

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
-SEDE ACADEMICA ARGENTINA-**

**PROGRAMA DE DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES**

**I**

**TITULO DE LA TESIS:**

De proveedores a clientes.

El dilema en el que las redes clientelares colocan a la gestión social.

El caso del Municipio de La Plata.

**AUTOR:**

Fabiola Cárcar

**DIRECTOR:**

Pablo Forni

**FECHA:**

Agosto 2007

## **II. RESUMEN**

La investigación describe y explica cómo funcionan las redes clientelares en la implementación concreta de una política social a nivel local. Tomando como objeto de estudio a los efectores del programa de comedores comunitarios en la ciudad de La Plata, entre 1995 y 2005, se analiza quiénes son los actores que intervienen y cuáles son los bienes y mecanismos del intercambio, a partir de la teoría del clientelismo político. Partiendo de analizar cuál es el espacio de posiciones que ocupa cada uno de los términos de una relación clientelar (patrón-intermediarios-clientes) se visualiza la magnitud y las características que en cada caso adquiere el intercambio conforme esas posiciones. Asimismo, se analizan los mecanismos a través de los cuales van cambiando o renegociándose esas posiciones al interior del sistema clientelar cuando la gestión de una política pública entra en juego con el sistema de partidos abiertos y competitivos a nivel local.

### **III. ABSTRACT**

The research describes and explains how the clientele nets operates in the implementation of a social policy at a local level. Considering as object of study the organizations to take part in the Program of Community Development Centres of the city of La Plata, during the period 1995/2005, an analysis of whom are the actors involved and which are the goods and mechanisms of the interchange, considering the theory of political clientelism. Analysing which are the positions occupied by each one of the terms involved on such a clientelism relationship –i.e. patron/go-between/clients- it is possible to visualize the magnitude and characteristics the, in each case, this interchange acquires. It is also possible to describe the mechanisms through which such positions are changed and renegotiated within the clientele system, when the management of a public policy interacts with the system of political parties.

#### **IV. ACLARACION**

Los nombres de los funcionarios, senadores, diputados y concejales fueron reemplazados por nombres ficticios que aparecen en comillas, del mismo modo que los nombres de políticos o representantes barriales de la ciudad, que fueron reemplazados por iniciales en comillas, de modo de garantizar el anonimato de los de mismos.

## V. INDICE

Capítulo 1: Introducción .....	6
Capítulo 2: Aportes teóricos de los estudios sobre el clientelismo.....	11
2.1. Clientelismo y sistema social .....	13
2.2. Clientelismo y relaciones de intercambio .....	26
Capítulo 3: Gestión local y políticas alimentarias.....	37
3.1.Contexto de la gestión social local e importancia de las políticas alimentarias.....	37
3.1.1. El caso de la ciudad de La Plata. Contexto político y socioeconómico.....	46
3.1.2. Políticas alimentarias desarrolladas a nivel local .....	50
3.2.Surgimiento de organizaciones político-comunitarias como efectores de los programas.....	67
3.2.1. Efectores .....	67
3.2.2. Las organizaciones político comunitarias como efectoras.....	74
Capítulo 4: Las prestaciones alimentarias y la conformación de las redes clientelares...	84
4.1. El patrón .....	84
4.2. Los intermediarios .....	89
4.2.1. Los intermediarios en la teoría del clientelismo.....	90
4.2.2. Los intermediarios en las políticas alimentarias .....	95
4.3. Los clientes .....	108
Capítulo 5: Los intercambios clientelares .....	111
5.1 Simetrías y asimetrías en los intercambios .....	111
5.2 ¿Clientelismo versus democracia?.....	115
5.3. Quién da qué .....	121
5.3.1. Lo que el patrón da. Tipo de intermediarios y acceso diferencial a recursos alimentarios .....	121
5.3.2 Tipo de intermediarios y acceso diferencial a otros recursos del patrón. ....	126
5.3.3. Lo que el intermediario cede a cambio. Tipo de intermediarios y participación política.....	133
5.4. Sistema de movilización partidaria y rol de los intermediarios .....	143
5.5. Sistema de representación política y rol de los intermediarios .....	147
Capitulo 6. Poder político municipal y organizaciones político-comunitarias: la inversión de los términos en el intercambio clientelar .....	158
6.1. La evolución de la relación patrón-intermediario: dependencia, interdependencia, independencia. ....	163
6.2. Mecanismos y estrategias de poder utilizados frente al patrón .....	164
6.3. Implicancias para la política municipal y la gestión local.....	181
7. Conclusiones .....	191
8. Anexo metodológico .....	202
9. Referencia bibliográfica .....	229

## **1. Introducción**

Durante los noventa, la descentralización ocupó un espacio central de la discusión sobre políticas públicas en América latina en general y en Argentina en particular. Tanto desde los avances teóricos que dieron sustento a las políticas como desde las propias decisiones gubernamentales, se registraron acciones -a veces sostenidas, a veces dispersas- orientadas a transferir responsabilidades desde el ámbito federal hacia los niveles subnacionales y desde éstos a los locales.

Dentro de ese espectro de reorganización de la acción estatal, las políticas sociales ocuparon un lugar relevante. La reforma estatal de la década de los noventa involucró un capítulo central de descentralización que, acompañado de un proceso de deterioro continuo de las condiciones de vida de la población y de incrementos de la pobreza, llevó a que la cantidad y calidad de políticas a cargo de los gobiernos provinciales y municipales se extendieran y, con ello, su necesidad de adecuar su estructura, presupuestos y dinámica a la nueva realidad.

En este contexto, las políticas sociales implementadas desde los municipios, especialmente las asistenciales, crearon un contexto facilitador para el establecimiento de lo que conocemos como clientelismo, ya que tuvieron históricamente escasa explicitación pública, un carácter residual, escasa definición de los objetivos que persiguen y permitieron una máxima personalización de las relaciones establecidas entre aquellos que demandan la asistencia y quienes, desde el Estado, prestan u ofrecen los servicios. Si a la ausencia de pautas previas, reconocidas y universales en la implementación de estas políticas, se le suma la creciente vulnerabilidad social y económica en que han caído importantes sectores de la población es factible comprender por qué estas políticas constituyen un campo propicio para la conformación de relaciones clientelares.

En esta ocasión nos centramos en una dimensión no suficientemente explorada, que tiene que ver con el clientelismo y la implementación de políticas públicas municipales, particularmente las alimentarias. La forma de abordar el clientelismo es muy variada y van desde los análisis macro u objetivista que analizan la posición del sistema clientelar en el sistema político, económico y social más amplio dentro del cual se inscribe y una más micro u subjetivista, donde el acento está puesto en el tipo de vínculo patrón- cliente, en la posición que cada actor ocupa en dicha relación, y el grado de reciprocidad del intercambio. Desde un inicio, en el **capítulo 2**, se realizará una síntesis de estas diferentes posiciones para luego en cada capítulo avanzar sobre algunos aspectos o conceptos que deben ser reelaborados o profundizados a la luz de la experiencia del caso elegido, en especial el lugar ocupado por los intermediarios respecto del patrón y los clientes dentro de la red clientelar.

En el **capítulo 3** se analiza, por un lado, el área social municipal como una organización y, por el otro, a los actores gubernamentales o no, que interactúan con dicha organización mediante una red, y que se reproducen a través de la puesta en práctica de una política determinada. El municipio elegido es el de La Plata, capital de la Provincia de Buenos Aires, gobernado por el partido justicialista en todo el período de estudio y dividido en 18 Delegaciones administrativas. Dentro de la gestión social se describe la política alimentaria implementada por la Dirección de Acción Social (luego Subsecretaría y Secretaría) en un período de 10 años, desde 1995 que adquiere institucionalidad el área social, hasta el año 2005, por varias razones: es la principal política social municipal, desde el punto de vista de los recursos asignados, se desarrolla desde la constitución misma del área social, no sólo ha tenido continuidad sino que fue incrementando, se apoya de manera privilegiada en la red clientelar, con lo cual confluyen en la misma los dos campos de estudio analizados y es complementada con programas, acciones y recursos alimentarios provenientes de otras jurisdicciones (provincial y nacional).

El relevamiento realizado permitió identificar siete tipos de políticas alimentarias que confluyen en el municipio y sus efectores, para luego focalizarse en una de ellas (comedores comunitarios). Esta política pública es analizada, desde el punto de vista teórico, desde un enfoque politológico, en el cual se reconoce que las áreas de política gubernamental no son espacios jurídicos o administrativos neutros sino una arena política donde convergen, luchan y conciertan las fuerzas políticas. Las entrevistas en profundidad realizadas tanto a los funcionarios responsables de ejecutar las políticas alimentarias como a los responsables de los comedores y otros informantes claves, permitieron relevar los objetivos perseguidos en cada momento, los resultados logrados y los problemas que enfrentaron al momento de implementar cambios, especialmente los relacionados con los cambios de prestaciones y de efectores.

