviamente, o gracias a eso creció o se mantuvo, se fortaleció la legitimidad en todo caso de algunos gobernantes para poder seguir gobernando digamos ¿no?” (entrevista con José María).

Desde entonces, el problema moral de la atribución de los recursos focalizados se volvía un problema político y mediático principal y un nuevo ámbito de intervención experta, al mismo tiempo que el “clientelismo” se consolidaba como clave interpretativa de la relación de las clases populares con la política y como justificación del control de la distribución pública de los planes sociales. Un editorial de *La Nación* publicado en 2002 explicita estas preocupaciones. Titledo “El control de los planes sociales”, afirma:

---

<sup>13</sup> Los nombres de los expertos analizados han sido cambiados en virtud de que, a los fines analíticos, no nos interesa aquí poner de relieve su prestigio personal sino su trayectoria social.

## VERSION PRELIMINAR

“La exigencia del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo de poner en marcha un control sobre los planes de ayuda a los pobres en la Argentina, por medio de una organización no gubernamental, no debe ser vista como una intervención en la política interna, sino como una iniciativa con un sano propósito: que no se dilapiden recursos y que el gasto social, financiado en buena parte con créditos internacionales, llegue a las manos de quienes debe llegar y no se pierda en una nebulosa de corrupción administrativa y clientelismo político.

[...]

Lamentablemente, la correcta distribución de los recursos para programas sociales ha sido puesta en duda en más de una oportunidad. En los últimos meses, sin ir más lejos, tanto la Sindicatura General de la Nación como la Auditoría General emitieron varios informes en los cuales advirtieron acerca de presuntas irregularidades en algunos planes para sectores desprotegidos de la sociedad.

Falta de transparencia y clientelismo han sido la constante en la asignación de buena parte de los planes de empleo, que en muchos casos son verdaderos subsidios encubiertos disfrazados de modalidades laborales transitorias, utilizados con fines políticos.

Quienes han lucrado con las necesidades de la gente pobre no sólo son dirigentes políticos –desde los más altos, pasando por los intermedios, hasta los típicos punteros barriales–, sino también sindicales, a los que debe agregarse a los líderes del llamado movimiento piquetero, acostumbrados a hacer protestas sin reparar en el derecho a circular libremente por el territorio nacional que tiene el resto de la población. Ha sido comprobado que muchos de estos últimos distribuían irregularmente beneficios sociales, condicionando su otorgamiento a la presencia de las personas carecientes en los piquetes o bien quedándose con un porcentaje del subsidio a modo de comisión. Asistimos así a una manipulación de los planes de trabajo muy particular, que guarda vinculaciones con la extorsión.

Es indispensable solucionar este tipo de problemas relacionados con la falta de transparencia, que no es ni más ni menos que uno de los pilares en los que se sostiene una República.

Al mismo tiempo, es necesario terminar con el mito de que el país gasta poco en políticas sociales. Si bien es cierto que la Argentina no está en los mismos niveles que los países más avanzados, el mayor problema actual reside no tanto en lo poco que se gasta, sino en la calidad de ese gasto.

[...]

## VERSION PRELIMINAR

Cualquiera que sea, no obstante, la modalidad de las políticas sociales, hay algo que no puede faltar, que es precisamente transparencia” (13 de Noviembre de 2002).

Aparecen en los discursos públicos de denuncia de “clientelismo” asociado a las políticas sociales dos dimensiones fundamentales: 1) la crítica hacia los gestores de los recursos y sus beneficios personales, y 2) la mirada hacia “beneficiarios” de las políticas y su “manipulación”. En el punto siguiente pondremos de relieve estas dimensiones intentando dar cuenta, a través de las trayectorias de dos expertos, de la constitución de una forma de *expertise* en control cuya génesis puede definirse en el cruce del problema de la “transparencia” (la “lucha contra la corrupción”) y la moralización de la relación de los sectores populares con la política y del Estado con “los pobres” (el “clientelismo”).

### 4. Dos trayectorias de *expertise* en control

Trataremos de ver, a través de las trayectorias de dos expertos vinculados al control de las políticas sociales, los ámbitos por los que circulan, los recursos que movilizan así como la relación que establecen en sus carreras con el Estado, el mundo de las ONG y los medios de comunicación; por otro lado, nos interesaremos a los vínculos producidos entre la dimensión nacional y la dimensión internacional de la *expertise* de “lucha contra el clientelismo”.