Entre los efectores que se destacan en el período analizado se encuentran los 124 comedores comunitarios dirigidos, en su mayoría, por personas que son referentes claves en el partido gobernante o “apadrinados” por los mismos. Las teorías del clientelismo político, en ese sentido, resultan centrales para explicar las relaciones entre los funcionarios del área social, los responsables de los comedores comunitarios y los clientes. Al igual que otras formas de clientelismo, este es un vínculo personalizado, no universal, difuso e informal, establecido entre individuos que gozan de diferentes status, con el agregado aquí "político" de que la relación clientelar se establece con objetivos de acumulación política y, en la mayoría de los casos, de acumulación electoral.

Los actores que intervienen en el intercambio clientelar son analizados específicamente a lo largo del **capítulo 4**, prestando debida atención a los actores que se ubican entre los dos extremos de la relación clientelar (patrón-cliente) ya que la cantidad y variedad de esos actores intermedios (denominados tradicionalmente mediadores) permite el ejercicio teórico de avanzar en clasificaciones según el tipo de pertenencia social, política o institucional que tienen y, a su vez, según estos tipos de pertenencia, construir una tipología de los



mismos conforme la relación que tengan con los funcionarios del área social (patrones) y los clientes.

Posteriormente y en función de esta tipología, en el **capítulo 5** se brinda un detalle exhaustivo sobre cuáles y cuántos fueron los bienes materiales provistos por los funcionarios del área social en todo el período analizado, desagregando no sólo los alimentos entregados (en estos casos alimentos secos, frutas, verduras y carne) sino también el acceso a otros programas alimentarios que se implementaron en el distrito, y a otras prestaciones sociales (como los beneficios del Programa Jefes de Hogar, programas de microemprendimientos, de capacitación, recreación, etc.), o servicios. La información de los recursos proporcionada por los funcionarios del área social entrevistados es cruzada con esta tipología de mediadores a fin de analizar las diferencias que se presentan en el acceso a los recursos según el tipo de relación que se establece con el patrón. Si por un lado está lo que el patrón ofrece (recursos alimentarios y no alimentarios), por otro lado, se analiza lo que mediadores y clientes brindan a cambio de los mismos. En este caso se indagará el tipo de participación social y política de los intermediarios y su incidencia en las elecciones partidarias internas en las que estaba en juego la continuidad del patrón.

Más allá del grado de asimetría y de reciprocidad de la relación clientelar, y del debate teórico en torno a estas cuestiones, se observa que el balance de fuerzas sobre las que se produce el intercambio se va modificando a medida que se profundiza la relación clientelar, y que algunos actores van adquiriendo niveles mayores de autonomía respecto del patrón de manera de reducir dicha asimetría, a través de la puesta en marcha de diferentes mecanismos y estrategias.

Por ello este trabajo avanza sobre esas estrategias y vuelve sobre la gestión social al final del **capítulo 6** para preguntarse si no asistimos en la actualidad a una inversión de los términos en que se ha concebido en la teoría el tema del clientelismo, inversión que podría llegar, en determinadas condiciones, a la

constitución de una relación tal que el proveedor de los bienes y servicios sociales (patrón) pase a depender del mediador, constituyéndose en un cuasi cliente de éste a los fines de poder preservar sus objetivos de crecimiento político y legitimidad de la gestión.

## Capítulo 2: Aportes teóricos de los estudios sobre el clientelismo

El concepto del clientelismo ha sido utilizado de muy diferentes maneras y con muy diferentes objetivos. Algunas definiciones del término, de las más clásicas hasta las más nuevas, se citan a continuación:

“El patronazgo es el complejo de relaciones entre aquellos que usan su influencia, posición social, o algún otro atributo, para asistir y proteger a otros que necesitan su ayuda y protección” (Boissevain, 1966)

“Relación más o menos personalizada, afectiva y recíproca entre agentes, o grupos de agentes, dotados de recursos desiguales, y que comprende transacciones mutuamente ventajosas que tienen ramificaciones políticas más allá de la esfera inmediata de la relación diádica” (Lemarchand y Legg, 1972)

“El patronazgo es asimétrico, implica desigualdad de poder; tiende a formar un sistema amplio; a extenderse en el tiempo, o por lo menos a no limitarse a una transacción única y aislada; a poseer un ethos particular; y, aunque no siempre sea ilegal o inmoral, a situarse al margen de la moral formal oficialmente proclamada por la sociedad en cuestión” (Gellner, 1985)

“Relación diádica en virtud de la cual una persona de status más elevado, el patrono, utiliza su influencia y sus recursos para facilitar protección y beneficios a otra persona de status inferior, el cliente, que ofrece servicios y/o apoyo. Es por lo tanto una relación de poder personalizada que implica un intercambio social recíproco y mutuamente beneficioso. Si la relación simple es entre dos personas, las más complejas son entre roles. La red clientelista es un conjunto de roles, estructurada en cadenas piramidales”. (Caciagli, 1996)

“Forma especial de relación de intercambio entre individuos, uno relativamente más poderosos que el otro, lo cual sirve para las redes y alianzas” (Scott, 1977)

“Relación de intercambio en la cual un individuo de status socioeconómico más elevado (patrón) usa su propia influencia y recursos para proveer de protección o beneficio, o ambos, a una persona de un status menor (cliente) quien, por su parte, obra recíprocamente ofreciendo apoyo general, asistencia, servicios personales, y fidelidad a su patrón. “ (Farinetti, 1998)

“Consecuencia de una relación personal de intercambio, en el ámbito de la política, que se establece de forma voluntaria y legítima, dentro de la legalidad, entre los que pueden ocupar u ocupan cualquier cargo público y los que desean acceder a unos servicios o recursos públicos a los que es más difícil llegar, que no imposible, de no ser por este vínculo o relación (Corzo Fernández, 2002)

“Es una institución frecuente en las democracias en los países subdesarrollados, no universalista, que se presenta como una relación de intercambio entre personas pero que es en realidad- una relación de dominación, de la que participan ciertos individuos (patrones) que prestan determinados servicios, bienes o favores a otros (clientes) que los retribuyen con fidelidad, asistencia, servicios personales, prestigio, apoyo político y electoral. Entre ambos (patrones y clientes) puede encontrarse a los llamados mediadores que ejercen una intermediación de suma importancia para la reproducción de la relación clientelar.” (Torres, 2002)

Casi todas las definiciones reflejan las características básicas de una relación clientelar: 1) es desigual, ya que el intercambio se origina y refleja en la disparidad de riqueza, poder y status relativos; 2) es personalizada, aunque la relación patrón-cliente pueda estar mediada por terceras personas, el vínculo con ellas es personalizado; 3) implica un intercambio de bienes y servicios concretos, con lo que hay reciprocidad; y 4) es informal, difusa y simbólica (Kaufman, 1974; Scott, 1985).

Aunque las relaciones clientelares se remontan muy lejos en la historia, es sólo con el crecimiento del feudalismo en Europa occidental y en Japón cuando la relación entre los señores feudales y los campesinos se transforma en básica para la organización social, política y económica. Dependiendo de las regiones posteriormente asumió diferentes características. Ya en 1977 un excelente ensayo bibliográfico de Scott, daba cuenta de más de 350 estudios etnográficos de las regiones de África en general, del este y sudeste asiático en particular, de latinoamérica, el mediterráneo, norteamérica, y norte de Europa. Una ilustración clásica de los beneficios mutuos que implica el clientelismo está representada en la mafia siciliana (Blok, 1975) por lo que el sur de Italia (al igual que latinoamérica) se encuentra sobrerrepresentada en estos trabajos.

El término clientelismo, siguiendo a una autora (Corzo Fernández, 2002), deriva etimológicamente de la raíz latina "cliens", la cual expresa tres verbos posibles: *cluere*, *clinere* y *colere*. Los dos primeros significan, respectivamente, "estar atento a" y "apoyarse en", con lo que la relación se define bajo una estructura social en la que existe dependencia. *Colere*, en cambio, significa "habitar con" con lo que la relación se produce en términos de aparente igualdad. Sólo antiguamente *colere* se asocia con *cliens* porque luego evoluciona hacia *colens* o *colonus*, origen de la palabra colono en el medio rural, adaptándose así a una relación de mayor dependencia económica que cuando se trataba de "habitar con". Justamente es el ámbito rural lo que dio origen al término *patronazgo*, con el que se denominan también las relaciones clientelares. Este término deriva del español

*patrón*, persona con poder, estatus, autoridad e influencia sobre otra persona de menor poder o “cliente”, el cual recurre a él por ayuda o protección (Hall, 1977). Puede estar representado en la figura del empleador, un mecenas, o incluso un santo protector.