José María tiene 47 años, fue militante peronista entre los años 1980 y comienzos de los años 1990 y luego pasó a formar parte del Frepaso. Es profesor de Historia por la UBA y realizó una carrera de especialización en problemas de gestión pública. En su trayectoria profesional ha acumulado experiencia a la vez en el ámbito universitario –dónde ocupa una posición subordinada: es ayudante de una materia de historia social–, en el ámbito político, en el ámbito estatal y, por fin, en tanto experto de una ONG. A partir de su trabajo como experto en el Estado y, en particular, de su actividad como experto del mundo de las ONG, estableció vínculos con Poder Ciudadano y con los organismos multilaterales, al principio como becario de los programas de formación del BID (en el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, INDES) en los ámbitos de la “Gestión Social” y el “Control y evaluación” de las políticas públicas, y luego como profesor de la misma institución en Washington.

## VERSION PRELIMINAR

En el ámbito estatal, entre 1998 y 1999 fue responsable del programa de mejora de la gestión del Hospital Nacional de Pediatría Juan. P. Garrahan y asesor del programa de reconversión del sector salud (PRESSAL) del Ministerio de Salud, proyecto financiado por el banco Mundial. Luego, durante el gobierno de la Alianza, fue director del proyecto de modernización de la gestión pública (financiado por el Banco Mundial). Su función era diseñar la Agencia Social, cuya función iba a ser centralizar la gestión de las políticas de lucha contra la pobreza.

En el ámbito de la política local, entre 1997 y 1999 fue jefe de asesores de la jefatura de gabinete de gobierno del municipio de Morón, gobernado por el Frepaso y luego de la crisis de esta fuerza por un partido vecinal liderado por el intendente Martín Sabatella, joven político “progresista” de voluntad modernizadora; entre 1999 y 2000, José María fue jefe de gabinete y secretario de Programación de ese municipio, y su rol era construir indicadores de control de la gestión, en particular de la gestión de las políticas públicas municipales. En esos años, José María tuvo una experiencia profesional que marcó su trayectoria: Poder Ciudadano participó como organismo de control y organización de los mecanismos de “transparencia” en la licitación del sistema de recolección de residuos del municipio, destinados a evitar formas de “corrupción” en la asignación a manos privadas de ese servicio público<sup>14</sup>. En efecto, si para el Frepaso como fuerza política el discurso moralizador de la “lucha contra la corrupción” estaba en la base de su programa, para José María la experiencia de búsqueda de “transparencia” le permitió conectarse con los expertos en control de la poderosa ONG en un proceso que, para el futuro experto, daba prueba del poder de la “sociedad civil” frente a “la política”, así como de los recursos necesarios para hacer de la profesión experta una actividad continua: la presencia mediática y las redes internacionales:

“y para mí fue una cosa muy significativa ¿no? o sea cómo una ONG con anclaje en los medios, con anclaje internacional y qué se yo lograba dar vuelta la balanza ¿no?” (entrevista con José María).

Los vínculos con Poder Ciudadano serán clave para el ingreso de José María en la lucha contra el “clientelismo”, a la que no deja de asociar a su militancia política anterior en sus objetivos de “cambio social”:

“me pareció que una forma de trabajar también por el cambio social y porque mejoren las cosas en este país podía ser trabajando desde el campo de las

---

<sup>14</sup> Cf. <http://www.moron.gov.ar/transparencia/recoleccion.php>

## VERSION PRELIMINAR

organizaciones de la sociedad civil, pero no en tareas de solidaridad digamos que era lo tradicional, sino más en cuestiones de incidencia de políticas públicas, que se yo. Caso de Poder Ciudadano con los temas de corrupción en la década del '90, el caso de Greenpeace con los temas ambientales” (entrevista con José María).