Las relaciones clientelares han sido analizadas por los diferentes autores desde dos perspectivas, la mayoría de las veces de manera complementarias entre sí. Una perspectiva se puede denominar sistémica, macro social, u objetivista, donde lo que importa es la posición del sistema clientelar en el sistema político, económico y social más amplio dentro del cual se inscribe y que fue desarrollada centralmente por los científicos políticos y sociólogos. La otra perspectiva es más micro que aquella o subjetivista, donde el acento está puesto en el tipo de vínculo patrón- cliente, en la posición que cada actor ocupa en dicha relación, lo que representa para cada uno, en la reciprocidad del intercambio, y es desarrollada centralmente por antropólogos.

En este capítulo se realizará un repaso de los aportes que cada uno de los principales autores realizó sobre el tema, a efectos de señalar cuáles son los desarrollos teóricos que avanzaron en la línea señalada en esta tesis.

#### *Clientelismo y sistema social*

Un primer abordaje dentro de esta perspectiva sistemática está presente en los estudios del clientelismo que tratan la relación entre la predominancia de la política clientelar y el **nivel de desarrollo** de una sociedad.

Dentro de este abordaje encontramos la serie de autores que relacionan el clientelismo con el **debilitamiento de la sociedad civil** ya que a medida que los derechos ciudadanos se amplían y consolidan queda menos espacio para el establecimiento de prácticas clientelares y, al revés, cuanto más se imbrica el clientelismo en las prácticas políticas, más se deterioran los derechos de las personas en términos ciudadanos (Zuckerman, 1985). Haciendo hincapié en el

**debilitamiento de la democracia**, en especial en los países pobres donde la democracia convive con este tipo de prácticas, se cuestiona su permanencia en la construcción de una ciudadanía plena ya que “una ciudadanía efectiva no consiste únicamente en votar sin coacción: es también un modo de relación entre los ciudadanos y el Estado, y de los ciudadanos entre sí. Es una modalidad continua de relación, antes, durante y después de las elecciones, entre individuos protegidos y potenciados por su condición de ciudadanos. En nuestra democracias sufrimos lo que he llamado una ciudadanía trunca o de baja intensidad” (O’Donnell, 1996, 1997).

El clientelismo aparece como típico de sociedades que no han completado un proceso total de modernidad y modernización por lo que aparece como una respuesta a una estructura social con altas desigualdades económicas y sociales, y se serviría de esos desequilibrios convirtiéndose en un “sistema primitivo de seguridad social” que se alimenta del atraso y la insatisfacción (González, 1997)

Asimismo, los autores que trazan como un continuum desde la política caracterizada por el clientelismo hasta el ideal del gobierno basado en instituciones democráticas, según se analice el tipo de autoridad (personal o institucional), la valoración que se le da al proceso electoral, la mayor o menor monopolización del poder, la forma de tomar decisiones políticas, la organización personal o programática de los partidos políticos, según las decisiones sean guiados por el interés de unos pocos seguidores o del interés público, etc. sostienen que la competencia de los partidos políticos basada en el involucramiento de nuevos dirigentes y en el fortalecimiento de la sociedad civil es lo único que impediría que determinada elite se perpetúe en el poder, aunque reconoce que esta institución informal de gobierno es “dura de dismantelar” (Brinkerhoff, 2002). Para los investigadores inscriptos en la teoría marxista, el clientelismo es directamente una relación de explotación y una forma de dominación (Mouzelis, 1985).

Por otro lado, un grupo de autores sostendrá que no necesariamente la lógica de la sociedad civil y de la democracia se contraponen a la lógica del patronazgo y que el clientelismo no está destinado a desaparecer y ni siquiera a mantenerse en los márgenes de la sociedad con el establecimiento de regímenes modernos o con el desarrollo económico, sino que incluso representa un correlato de esta modernidad y coexiste junto a las formas modernas.

La mayoría de este grupo de autores se dedicaron a diferenciar el clientelismo tradicional del moderno en cuanto a la percepción de la desigualdad y las jerarquías, en cuanto a la legitimidad del patrón, y en cuanto a los mecanismos que aseguran el control de las clases subordinadas.

Uno de los casos es el de Roniger (1994, 1997) quien reconoce que la lógica jerárquica del patronazgo puede proyectarse como un mecanismo que influencia y, a veces, condiciona el tempo, la mecánica y los distintos resultados de los actuales procesos de democratización, al tiempo que crea una situación intrínsecamente contradictoria. Esta contradicción se da desde el momento en que el poder asimétrico y la desigualdad se estructuran junto a compromisos interpersonales y los lazos que se generan son ocultos, informales y extralegales, lo que hace que el clientelismo de la modernidad, a diferencia del de la antigüedad, entre en conflicto con las instituciones legales. Aun cuando pueda ir en contra de la democracia moderna, el patronazgo ha seguido siendo instrumental, ya que es compatible con prácticas no clientelares y puede incluso fortalecer las organizaciones. La función del clientelismo no es única sino que depende del contexto, y las características sociales, políticas y económicas de la sociedad en que se manifieste.

Para Günes Ayata (1997) el clientelismo también genera tensiones que emanan de la naturaleza política moderna: 1) la autonomización del individuo (que genera su atomización) y la diferenciación publico-privado de la modernidad trajo consigo la impersonalidad y la falta de preocupación por el otro. En la actualidad son los

partidos políticos quienes aparecen necesarios para canalizar recursos y, al mismo tiempo, generar nuevas identidades; 2) lejos de ser una orientación egoísta, el clientelismo como apoyo recíproco de “uno mismo” para conseguir intereses particulares y satisfacer necesidades mutuas se inscribe en un marco simbólico y la relación adquiere un valor en sí misma; 3) en contraste con los burócratas, los patronos consideran a su acceso selectivo como un recurso natural. Donde predominan las relaciones clientelares, el honor, la generosidad, y un marco de familiaridad y compromisos selectivos se combinan entre si. Este honor se basa en la preeminencia personal y la capacidad de solucionar problemas interpersonales (capacidad de usar vínculos extra locales para acceder a los centros de poder y de control en la distribución de recursos y voluntad de compartir los mismos como recompensas a sus seguidores); 4) la desigualdad no es ya estructural, permanente y no cuestionada: ahora es atemperada por una ideología igualitaria de pertenecer a la misma comunidad y de compartir orígenes similares; 5) la relación se basa en la responsabilidad mutua y el balance del intercambio es continuamente cuestionado, por lo que la relación es de corto a mediano plazo; 6) en términos de distribución de recursos, el clientelismo define los criterios de inclusión y exclusión. Si en las sociedades tradicionales los límites están en la comunidad, definida por relaciones primarias, en la nueva política existe aún el deseo de establecer un “nosotros” y entonces los partidos aparecen como un medio para establecer dicha relación, por lo que el clientelismo también surge como un modo de amortiguar un sistema político que es frío impersonal, impuesto y ajeno; 7) los clientes saben que sólo una porción de los recursos llega a ellos y son conscientes de la desigualdad del intercambio, pero no de su naturaleza explotadora. Es más, desarrollan sus propias estrategias para lidiar con esa desigualdad, por lo que el clientelismo legitima el sistema existente, manteniendo las esperanzas en el futuro. En definitiva sostiene que en sociedades modernas y en proceso de modernización, el clientelismo es perpetuado por la tensión entre las esferas pública y privada, es una forma de reacción de lo privado y, como todo fenómeno situado en el medio de dichas esferas, sólo puede ser legitimada por una ética grupal inclusiva.



Otros coinciden en ver al clientelismo como un fenómeno que complementa y coexiste con las distintas formas de participación, y un "instrumento que está al servicio de la organización política en democracia" cuyas consecuencias son tanto positivas como negativas, dependiendo del uso que se haga de ellas y del grado de libertad efectiva del que gocen los ciudadanos o clientes (Corzo Fernández, 2002). Para esta autora el clientelismo político es la consecuencia de la utilización de las relaciones de clientela en el marco de la política, pero diferencia la relación de intercambio que se produce en la formación de clientelas, del *fenómeno hacia el cual deriva* su utilización (como pueden serlo la corrupción, el tráfico de influencias, el fraude, el caciquismo, etc.) y de los objetivos que se buscan con el mismo.