Poco a poco, así, José María abandonará el mundo de la militancia partidaria para volcarse a la *expertise* en control de las políticas sociales, pero no desde el Estado ni desde el mundo de la empresa privada, sino desde la “sociedad civil”. El ya tenía vinculación con el mundo de las ONG's, al que había ingresado no como experto sino más bien, como el mismo se definía, como “militante social”. Así, es fundador y presidente de la Fundación “Arturo Enrique Sampay”, radicada en Morón y dedicada al trabajo de inserción de los jóvenes al mercado laboral. A través de esa ONG estableció su primer contacto con el BID (1999), cuando obtuvo un financiamiento de un programa dirigido a jóvenes. Entre 2000 y 2001 fue el director del equipo encargado de elaborar el “Plan Estratégico” del Foro del Sector Social, un espacio de encuentro entre ONG's que se dedicaban a tareas sociales. Pero fue en 2003, con un financiamiento del Banco Mundial, el BID y el PNUD, que se convirtió en director del programa de Control de las Políticas Sociales, una asociación de diversas ONG's que trabajaron hasta 2004 en el control de la asignación de los programas sociales en virtud de una solicitud de los organismos multilaterales. Según José María, su relación con Poder Ciudadano fue central para ingresar a este proyecto, ya que había sido esa fundación, por su referencia en cuestiones de “transparencia” en Argentina, la que había sido contactada por los organismos multilaterales para realizar el proyecto de control, y la que había organizado el grupo de ONG's que finalmente se haría cargo del proyecto.

Vale la pena citar *in extenso* la descripción que realizaba de esta iniciativa el diario *La Nación*:

“Para eliminar de una vez por todas las prácticas de clientelismo político, o bien para evitar en el futuro irregularidades en el manejo de fondos destinados a los planes sociales. Las dos opciones fueron tenidas en cuenta por el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y las Naciones Unidas a la hora de impulsar una auditoría externa de 16 programas de asistencia social que se desarrollan en el país con créditos de organismos financieros internacionales. Esa ayuda está destinada a más de dos millones de personas pobres o desempleadas.

En la práctica, consistirá en establecer en lo inmediato un monitoreo más profundo de los programas manejado por una organización no gubernamental

## VERSION PRELIMINAR

(ONG), que el Gobierno está dispuesto a acatar. Se tratará, en rigor, de la puesta en marcha de una auditoría externa al Gobierno, que se sumará a los controles que llevan a cabo la Auditoría General de la Nación, la Sindicatura General de la Nación o los órganos de control de cada ministerio.

Los dos organismos financieros internacionales, junto con el Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas activarán desde fines del mes próximo el plan de control, denominado 'monitoreo social'.

Las autoridades del BM en Buenos Aires afirmaron a LA NACION que en los próximos días se dará a conocer el resultado de una licitación pública que definirá el nombre de la ONG que deberá monitorear en todo el país los 16 programas sociales que hoy están bajo la órbita de los ministerios de Desarrollo Social, Educación, Trabajo y Salud.

[...]

El monitoreo social tendrá como meta objetar eventuales desvíos de proyectos o de fondos y a la vez capacitará a la sociedad civil para ejercer un mayor control de los planes asistenciales que encara el Estado con ayuda externa.

Este programa de control tendrá un costo de 88.000 dólares, en principio durará seis meses y será sustentado por el BM, el BID y las Naciones Unidas. Es decir que se trata de un monitoreo tendiente a que estos organismos de crédito puedan hacer un seguimiento de los fondos que destinan anualmente para la ayuda social.

Además, la decisión de imponer una auditoría externa al Estado resulta ser una muestra de cierta desconfianza que hoy tienen los organismos de crédito en relación con el control de los planes sociales. Sucede que en los últimos meses tanto la Sindicatura General de la Nación como la Auditoría General emitieron varios informes en los que advirtieron sobre irregularidades en algunos programas sociales.

Fuentes del BM dijeron a LA NACION que el monitoreo social consistirá en 'un ejército de ojos que estará puesto en todos los planes sociales del país y que evitará que haya irregularidades o un uso clientelar de los programas'.

El control que deberá realizar la ONG que gane la licitación consistirá en la elaboración de informes de seguimiento bimestrales, la instrumentación de una línea 0800 para recibir denuncias y canalizarlas por las vías adecuadas, promover la rendición de cuentas mensual de los fondos sociales y habrá una presencia de veedores en todo el país, entre otras cosas.

El BM y el BID se reservarán los informes para realizar un seguimiento de los programas, y sólo cuando estos organismos hayan tenido acceso a la documentación ésta podrá distribuirse a los medios de comunicación.

## VERSION PRELIMINAR

[...]

Según el BM, ésta será la primera experiencia mundial de un monitoreo a gran escala para controlar programas sociales y tendrá el apoyo técnico del British Council y de una corporación japonesa” (11 de noviembre de 2002).

La asociación entre la “sociedad civil” forjada en los años 1990 en torno a la gestión de políticas sociales focalizadas, los expertos en pobreza, los expertos en “transparencia” y los organismos multilaterales de crédito, alianza celebrada por el diario *La Nación*, daba como resultado la creación de este “ejército de ojos” cuyo objetivo era, así, combatir el “clientelismo” mediante tecnologías como un “0800 clientelismo” o mediante formas de control presencial como la de los “veedores”. Luego de esa experiencia, y nuevamente en virtud de su relación con Poder Ciudadano, José María participó de otro proyecto de control, llamado Iniciativa “Ciudadanía Social”, financiado por el BID, USAID e Iniciativa de las Américas. José María fue director ejecutivo de la iniciativa, que articuló a varias ONG y algunas universidades públicas y privadas. Allí, José María diseñó, con la ayuda de la consultora de opinión pública del experto en sondeos Felipe Noguera, un relevamiento en provincias del noroeste argentino, región connotada por sus índices de pobreza y por las denuncias de “clientelismo”, en el que se trataba de indagar las prácticas “clientelistas” ligadas a la distribución de políticas sociales, pero en especial se trabajaba con una comparación de las opiniones, prácticas y percepciones políticas de quienes eran “beneficiarios” de planes sociales y quienes no lo eran, al partir de la base que el hecho de tener un plan social hacía que las personas fueran más proclives a apoyar a los gobiernos local, provincial y nacional, y por tanto que el ser beneficiario incidía “sobre el hecho electoral”, como afirma José María.

Vamos, ahora, a analizar la trayectoria del segundo experto, para luego realizar algunos comentarios generales sobre ambos casos y sobre su trabajo en torno a la “lucha contra el clientelismo”.

Enrique es abogado por la UBA y no tiene ni tuvo militancia político-partidaria. Comenzó a trabajar en Poder Ciudadano en 1995, como editor del *news letter* de la ONG, luego editó el boletín informativo de *Transparency International*. Entonces, fue contratado como miembro del capítulo argentino de la ONG internacional, y se convirtió pronto en su director. Su formación académica en “transparencia” se inició

## VERSION PRELIMINAR

con un master en Administración Pública en la Universidad de Harvard y un diploma en Políticas Públicas en la Universidad de Chile. Sus contactos internacionales, así como su participación en Poder Ciudadano le permitieron convertirse en experto internacional independiente cuando abandonó la fundación en 2003. Así, trabajó en América del Centro y en Ecuador en asesoría en temas de “transparencia”, participó del Global Líder for Tomorrow en el World Economic Foro de Davos, en 2003; fue becario en el Ashoka Innovators for the Public Development; Fellowship en la Universidad de Harvard y también consultor de IDEA, de la Fundación Ford, del Instituto del Banco Mundial, de USAID y de la OEA, Transparencia Internacional y el Open Society Institute en temas de “transparencia”, “social *accountability*” y financiamiento político.

En 2002 ingresa a CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento), un *think tank* y ONG fundado en 2000 por empresarios, economistas y politólogos (entre ellos la hija del ex ministro de Economía Domingo Cavallo), en especial egresados de la Universidad de San Andrés, donde se forman las elites económicas argentinas<sup>15</sup>. Allí trabaja en la actualidad, como director del Programa de Transparencia, en el control de las políticas sociales. Su pasaje de la “lucha contra la corrupción” a la “lucha contra el clientelismo” es planteado en términos de “macro” a “micro”, del control “hacia arriba” al control “hacia abajo”, pero también de la “decepción” causada por la dificultad para lograr “transparencia” en la función pública luego de la debacle de la Alianza en 2001, y de una nueva voluntad de trabajar con “los pobres”, vistos como “víctimas”:

“Y el pasaje tiene que ver con que empecé trabajando en temas digamos como más macro, las reformas del Estado necesarias para reducir las oportunidades y las condiciones para la corrupción, en general eran temas más de captura del Estado, financiamiento político. Y después de trabajar en eso prácticamente 10 años me voy al otro extremo que es básicamente la relación del Estado, o sea el Estado y los grupos económicos, me voy exactamente al otro extremo que es la relación del Estado con los pobres, y eso es básicamente, como vos bien lo sabés, la relación clientelar entre el Estado y los pobres que se materializa sobre todo en los ‘90 a través de los programas sociales. Entonces como que pierdo la fe o el interés por

---

<sup>15</sup> Las características de los profesionales que trabajan en CIPPEC muestran las características “de clase” de la ONG: solamente el 5% está resultante de las formaciones terciarias no universitarias, mientras que el 5% tiene un doctorado, el 13% está haciéndolo, el 16% tiene un curso de posgrado, el 18% está haciéndolo, el 13% hizo títulos de tercer ciclo, el 16% hizo un control y el 14% está haciéndolo. Entre las formaciones más extendidas, 23% hizo ciencias económicas, 13% ciencias políticas, 10% relaciones internacionales, y 8%, derecho. (Fuente: CIPPEC, 2006).