Los estudios sobre el populismo que utilizaron el concepto político de clientelismo desecharon la irracionalidad de los sectores marginales y demostraron, por el contrario, la importancia de las organizaciones políticas en la conquista del voto, como el estudio sobre el caso ecuatoriano de la década del cincuenta (Menéndez Carrión, 1986). Si el liderazgo de un dirigente dentro del partido y el control sobre la maquinaria política depende de lo que los políticos puedan entregar, las acciones políticas de los sectores populares de hecho pasan a ser las respuestas *racionales* a la precariedad de las condiciones de vida en que se encuentran.

Aunque la intermediación política clientelista estructuralmente mantiene una conexión con formas de acción social y política del pasado, su presencia actual no describe un atavismo y está lejos de ser un fenómeno propio de zonas marginadas y "atrasadas", pudiendo tener ocurrencia en sectores sociales con algún grado de integración al sistema político y económico, como los urbanos, objeto de estudio del presente análisis (García Sánchez, 2001). Mencionando los trabajos de Fernando Escalante en México, de mediados del 90, este autor sostiene que el proceso de construcción del sujeto no puede desligarse de las pertenencias comunitarias (clientelismo, legitimidades tradicionales) aunque la modernidad

política se vincule fundamentalmente a la idea de individuo autónomo (ciudadanía, legitimidad racional).

El clientelismo también es estudiado con relación al impacto que tiene en el Estado y en el **sistema político**, básicamente en los **partidos políticos**. Esta es una de las líneas teóricas que interesa profundizar, ya que el intercambio de votos por favores es visto como una de las posibles formas de relación entre los partidos políticos y los grupos populares organizados y/o asociaciones comunitarias.

Si tradicionalmente en el clientelismo la relación fue *individual*, actualmente tiene una naturaleza *de grupo* y se puede hablar de asociaciones clientelísticas tales como grupos de vecinos, facciones o líneas partidarias, coaliciones, sectores de población, etc. Esto “posibilita la comparación de las relaciones que diferentes grupos de clientes tienen con el mismo líder o patrón y se incrementa la capacidad de que un grupo pueda sustituir al líder por otro que ofrezca mejores condiciones”. Tal situación concede *mayor capacidad de presión de los clientes* sobre la otra parte (Corzo Fernández, 2002).

Las prácticas clientelares constituyeron, para algunos, un proceso de incorporación a la política tradicional, en especial cuando analizan el *paso de las clientelas tradicionales a las clientelas políticas* en estudios de tipo etnográficos. Abordando el tema desde el *poder*, Weingrod (1985) sostiene que es el patrón quien detenta el mayor poder en esta relación, ya que el poder es una forma de control sobre recursos valiosos y es el patrón quien posee los mayores recursos a la vez que es el encargado de tomar las decisiones de cómo asignarlos. Su análisis se basa en los aportes de otros autores, como el de Waterbury (1970) sobre la política de las elites en Marruecos y en estudios de casos propios como el de La Palombara en Italia. Si el poder está en función de los recursos, la *coherencia* (o *integración*) del sistema es el resultado del *equilibrio de poder* que organiza en un sistema a grupos de otro modo fragmentados. Las distintas clientelas forman el poder agregado, pero cada grupo controla unos recursos y por lo tanto está en

condiciones de *neutralizar o equilibrar* el poder de las demás clientelas. En otro trabajo (Weingrod, 1977), que analiza el caso de Sardinia (región de Italia) se sostiene que así como para los antropólogos el clientelismo es un tipo de relación social, considera que para los politólogos es un *rasgo o atributo* del gobierno, ya que los líderes partidarios utilizan los recursos públicos para sus propios fines y los favores y otras cosas son intercambiadas por votos. El mismo autor rescata el trabajo de Silverman (1977) en el que analiza la declinación de los grupos de patronos locales en una región de Italia central y el reemplazo de las relaciones tradicionales patrón cliente por otras más significativas, como las que mantienen los líderes de los partidos políticos y los agentes, pero le cuestiona que no muestre suficientemente la manera en la que los miembros de la comunidad deben relacionarse con el nuevo sistema patronal de los partidos políticos. Para responder por qué prevalecen las relaciones clientelares en un tipo de sociedad o por qué fueron reemplazadas por el patronazgo de los partidos políticos el autor diferencia los vínculos clientelares de la autoridad del patronazgo partidario, donde la extensión o alcance del estado es mayor y existe una proliferación general de actividades estatales. Sostiene que la expansión del rol del estado en funciones económicas y sociales y el paso de sociedades tradicionales a sociedades de masas con sus nuevas funciones también extendió este tipo de patronazgo: nuevos grupos se incorporan a la política y así los partidos políticos se transformaron en *arenas* para nuevos contactos, nuevos tipos de relaciones tan importantes como las redes de comunicación y de información. Para el autor la emergencia del patronazgo partidario está íntimamente ligado al tipo de estado y es el *partido* el que hace de puente o mediador.

En esta última visión el clientelismo es un concepto que permite ver la conexión entre aquellos que tiene influencia y otros que desean beneficiarse de ella; los favores son distribuidos por agentes político-partidarios; implica un tipo de favoritismo; la intervención se sostiene centralmente desde áreas con responsabilidad administrativa, al interior de la estructura burocrática; aunque el

voto es parte del pago del cliente, el patronazgo no se restringe a las campañas electorales.

Dentro de esta visión se ubica también el trabajo de Zuckerman (1985) que analiza la formación y comportamiento de las clientelas políticas. Distingue, en ese sentido, las clientelas tradicionales que se han transformado en grupos empeñados en la competencia política, de los grupos políticos que tienen las características de las clientelas es decir, de las máquinas políticas. Se ubica en esta línea, donde la tendencia es analizar la relación entre los líderes políticos y sus fuentes de apoyo a nivel local, especialmente de apoyo electoral, y dejar de relacionar al cliente con alguien de menos status, económicamente precario, o sin poder, ya que el patrón local es también cliente de alguien que está más arriba, en una cadena patrono-cliente de alcance nacional. Su trabajo sobre Italia se centra en las consecuencias que tienen las *actividades de las clientelas políticas en las estructuras de competencia política* e indaga las estructuras y comportamiento competitivo de las clientelas políticas (facciones partidarias) a nivel nacional respecto del control de los puestos ministeriales. Parte de una serie de suposiciones respecto a las clientelas (como que actúan a favor de la promoción política de sus líderes, que actúan con el fin de controlar los puestos de gobierno, etc.) y relaciona las probabilidades de éxito de las mismas con su mayor facilidad para controlar los puestos de gobierno respecto de otros grupos de interés o ideológicos al estar menos atadas por ideas políticas, y serles más fácil a la hora de elegir aliados políticos; con la tendencia de esos otros grupos a adoptar sus mismos fines; y la tendencia a expresar sus demandas en términos programáticos. La competencia entre clientelas políticas produce acuerdos inestables y si bien sostiene que los recursos tradicionales del patrono han sido sustituidos por el control de los cargos de gobierno y de partido, las pautas y normas de comportamiento del clientelismo tradicional se mantienen.

Para los que el patronazgo no es ni una forma de poder ni una forma de organización política de una sociedad dominada por las relaciones de parentesco,

las sociedades de patronazgo no serían aquellas en las que se manifiestan las relaciones de patronazgo sino aquellas en la que éste sistema ocupa una *posición prominente* o dominante (Gellner, 1985). Los elementos que favorecerían la aparición del patronazgo, a la par del tipo de poder y de organización estatal (estados escasamente centralizados) o de eficacia de su burocracia, estarían la vulnerabilidad, la inseguridad y la dificultad de “entender” el lenguaje del Estado. Así, algunos aspectos de la vida, como la política, favorecerían el surgimiento del patronazgo ya que sus beneficios son imposibles de cuantificar y de medir y son a largo plazo (como la lealtad política), rescatando que “los *imponderables* que se intercambian en una relación política dan *ipso facto* una mucho más profunda coloración política a los lazos entre las partes que intervienen en la transacción”.