## VERSION PRELIMINAR

trabajar temas macro, sobre todo por la inacción del Estado, por la falta de voluntad política para las reformas. Es decir, proponer una reforma en el sistema de contrataciones públicas, al final terminás dándote cuenta que podés estar los próximos 30 años impulsando una reforma en el sistema de contrataciones públicas como la reforma en México o en Chile por ejemplo. Entonces terminás como convirtiéndote en un opinador, en un burócrata de la sociedad civil, especialista en corrupción. Entonces me fui al otro extremo en donde hay organizaciones de base trabajando, en donde hay grupos de víctimas del clientelismo político que quieren dejar de ser víctimas del clientelismo político y porque además tiene que ver con lo peor de nuestra, de la democracia liberal como concepto y de nuestras democracias, la relación que tiene el Estado con los pobres [...] Me pareció que eso era mucho más desafiante que trabajar sobre la reforma, las contrataciones públicas, entonces básicamente desde ahí llegué al tema de los programas sociales” (entrevista con Enrique).

El tratamiento de los “beneficiarios” de programas sociales y de “los pobres” en términos de “víctimas” es particularmente interesante porque permite pensar cómo todo el saber hacer experto vinculado al derecho y a las causas de defensa de los derechos humanos que surge en los años 1980 y 1990 en Argentina, comienza a utilizarse en la relación de sectores populares con la política y el Estado. Tanto para José María como para Enrique, los sectores populares aparecen como “rehenes”, “manipulados” por la política, de modo que deben ser defendidos del “clientelismo”.

### **5. Moral y política en los expertos en control: una visión empobrecida del clientelismo**

El “clientelismo político” es a la vez una categoría académica de análisis de relaciones políticas “cara a cara”, una categoría técnica utilizada por los agentes vinculados a la puesta en marcha de políticas públicas, un término de crítica de los economistas que analizan la realidad desde una posición fiscalista –que ve toda erogación del Estado como “gasto”– e individualista/economicista, una forma de crítica política utilizada por los actores del juego político y una forma de crítica del sentido común a las relaciones entre “los pobres” y los partidos políticos a nivel territorial. Es, en fin, una forma de estigma de las maneras en que “los pobres” se comprometen políticamente. En cada caso, sin embargo, el “clientelismo político” puede hacer referencia a fenómenos diferentes, o incluso opuestos.

## VERSION PRELIMINAR

El clientelismo reaparece en Argentina como problema sociológico a partir de la segunda mitad de los años noventa. En el centro de interés se colocaba la cuestión del empobrecimiento de las clases populares, del desempleo de larga duración, de la crisis de la reproducción de la sociabilidad y las identidades trabajadoras y de la instauración de distintos dispositivos públicos concentrados de ayuda a estos antiguos trabajadores que se pasaban a ser progresivamente, como vimos, “los pobres”. Al poner de relieve la cuestión del “clientelismo”, la pregunta analítica que se hacían los científicos sociales giraba entonces en torno a las consecuencias políticas del establecimiento de este tipo de relación entre los gobiernos provinciales y municipales, los partidos políticos y “los pobres”. La cuestión del lugar de los intercambios materiales en la relación de las clases populares con la política aparecía así como cuestión central, al mismo tiempo que, ya sea desde un punto de vista “culturalista” –como en el caso de los trabajos de Javier Auyero<sup>16</sup>–, como en el análisis de los movimientos sociales territoriales de Denis Merklen o, más recientemente, en los trabajos de los politólogos que trabajan en los Estados Unidos desde una perspectiva neoinstitucionalista o de las teorías de la elección racional –como Ernesto Calvo, María Victoria Murillo o Susan Stokes–, se estudia muchas veces la “dependencia” o la “independencia/autonomía” de los sectores populares respecto de las instituciones públicas –gobiernos nacional, provinciales y locales– y los partidos políticos, en un contexto en que las necesidades de supervivencia de estos grupos se ven, en parte, satisfechas mediante las políticas sociales de “combate contra la pobreza”.

En las trayectorias y en las tomas de posición de los expertos en lucha contra el clientelismo analizados en nuestro trabajo puede verse cómo esta categoría que motivó debates en las ciencias sociales y, en algunos casos, complejas construcciones teóricas para evitar simplificaciones, termina por convertirse en una etiqueta experta que, simplificada, hace de “los pobres” seres pasivos, manipulados, a quienes debe defenderse de la dominación de “los políticos”. La importancia asignada al control de las políticas sociales está así vinculada a los principios de percepción de la relación entre los pobres y la política. Los esquemas de interpretación que guiaban la conversión al control de las políticas sociales tanto en el caso de José María como en el de Enrique se vinculan con algunos postulados de la *realpolitik* de la ciencia política norteamericana: los pobres son seres pasivos destinados a ser manipulados por los

---

<sup>16</sup> Cf. sobre este punto nuestro análisis de las tesis “fundadoras” de Javier Auyero sobre la cuestión del clientelismo, así como las críticas que otros científicos sociales realizaron al respecto (Vommaro, 2008).

## VERSION PRELIMINAR

políticos y funcionarios locales, provinciales y nacionales, ya que son rehenes de la necesidad.

Para José María, por ejemplo, la relación de los políticos con los pobres puede resumirse bajo la figura de la “ley de la chequera”, es decir: para hacer política en las regiones pobres del país es necesario principalmente distribuir recursos ya que,

“la gente te viene a pedir cosas, no se arrima con vocación ciudadana a tu local partidario, se arrima porque tiene un hijo desocupado, porque necesita normalizar la posición del terreno que tiene, la lista de demandas es así” (entrevista con José María).

Los principios de percepción de la relación de los pobres con la política pueden así reducirse a la ecuación: “cuanto más pobre, menos independiente”. Y, en Argentina, desde los años ochenta, el hecho de ser independiente es en política un valor fundamental<sup>17</sup>. En este sentido, la posición de defensa de los pobres es paradójica: supone una visión negativa y estigmatizante de estos grupos, percibidos como seres pasivo y completamente dependientes:

“vos tenés ciudadanos cuando tenés gente independiente, cuando tenés gente dueña de sí mismo, cuando vos no tenés gente que es dueña de sí mismo por muchas circunstancias, es muy difícil pensar en el ejercicio de una ciudadanía ¿no? ¿Quién puede defender un derecho? O sea hay ciertos derechos que se defienden cuando vos tenés garantizado lo mínimo, o sea si vos no tenés garantizado que vas a comer todos los días, que le vas a dar de comer todos los días algunos derechos te los guardás, hasta que lo puedas expresar” (entrevista con José María).

“la libertad es inversamente proporcional al nivel de control que tenga el Estado sobre tus, sobre tu vida y tu supervivencia ¿no?” (entrevista con José María).

En sus apariciones mediáticas para denunciar prácticas de “clientelismo”, una de las formas de ejercer la profesión experta de control, José María afirmó en *La Gazeta de Tucumán*, luego de haber realizado la encuesta ya citada sobre clientelismo en esa provincia –en el marco de la Iniciativa “Ciudadanía Social”– que:

“La población en situación de pobreza termina siendo la base de sostén de grupos políticos que utilizan los recursos públicos para intercambiarlos por apoyo partidario’ [...] ‘Manejar los planes sociales fue la gran herramienta política para sumar voluntades y para evitar el afianzamiento de fuerzas opositoras en los

---

<sup>17</sup> Tratamos esta cuestión en (Vommaro, 2006).

## VERSION PRELIMINAR

segmentos populares. De tal manera, se formó un círculo vicioso entre pobreza extendida y malos gobiernos’, aseveró el referente social” (20 de junio de 2006).

Es por eso que, para el experto, una preocupación central de sus estudios cuantitativos fue la de medir, para producir cifras que incidieran en el debate público –y que fueran, por tanto, de atractivo consumo mediático– los efectos electorales de la distribución de las políticas sociales, en base al trabajo sobre las diferencias entre “beneficiarios” y “no beneficiarios”. Este principio, fuertemente cuestionable desde el punto de vista teórico y metodológico –no se sabe, por ejemplo, si es que los “beneficiarios” votan más a las fuerzas peronistas por la influencia de su condición de “beneficiarios”, o si eso se debe a que, entre “los pobres”, el peronismo tiene mayor predicamento que otras fuerzas políticas . Para el autor, era posible medir lo que Javier Auyero analizaba de manera etnográfica, aunque para el sociólogo, por ejemplo en su tesis doctoral publicada bajo el título *La política de los pobres*, la relación directa entre clientelismo y éxito electoral no puede ser claramente probada.