A pesar de que algunos autores están de acuerdo en que el clientelismo es un mecanismo de control y prevención del descontento social, y de que “en un sistema político el clientelismo es lo normal”, en última instancia cuestionan el impacto que tiene al corromper un sistema democrático “porque convierte al estado en un instrumento partidista, porque impide la práctica del interés general y de su representación, porque vulnera los principios de igualdad” (Caciagli, 1996)

Del mismo modo que dentro de los estudios del clientelismo como un proceso de transformación del campesinado, se encuentran los que enfatizan el carácter excluyente del mismo, al promover la integración no orgánica y el exclusivismo (Graziano, 1977), e impedir la asociación y la autonomía de los grupos sociales (Lemarchand y Legg, 1972)

El estudio de Escobar (1994) en Colombia, por ejemplo, también se centra en los esfuerzos que los grupos campesinos hicieron para sortear los mecanismos tradicionales de cooptación política. La autora sostiene que fue la exclusión lo que hizo que los campesinos lucharan por la participación política pero que al

mismo tiempo los forzó a entrar en estructuras de distribución de recursos estatales verticales y clientelistas.

La aparición de numerosos intermediarios entre el patrón y los clientes motivó el estudio de una nueva forma de clientelismo aunque su aplicación para los casos colombianos estudiados (Archer,1990) llevaron a la conclusión que esta nueva forma conduce a la inmovilización política o a la demora de reformas, al privilegiarse la influencia personal y desgastar las fuentes tradicionales de autoridad y legitimidad.

Sobre la política actual son varios los estudios que permiten comprender el funcionamiento de las redes clientelares en la conformación de **liderazgos políticos** y la inestabilidad de los mismos. En especial interesa mencionar el trabajo de D´Auría (1998) porque caracteriza al clientelismo como un modo típico de técnica contraprestataria, diferente de la amenaza y la argumentación, cuando describe las prácticas clientelares como clave del éxito político personal a nivel barrial, y municipal en los regímenes representativos electorales. Si bien rescata la mirada de la democracia posible, cuestiona en última instancia la persistencia de las formas clientelares ya que la argumentación debería ser la técnica de influencia política determinante del éxito político personal y no las que provienen de éstas. También los trabajos a nivel regional que rescatan la “legitimación de la inestabilidad de las lealtades” cuando analizan, por ejemplo, la fluctuación de votos y recursos en Brasil y la forma en que los electores venden sus votos (Mattar Villela y Marqués, 2002)

Otro abordaje dentro de esta perspectiva, que nos interesa profundizar, es el análisis del clientelismo como un sistema estructurado, en el que los intercambios clientelares se van enlazando hasta formar una **red piramidal**. Particularmente útil resulta el análisis de los roles que juegan los diferentes actores políticos en cuanto a la influencia y la dominación al interior de una red política (Knoke, 1990).

Si bien el clientelismo es definido como una práctica informal, cuando se apoya en una **política o programa** generada por el estado en cualquiera de sus niveles, pasa a integrar el campo formal. Lomnitz (1988) por ejemplo, diferencia la reciprocidad informal, de la relación patrón-cliente. La primera sería típica de los intercambios entre actores iguales en status o riqueza pero involucra también una distribución selectiva de recursos. La segunda, a pesar de ser entre actores de diferente status o riqueza, no están sólo confinadas a los intercambios informales –y primariamente electorales- entre elites y masas sino que usualmente predominan en ámbitos modernos, formales y administrativos.

Las prácticas políticas de asistencia se reproducen a partir de las relaciones clientelares, generalmente generadas a partir de recursos económicos o materiales provistos por el Estado y cuyos patrones son miembros de los poderes ejecutivos y legislativos. En un estudio de caso en la zona de GBA (Argentina) (Torres, 2002), se observó que las redes clientelares adquieren la forma de una red de resolución de problemas y el aporte más valioso es la constatación de que la construcción de la red en forma piramidal sirvió para consolidar la figura central del jefe político, pero no permitió la aparición de liderazgos alternativos. La red para este autor fue políticamente funcional a los intereses del patrón sin importar demasiado quién cumplía el rol de mediador.

Se avanzará en la búsqueda de trabajos que hayan analizado dicha red de resolución de problemas con relación a la política alimentaria, tal como lo muestra el estudio de la política alimentaria de Fox (1992) en México y el de Zaremborg (2002) en la Provincia de Buenos Aires.

El trabajo de Fox es interesante no sólo por el análisis histórico de los programas alimentarios nacionales sino porque sostiene que el acceso a la comida y otros incentivos materiales no es suficiente para explicar las acciones colectivas emprendidas por los campesinos en la década del noventa, sino que éstas se

explican por la aparición de un conjunto de enemigos externos y de aliados que se generaron a partir de la implementación de dos grandes programas que cambiaron el balance de poder de los campesinos y las elites rurales, y que posibilitaron la aparición de identidades regionales compartidas que fueron las que sentaron las bases para la movilización social.

El caso citado de Zaremberg, por otro lado, sobre el Plan Vida (principal programa alimentario de la provincia, con más de 10 años de implementación) concluyó que la intermediación de manzanas y comadres en el conurbano bonaerense, estaba condicionada tanto por elementos existentes en el nivel social como de la gestión política y programática, entre los que se encontraban el tipo y grado de articulación con los políticos gobernantes a nivel individual, el tipo de acumulación política y el tipo de red clientelar a nivel contextual.

Por último resultan sumamente iluminadores los trabajos que intentan analizar la efectividad de las prácticas clientelares basadas en algún recurso público, como puede ser el gasto en personal (Brusco, Nazareno, Stokes, 2003) especialmente porque destacan la **articulación local** de las redes clientelares. El ámbito local, por un lado, se presenta como el más adecuado para implementar políticas y programas que antes se centralizaban en los gobiernos nacionales y provinciales, debido a la mayor presencia de la “sociedad civil” –que asegura mayor participación- y a su capacidad intrínseca de representar a los ciudadanos. Pero lo local sería, también, “el” lugar donde el clientelismo se estructura, se consolida y reproduce, ya que allí surgen y circulan las relaciones personales que posibilitan el intercambio “privado” de votos por recursos públicos o por gastos partidarios. El clientelismo vendría a “poner en cuestión esta combinación virtuosa entre localización y representación” mencionada. Reconocen en lo local al “punto de entrada del clientelismo al sistema político”, debido a la característica “personalizada” de las relaciones clientelares. Esta personalización no es más que un mecanismo organizacional orientado a recabar información que permita establecer las preferencias y el comportamiento electoral de los clientes de tal



modo de asegurar la pertinencia y el cumplimiento del “contrato clientelar”. Al intentar vincular los gastos en personal con la cantidad de votos obtenidos, muestra que es la propia gestión municipal local la que “parece sensible, en principio, a la orientación clientelar o de patronazgo de los partidos en el gobierno”, ya que tanto el PJ como la UCR en el gobierno local mostraron una *incidencia significativa (ya sea positiva o negativa) sobre el gasto en personal*, aunque no tuvieron un impacto significativo en la proporción de votos obtenidos. Esto no quita que el ámbito local no tenga peso porque allí se articulan diferentes ámbitos políticos. Posteriormente, confirmarán que si bien hay una mayor “inclinación” del peronismo hacia gastos clientelares, permanecen dudas sobre la efectividad de esos gastos en la determinación del comportamiento electoral de los votantes. (Brusco, Nazareno, Stokes, 2002)

Son justamente los empleos públicos los recursos de los que se vale el estado para sostener el clientelismo, entendido como un “patrón informal de organización política en el cual los recursos del estado son la principal moneda en el intercambio político entre los actores partidarios de mayor y menor nivel” según al autor que se dedicó a estudiar la transformación del peronismo de un partido sindical a un partido clientelar (Levitsky, 2005).

Todos estos trabajos demuestran que la descripción de los bienes y servicios que se intercambian no alcanza para dar cuenta del vínculo clientelar, sino que es imprescindible situar a las personas que intervienen en el intercambio (patrón-mediadores-clientes) dentro de los procesos *macro* vinculados al crecimiento de la pobreza, la descentralización y privatización de las políticas sociales, así como los procesos políticos electorales dentro de los cuales tienen lugar. El diseño y la implementación de los programas sociales, en especial de aquellos focalizados hacia los sectores más vulnerables nos enfrenta con estas relaciones clientelares a modo de "dispositivos de implementación" (Chiara, 1998) lo cual no sólo exige contar con instrumentos que permitan comprender estos procesos y actuar sobre ellos sino

también el tomar conciencia de que hay condiciones iniciales que determinan la orientación que tomarán esos programas.

#### *Clientelismo y relaciones de intercambio*

Dentro de la perspectiva más micro del clientelismo o subjetivista **se ubican**, en primer lugar, aquellos autores que se centran en las **relaciones de intercambio que se establecen entre patronos y clientes**, viendo a éstas como "lazos diádicos" creados por la desigualdad de las posiciones ocupadas, la proximidad geográfica, y caracterizados básicamente por la "reciprocidad", que es base para legitimar dicho intercambio y que nos remite a un tipo de *transacción asimétrica pero mutuamente benéficas*.