En el caso de Enrique, la construcción de la figura de la “víctima del clientelismo” que mencionamos más arriba es central para comprender tanto su visión de “los pobres” como su estrategia experta de construcción de la categoría del damnificado por las políticas sociales que servirá al mismo tiempo para intervenir en el espacio de la comunicación política y para definir un patrón de práctica experta que pueda ser reproducido en otros casos. Dice el experto

“Yo creo que el desafío de organizaciones de clase media como es CIPPEC, con los recursos que tiene, con la cantidad de diplomas, contactos, tiene que acercarse a organizaciones que justamente no tienen, carecen de eso, y sobre todo acceso a los medios. Esas son las cosas que estoy pensando alrededor de todo esto y cómo llevar los casos del clientelismo local, territorializado, a los programas de televisión de mayor audiencia en la Argentina donde nunca llega esta información y además donde localmente no podés difundirla porque rápidamente te cagan a palos. La idea es que ellos no pueden, hacerlo más desde acá que es mucho más difícil para la coerción, no imposible pero bueno” (entrevista con Enrique).

El concepto de “víctima” atraviesa en Argentina varias experiencias políticas, sociales y expertas: los movimientos de defensa de los derechos humanos, los movimientos de lucha contra las acciones ilegales de las fuerzas de policía (las “víctimas” de la policía, “el gatillo fácil”). Aquí se trata de pensar a los pobres como

## VERSION PRELIMINAR

“víctimas” de la dominación de funcionarios y políticos locales, provinciales y nacionales. El concepto de “víctima” permite al mismo tiempo pensar los pobres como no actores que sufren la dominación sin hacer nada. Es para eso que Enrique, utilizando de manera *sui generis* las teorías culturalistas que postulan la existencia de un “habitus clientelar”, sostiene que los clientes son seres que no saben lo que son, ni lo que hacen, es decir que tienen una relación prerreflexiva con su situación de dominación. Al contrario, para Enrique su discurso público tiende a formular el problema del clientelismo en términos de “*empowerment*”, ya que si los pobres están “*empowered*” ellos podrán luchar contra la dominación de los políticos. Las víctimas deben ser así ayudadas; para ayudarlas, es necesario mostrarlas en los medios de comunicación y para eso es necesario construir “casos” capaces de seducir la lógica de información mediática. Al mismo tiempo, CIPPEC proporciona los contactos necesarios con los periodistas –su “agenda”– así como el prestigio como *think tank*, lo que favorece el acceso a los medios. En sus apariciones mediáticas, por último, Enrique fortalece su posición de experto en control, de tal modo que, podría decirse, “los pobres” podrían ser vistos como instrumentos de las carreras de los expertos.

Para José María la cuestión del acceso a los medios de comunicación es también capital. Por ello, por “necesidad profesional”, los expertos se convierten también en asiduos visitantes de programas de televisión y páginas de medios de prensa, hasta llegar a tener vínculos más o menos estables con los periodistas especializados en este tipo de problema.

El otro espacio central para las trayectorias expertas es el de los organismos multilaterales de crédito, así como el PNUD y algunas fundaciones norteamericanas, como USAID y la Fundación Ford, que ya venían trabajando con la cuestión de la “transparencia” y que se convierten en importantes fuentes de financiación de los expertos en control. Al mismo tiempo, estos son los interlocutores privilegiados de los expertos, porque les permiten mantener una cierta autonomía del Estado, al que ven como un antagonista peligroso y, en especial, responsable de la mayor parte del “clientelismo” o de las oportunidades para que éste tenga lugar. Así, incluso los expertos en política pública que trabajan para el Estado pueden ser vistos por los expertos en control como “clientes” no autónomos y no independientes. Al mismo tiempo, el hecho de ser un experto contratado por los organismos multilaterales quiere decir ser un trabajador flexible, que vive a contratos de muy corta duración. La flexibilidad es así un elemento constante de la vida profesional de los expertos. Por ello,

## VERSION PRELIMINAR

las ONG's más importantes que tienen fuentes de financiamiento continuas han podido incorporar expertos a tiempo completo y con contratos más o menos estables. Para quienes no consiguen entrar en ellas, vivir para los organismos quiere decir también adquirir un saber hacer vinculado con la preparación de proyectos que permiten tener financiamientos más o menos continuos para mantener en el tiempo la actividad de *expertise*.