Si bien el clientelismo sirve para identificar múltiples fenómenos diferentes, la conexión de todos éstos está en la relación de intercambio que se produce entre las partes afectadas, ya sea que se basen en la lealtad personal (Lemarchand y Legg, 1972), la obligatoriedad (Lande, 1977) o el intercambio desigual de bienes y favores (Scott, 1977).

La norma de reciprocidad es introducida en los estudios del clientelismo desde su función y contribución a la estabilidad del sistema social. Parte de los supuestos que "las personas deberían ayudar a todos aquellos que las ayudaron y, al mismo tiempo, que no perjudicarán a quienes los ayudaron" (Gouldner, 1977) y que dicha reciprocidad se relaciona con la capacidad de las personas de corresponder la ayuda, independientemente de que haya acuerdo sobre las habilidades individuales.

El patrón le provee al cliente de medios básicos de subsistencia, seguros de subsistencia contra las crisis, protección, mediación e influencia, y servicios colectivos (aparte de los recursos tangibles, los patronos contribuyen con organización y liderazgo, y mantienen el orden público). Por otro lado, el cliente le provee mano de obra básica, trabajos y bienes suplementarios, materiales o

simbólicos, y promoción de los intereses del patrono (protege su reputación, hace campaña en su favor, y trata de engrandecerlo). Para quien describe este intercambio (Scott, 1985) vemos que la legitimidad de la dependencia –que el sometimiento venga acompañado de aprobación- depende de la evaluación subjetiva del cliente y tiene que ver con el *equilibrio de los intercambios* de los bienes y servicios. El cliente tendrá en cuenta la cantidad de servicios que recibe en proporción a lo que entrega y el patrón comparará el valor de los servicios de su cliente con lo que le cuesta retenerlo a su servicio. Ambas proporciones no se equivalen entre sí y la ganancia de uno no tiene por qué ser la pérdida del otro. Debe calcularse tanto la dirección como la *magnitud del intercambio*. La norma de reciprocidad de Gouldner es redefinida por este autor como la *norma de intercambios equiparables y comparables*, y está en la base de la legitimidad.

El poder del patrón es legitimado sólo en cuanto que se conforma a los requisitos de servicio y generosidad que se esperan de él y se convierte en autoridad básicamente en virtud de la contribución de los poderosos al bienestar del grupo. Si se *deterioran los términos del intercambio* lo suficiente como para amenazar los derechos sociales (subsistencia y seguridad) que eran la base originaria de la fidelidad y deferencia, el vínculo pierde legitimidad. El patrono podrá seguir obteniendo servicios de los clientes pero éstos empezarán a ver la relación como injusta. Por eso la legitimidad no es una función lineal del equilibrio del intercambio. Para muchos clientes existen niveles por debajo de los cuales la pérdida de legitimidad es acelerada. El tipo de equilibrio de intercambio refleja la posición relativa de cada parte en la negociación. La fuerza de negociación dependerá, para el cliente, de cuál es su lugar en el mercado teniendo en cuenta: 1) su demanda de servicios al patrón (se evalúa en función de si existen *fuentes alternativas* para los mismos servicios); 2) su capacidad de correspondencia (depende de sus cualidades personales y de factores estructurales, ya que éstas lo colocarán en una mejor posición que los demás).

Este análisis puede ser enriquecido con los aportes de otro grupo de estudios, concretamente los que desde la economía ayudan a entender cómo los recursos del patrono son movilizados, comercializados y utilizados, adoptando las nociones de *términos de intercambio* (Ilchman and Uphoff, 1969).

Otros autores también sostendrán que los arreglos clientelares están contruidos sobre transacciones asimétricas aunque mutuamente beneficiosas y abiertas (Gellner, 1985) basadas en el control diferencial que, en sociedades estratificadas los actores sociales tiene sobre el acceso y el flujo de los recursos (Roniger 1994, 1997; Lomnitz 1988). Estas perspectivas están lejos de considerar la relación como un espacio de sumisión, o de lazos de dominación.

Si bien las relaciones clientelares son lazos verticales basados en diferencias de poder y desigualdad, autores como Gay (1997) van a refutar la idea de considerarlas como arreglos jerárquicos, o como lazos de control y dependencia, ya que son otros los actores sociales y las instituciones responsables de la reproducción de las relaciones de jerarquía y dependencia.

El autor intenta argumentar que el clientelismo es un *aspecto esencial, sino dominante de la política brasilera actual* y que el término es engañoso e inapropiado para dar cuenta de la relación entre elites políticas y los elementos menos privilegiados de la sociedad. Sostiene que las imágenes populares e intelectuales del clientelismo actual brasilero no están tan lejos de las relaciones duraderas, abarcadores, personales y relaciones de confianza que existieron entre los hacendados rurales y sus agregados en el S. XIX. Asegura que la única diferencia está en los *mecanismos* ya que ahora se usa la represión, la cooptación de líderes locales, la intervención estatal en los asuntos de las clases populares, y la hegemonía ideológica, para asegurar la participación de las clases subordinadas. Muchas de las características “progresistas” de la cultura política brasilera que son atribuidas a los nuevos movimientos sociales son, en realidad, elementos esenciales de las formas contemporáneas del clientelismo moderno. Es

más, el intercambio de votos por favores involucra la participación informada, calculada y extremadamente efectiva de las organizaciones populares que buscan hacer responsables a los políticos, sacando ventajas de las limitadas oportunidades que surgen de la creciente competencia política. Tampoco encuentra una relación directa entre la participación en el intercambio clientelar y la ideología dominante ya que las organizaciones que *eligen* participar no sólo pueden ser exitosas en los bienes que consiguen sino también en fomentar culturas de organización, protesta y resistencia colectivas.

El autor rescata su visión de la relación clientelar como dinámica e interactiva, sujeta a una *constante renegociación* y cambio y su hipótesis es que las formas “clásicas” de clientelismo pierden su significado en contextos de crecientes disputas políticas y sociales. Las investigaciones llevadas a cabo en favelas de Brasil que en este trabajo son retomadas, así como en otras publicaciones del autor (Gay, 1999) demuestran que durante los períodos de competencia abierta, los elementos más organizados de los pobres han logrado lo mejor dentro de una mala situación, extrayéndoles lo máximo posible a los candidatos a cargos públicos, con lo que el clientelismo constituye una acción colectiva pragmática e instrumental, al tiempo que juega un rol clave en los procesos democráticos. Considera que el intercambio de votos por favores sigue siendo la esencia del clientelismo que denomina “denso” debido a que se sigue aplicando la fuerza o la violencia social, a través de mecanismos más sutiles, como la negación o la amenaza de denegación de bienes y servicios, por ej. y que lo que puede aparecer como una negociación pluralista sobre los derechos de la ciudadanía es una forma de clientelismo “fino” (categoría que le permite describir las estrategias políticas universales en su discurso pero abusivas de la miseria de la vida cotidiana de las mayorías). El clientelismo va a perdurar porque representa un refugio entre una base proverbial de clientelismo “denso” y un lugar difícil de llegar como el del universalismo y la ciudadanía plena.

Para otras autoras (ver Corzo Fernández, 2002) el intercambio extrínseco que se da entre partes en el clientelismo político también *beneficia a ambas, porque su estado de desigualdad funcional no afecta al intercambio* que ambas partes requieren para alcanzar sus fines. Para la autora, se practica desde la opción libre de elegir o no tal vínculo y el inicio de la relación es voluntario ya que la vinculación no es de dependencia sino de *complementariedad de intercambios*. Se acerca a la postura simmeliana para quien "el intercambio implica una valoración objetiva, una reflexión, un reconocimiento mutuo, una reserva del deseo subjetivo inmediato". Sin desconocer la desigualdad funcional y el hecho de que las partes ocupen una posición diferente, la autora sostiene que ambas desean establecer el intercambio. Es más, considera que al existir otros actores que puedan sustituir a cualquiera de ellos, se introduce un margen de competitividad que fortalece esa elección. De este modo, para la autora, las relaciones clientelares desempeñan un papel importante en la legitimación de las actuaciones de los representantes elegidos, en términos weberianos, al mismo tiempo que complementan los canales de comunicación formalmente establecidos entre sociedad y estado, como la participación política. En esa línea sostendrá que el poder expresar las demandas e influir en la agenda pública, incrementa la capacidad de presión de los electores que participan de la relación clientelar. En definitiva, el intercambio puede ser visto como *un instrumento más* de los que se pueden usar en política para alcanzar un fin, o como ideología transformándolo en un fin en sí mismo. En función de cómo se entienda, hay consecuencias positivas (la aparición de una reciprocidad particular que acerca al ciudadano a la autoridad y que legitima a la misma; una integración social motivada por la canalización de las demandas entre ambos que favorece la organización de la oposición; y, finalmente, una mayor confianza en el Estado al conseguir el cliente aquello que demanda del primero) y negativas (sumisión del cliente, deslegitimación del poder e inhibición de la acción colectiva). En ambos casos se puede llegar al control del grupo o del individuo. Todo dependerá del *grado y tipo de coacción* que ejerza la autoridad y del *grado de movilización y aceptación* del individuo o grupo que establezca el vínculo. La importancia está en descubrir en qué medida el intercambio se realiza

con plena autonomía y si existe conciencia de ser una elección racional. Y si el comportamiento político es el resultado de la toma de decisiones que el individuo realiza para conseguir determinados fines. Aquí entran en juego las investigaciones que tratan de ver si los votantes tienen autonomía para tomar decisiones electorales y de qué manera la pobreza y la inequidad pueden distorsionar los procesos electorales (Brusco, Nazareno y Stokes, 2002).

Estos planteos dan cuenta de la naturaleza contradictoria que tiene la relación clientelar (Roniger (1994) porque aunque se produce entre individuos posicionados de forma jerárquica, contiene cierto grado de persuasión, implica reciprocidad, cooperación y son elegidas voluntariamente por quienes las practican porque de entre los que se pueden elegir, el elegido es el que le reporta un mayor beneficio subjetivo. La contradicción se hace manifiesta porque la estructura que limita las retribuciones sólo puede ser mantenida mediante la concesión de retribuciones: el carácter *oculto, informal y extralegal de los lazos clientelares es utilizado para hacer valer las demandas públicas de poder y reputación*. Dichos arreglos se mantienen a través de una disputa constante, de la manipulación de recursos y de la inestabilidad. Mientras que en la antigüedad el patronazgo no estaba en conflicto con las instituciones legales, en la actualidad se construye precisamente alrededor de dicho conflicto. “Si bien el patrón controla las avenidas en las que los recursos pueden ser convertidos y por las que se accede a los centros políticos, la mediación es contingente respecto de la entrada de los clientes en una relación de intercambio, la cual necesariamente limita el alcance y la convertibilidad de los recursos libremente intercambiados”. Además se espera que el cliente no sólo provea a su patrón con recursos específicos sino que además *acepte el control* respecto de su acceso a los mercados y a los bienes públicos.

Estos últimos aportes nos sirven para internarnos en una dimensión no suficientemente explorada del intercambio clientelar, como lo es el **papel de las estructuras partidarias en su funcionamiento**. Las reglas del juego político

vigentes y los procesos electorales contribuyen a configurar un determinado sistema político en el que las relaciones clientelares no juegan un papel neutral.

El clientelismo moderno marcó una ruptura con un tipo de relación legitimada a partir de códigos tradicionales, como la centralidad social del patrón y su carisma, a la construcción del vínculo partiendo del lenguaje del pacto. A partir del esquema weberiano de tipos puros de dominación el colombiano García Sánchez (2001) sostiene que el clientelismo se fundó en legitimidades centradas en tradiciones o individuos, y no en sistemas de reglas, por lo que aún se sirve de legitimidades tradicionales para su funcionamiento como esquema de dominación. En esa tradición el clientelismo es concebido como una relación asimétrica, en tanto la imposición de las reglas depende del dominador y no de una dinámica de pacto público. En cambio, el principio de la dominación racional establece una relación mucho más horizontal entre el dominado y el dominador, al profesarse una obediencia a un sistema de reglas positivas producto de la deliberación y el pacto, y no a los sujetos que temporalmente se encuentren en el poder.

Es por ello que las relaciones que se articulan en el contexto del clientelismo moderno se caracterizan por ser menos durables y asimétricas, más calculadas y pragmáticas, y caracterizadas por una lógica de transacciones (Archer, 1990 y Dávila, 1994). La relación patrón cliente es entendida por estos autores como una forma de acción política en la que persisten esquemas de lealtades tradicionales, pero que se desarrolla en un marco estatal modernizado.

El estudio de las redes de compadrazgo en Chile (Lomnitz, 1994) permite ver no sólo la manera en que los esquemas de reciprocidad y de intercambio se dan en el contexto de sociedades modernas sino que también se producen en comunidades integradas socialmente, de clase media específicamente. Allí, a diferencia del esquema clientelista tradicional, el intercambio se da entre iguales y opera fundamentalmente como una manifestación de solidaridad que garantiza la supervivencia del grupo social, además de impactar en la política, pues se



sostiene que el sistema de partidos chileno se ha basado históricamente en este tipo de redes, en las que los favores entre amigos de clase constituyen la base de las adhesiones políticas.

En esta línea, otro autor (Caciagli, 1996) describe el “nuevo” clientelismo como aquél en el que los clientes poseen información y pueden medir y comparar los beneficios que les ofrecen los patronos, y el que el poder de los patronos es menos seguro que antes porque depende de la oferta concreta que les hagan a los postulantes, con el incesante aumento de los costos del intercambio. El clientelismo es, desde esta perspectiva una *manera de gestionar el poder y de organizar el consenso*. Es parte de la cultura política y produce consenso pero no legitimidad, porque produce formas débiles de fidelidad.

Más allá de la durabilidad de la relación entre patrón cliente y de la legitimidad de la relación, el clientelismo sirve de articulador de las dinámicas de intermediación política, y es clave en la estructura institucional de la representación política (García Sánchez, 2001). En tanto ámbitos de representación política, son los espacios políticos locales los que permiten asegurar el acceso del ciudadano a la comunidad política y a las distintas dimensiones de los derechos de ciudadanía, por lo que las redes clientelares pueden constituir una de las principales formas de representación política.

Un tercer abordaje dentro de esta perspectiva es el que relaciona la verticalidad del intercambio clientelar con la imposibilidad de generar **acciones colectivas**. El intercambio vertical impide la acción colectiva en cuanto un individuo establece un vínculo personal con otro. En el intercambio horizontal, en cambio, el hecho de estar asociados para relacionarse con la autoridad fomenta la acción colectiva, porque aunque se benefician individualmente de la relación, comparten su situación con otros individuos, ya no están aislados y el riesgo consiste en que se modifique la acción colectiva de esos clientes (Corzo Fernández, 2002). Sin embargo, otros investigadores discutirán esta dicotomía y sostendrán que “el clientelismo no se reduce a un arreglo institucional, sino que tiene la capacidad de

generar actitudes en los sujetos, las cuales se expresan en un repertorio de acción colectiva”, con lo que el clientelismo estaría “lejos de socavar la posibilidad de identificaciones horizontales y de impedir la generación de solidaridades horizontales” (Farinetti, 1998).

En cuarto lugar debemos mencionar los aportes de algunos **estudios etnográficos** que consideran la relación clientelar como "lecciones prácticas aprendidas a través del tiempo y experimentadas en la vida cotidiana de los actores", como "lazos" que unen a los actores no sólo por lo que intercambian sino también por entendimientos compartidos, derechos y obligaciones, proyectos, etc. (Auyero, 1996). Cuando estos estudios sobre las redes políticas se relacionan con las tramas informales de ayuda, en especial en una región cercana a la de nuestro estudio, en el Gran Buenos Aires, las representaciones culturales que emergen y la conformación de identidades políticas (Auyero 2001) que generan, constituyen un buen punto de partida para esta investigación. De alguna manera es lo mismo que sostiene Silverman (1985) cuando dice que el patronazgo no solo debe ser estudiado desde el punto de vista ético, que implicaría poder *cuantificar* el intercambio de bienes y servicios, sino también desde el punto de vista émico, o sea la manera en que la gente conceptualiza, expresa o racionaliza el comportamiento que es definido como patronazgo. En este sentido el autor dirá que el *mito* del patronazgo sólo es comprensible si se va más allá de las relaciones entre individuos para analizar la estructura de la comunidad y el contexto económico y político en que se encuentra.

En quinto lugar, se debe destacar la inclusión de los estudios de los **brokers** en estos análisis micro o subjetivistas de manera de avanzar en tipificaciones de los mismos y en análisis del rol que ocupan en la producción y reproducción de un tipo particular de relación clientelar.