### 6. Para concluir

Si bien no está claro en cuánto pueden incidir estos expertos en control y en “lucha contra el clientelismo” en el debate del espacio de la comunicación política, en los organismos multilaterales o en el Estado, y cuánto pueden modificar las políticas sociales de “combate contra la pobreza”, su existencia representa un punto de encuentro interesante entre formas de conocimiento, de intervención técnica y de producción de sentidos sobre la pobreza, “los pobres” y su relación con la política. Si, en todo caso, podría decirse que su capacidad de intervención es en la mayoría de los casos –en el del Estado y el de los organismos– marginal, y en otros –los medios y el espacio de la comunicación política– simplemente secundaria, son los sentidos que ellos ponen en juego, que producen y reproducen, condensados en torno a la etiqueta de “clientelismo”, los que, en cierta forma, se han vuelto dominantes en los últimos años en Argentina, en parte, sólo en parte, gracias a la actividad de estos expertos y de otros tipo de intervenciones técnicas sobre las políticas públicas y el mundo popular.

### Bibliografía

- Acuña, Carlos; Kessler, G. y Repetto, F. (2002) *Evolución de la política social argentina en la década de los noventa: Cambios en su lógica, intencionalidad y en el proceso de hacer la política social*, Rapport pour le Projet Self-Sustaining Community Development in Comparative Perspective Coordinado por el Center for Latin American Social Policy, CLASPO, The University of Texas at Austin.
- Atkinson, Anthony B. (1999) “The Contributions of Amartya Sen to Welfare Economics”, *The Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 101, N° 2, pp. 173-190
- Auyero, Javier (1999) “La Nueva Vanguardia de los Pobres. Notas sobre los intelectuales orgánicos del Banco Mundial”, *Apuntes de Investigación en Cultura y Política*, N° 4, pp. 91-98.
- Briquet, Jean-Louis (1995) “Les pratiques politiques officieuses. Clientelismo et dual-isme politique en Corse et en Italie du Sud”, *Genèses*, N° 20, p. 73-94.
- Bustelo, Eduardo (1992) “La producción del Estado de Malestar. Ajuste y política social en América Latina”, in A. Minujin et al. (1992) *Cuesta abajo. Los nuevos*

## VERSION PRELIMINAR

- pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*, Buenos Aires, UNICEF-Ed. Losada, pp. 119-142.
- CIPPEC (2006) *Memoria institucional 2000-2005*, Buenos Aires, CIPPEC.
- Del Franco, Analía (1991) “Consideraciones organizacionales acerca del Programa Alimentario Nacional (PAN)”, en VVAA, *Política social y pobreza en Argentina*, Buenos Aires, PNUD.
- Golbert, Laura (2004) *¿Derecho a la inclusión o paz social? Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados*, Santiago del Chile, CEPAL, Serie Políticas Sociales.
- Lo Vuolo, Rubén et al. (1999) *La pobreza... de la política contra la pobreza*, Madrid, Miño y Dávila/CIEPP.
- Minujin Alberto et al. (1992) *Cuesta abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*, Buenos Aires, UNICEF-Ed. Losada.
- Minujin, Alberto y Gabriel Kessler (1995) *La nueva pobreza en la Argentina*, Buenos Aires, Planeta.
- Pereyra, S. (2008) “La lucha contra la corrupción y las políticas de transparencia: un programa global, un problema local”, en A. Grimson y A. Pereyra (eds.), *Conflictos globales, voces locales*, Buenos Aires, Prometeo (en prensa).
- Tanguy, L. (1995) “Le sociologue et l'expert: une analyse de cas”, *Sociologie du travail*, N° 37, pp. 457-477.
- Vommaro, Gabriel (2006) “Cuando el pasado es superado por el presente: las elecciones presidenciales de 1983 y la construcción de un nuevo tiempo político en Argentina”, en Alfredo Pucciarelli (comp.) *Los años de Alfonsín, Siglo XXI*, Buenos Aires, p. 245-288.
- (2007) “‘Acá no conseguís nada si no estás en política’. Los sectores populares y la participación en espacios barriales de sociabilidad política”, *Anuario de Estudios en Antropología Social*, Centro de Antropología Social - Instituto de Desarrollo Económico y Social (CAS-IDES), p. 161-177.