Si el patronazgo “consiste en movilizar distintos contactos para obtener los fines deseados”, los vínculos personales y las redes sociales son la esencia sustancial

del mismo, con lo que los *intermediarios o gestores* son agentes clave del vínculo. Por eso, para Weingrod (1985) lo central en los estudios sobre el clientelismo son los *tipos de vínculo social*, más que el uso del poder (éste queda definido en términos de control sobre los recursos o sobre las decisiones, como ya se mencionó) y llama la atención sobre la necesidad de adoptar “el punto de vista del cliente”. Su interés es adoptar una perspectiva concentrada en una especie de “micropolítica”, que muestre cómo los usos del poder dan lugar a nuevas formas de alineamiento social, o cuáles son los dilemas que se repiten a la hora de movilizar y de mantener a los bloques de partidarios. Otro de los trabajos que sirven de base teórica para esta tesis es el que visualiza el rol de los mediadores como ocupando un lugar central junto a su círculo íntimo en la “red de resolución de problemas” de la región que nos ocupa (Auyero, 1998). Pero también se indagará de manera especial (ver Capítulo de intermediarios) en los trabajos de otros autores (Silverman, 1977, Bendix, 1969, Eisenstadt, 1961, Weingrod, 1977) que intentan describir su función y los motivos de su aparición en el medio de las relaciones patrón-cliente.

Se partirá también de otros trabajos teóricos basados en estudios de caso, que confirman una decadencia del poder de los patronos y un aumento del de los intermediarios y clientes, para estudiar el proceso y la forma como se produce dicho incremento de poder. Si bien en algunos casos fue la burocratización de las relaciones patrono-cliente o intermediario-cliente lo que reducía el sentimiento de dependencia funcional de las partes de la relación clientelar (como el que surge del estudio sobre patronazgo religioso y patronazgo secular en Malta, realizado por Boissevain) y fortalecía el rol de los mediadores, en otros era la competencia entre distintos intermediarios como consecuencia de una mayor presencia del estado en regiones de Colombia (Escobar, 1994) lo que aumentaba la capacidad negociadora del cliente, al poder asegurar la mejor transacción posible a cambio de su voto.

Finalmente en este grupo que abarca el estudio de los brokers adoptaremos la visión intermedia que intenta desmitificar la función tradicional de los mismos como mero engranaje entre el poderoso y su clientela, o como alguien al servicio de un dirigente más poderoso, y que coloca a los dirigentes y los funcionarios públicos al servicio de los negociadores de votos y favores (D'Auría, 1998)

Fuera de las teorías del clientelismo, se recurrirá al estudio de la *factibilidad* de las políticas sociales a nivel local (Aguilar Villanueva, 1993, Meny y Thoenig, 1992) para repensar si no se asiste a una *inversión en los términos en que se ha concebido en la teoría el tema del clientelismo*. Esa inversión de términos de intercambio podría llegar, en determinadas condiciones, a la constitución de una relación tal que el proveedor de los bienes y servicios sociales pase a depender del mediador, constituyéndose en un “cuasi cliente” de éste a los fines de poder preservar sus objetivos. Por ello se podría sostener como hipótesis de un trabajo a desarrollar que la gestión de políticas sociales tiene como límite para su diseño, ejecución, e implementación de cambios, la aceptación de éstos por los actores (personas y organizaciones) que integran las redes políticas de base, y esa aceptación tiene directa relación con la preservación de un piso de demandas de renta personal y poder por parte de los líderes locales.

### **Capítulo 3: Gestión local y políticas alimentarias.**

#### **3.1. Contexto de la gestión social local e importancia de las políticas alimentarias.**

En las últimas décadas se implementaron en la Argentina una serie de reformas estructurales que modificaron la estructura política, económica y social, generando un enorme crecimiento de la pobreza y la exclusión, de la mano del incremento del desempleo, la subocupación y la precarización laboral. Estas transformaciones y sus consecuencias se vieron acompañadas por cambios importantes en la gestión de las políticas públicas y especialmente las de tipo social, tanto en su concepción como en los actores incluidos en su gestión.

Entre las principales transformaciones se debe mencionar el plan de estabilización económica puesto en marcha a partir del plan de convertibilidad a principios de la década de los noventa que, además de atar al peso con el dólar prohibía cualquier emisión monetaria y favoreció el endeudamiento para contar con flujos monetarios (Torre y Gerchunoff, 1996). Asimismo, se produjo un proceso de la liberalización financiera, en combinación con altas tasas de interés y el tipo de cambio fijo, que favoreció el endeudamiento en el exterior y la afluencia de capitales extranjeros. La apertura comercial significó un trastocamiento en la estructura de precios relativos que, junto a la fijación del tipo de cambio, le adjudicó características propias a la balanza comercial. El proceso de desindustrialización que se produjo tendió a consolidar una nueva estructura manufacturera articulada en torno a actividades que se sustentaban en el aprovechamiento de ventajas comparativas naturales y/o “institucionales” de privilegio (Schorr, 2002), al tiempo que favoreció la compra en el exterior de insumos y/o productos finales por parte de las empresas industriales.

En la medida en que se sustituyó producción interna por aumento de importaciones, se destruyó la actividad que la generaba y, consecuentemente, los puestos de trabajo que ésta brindaba (Giosa Zuaza, 1999). En resumen, el sector

industrial pierde uno de sus principales atributos que tenía durante las décadas anteriores: su carácter propulsor sobre el resto de las actividades económicas tanto en términos productivos como en lo que respecta a la creación de puestos de trabajo. La disminución de los puestos de trabajo en el sector industrial y en el sector servicios, producto del aumento de la utilización de altas tecnologías en el marco de una estrategia de racionalización económica, trajo como consecuencia un incremento de los índices de desempleo, inéditos en toda la historia argentina, llegando en el año 1995 al 18.4%.

Por otro lado, dentro de lo que se dio a llamar “Ley de Reforma del Estado” se efectuaron medidas tendientes a reducir el déficit fiscal a través de la reforma de la estructura organizativa estatal y la privatización de las empresas públicas. Esta reforma implicó una reducción de los gastos a nivel central y la transferencia de responsabilidades a las provincias y *municipios*, constituyéndose éstos últimos en órdenes de especial importancia en materia de políticas sociales a la par de una pérdida de importancia gradual del Estado Nacional como agente de desarrollo por excelencia. (Clemente y Girolami, 2006).

Este proceso de descentralización de las políticas públicas estaba sustentado, por un lado, en la medida en que constituiría una herramienta para un correcto manejo de las cuentas públicas y, por otra parte, contribuiría a la toma de decisiones de forma más eficiente, desburocratizando la gestión pública, y por último, tendría una virtualidad democratizadora en tanto favorecería una mayor y más efectiva participación de los actores interesados en ellas (Vilas, 2003). Sin embargo, aunque se transfirieron responsabilidades sobre ciertas políticas sociales no siempre fueron acompañadas de los fondos necesarios para su implementación (Vilas, 2003).

A la par de un proceso de descentralización, el Estado se constituirá en un agente reducido a gestiones básicas, traspasando al sector privado muchas de sus funciones. Así es como se privatizaron las empresas públicas de servicios tales

como los ferrocarriles, teléfonos, agua, electricidad y medios de comunicación. Por otro lado se organizó un sistema de previsión social a partir de un modelo mixto de jubilaciones: sistema de reparto estatal y sistema de capitalización privado. Se sancionaron leyes de desregulación de los servicios de salud y del mercado de trabajo y se transfirieron las escuelas y los servicios de salud del Estado a las provincias, y en algunos casos, de las provincias a los municipios.

La disminución de salarios, el deterioro de las condiciones laborales, el establecimiento de reformas tributarias de carácter regresivo, supusieron una redistribución del ingreso en beneficio del capital más concentrado y en perjuicio de los sectores más castigados de la población. Las modificaciones producidas durante la década pasada condujeron a situaciones inéditas de decadencia social, institucional, política y cultural cuyo estallido pudo vislumbrarse en los episodios de diciembre del 2001. En ese momento la Argentina ya llevaba cuatro años de recesión con deflación, con una importante pérdida de competitividad internacional e índices inéditos de desempleo y pobreza.

Según la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) realizada por el Indec, en Octubre del 2001, el 35.4% de las personas en el país se encontraban bajo la línea de pobreza y el 12.2% bajo la línea de indigencia. En octubre de 2002 el primer índice ascendió al 57.5%, lo cual representaba más de 21.5 millones de personas con ingresos familiares insuficientes para cubrir necesidades básicas. Lo mismo ocurría con la proporción de personas que no alcanzaban a cubrir lo estrictamente necesario para su subsistencia, que para el total de aglomerados representaban el 27.5%, afectando a 10.3 millones de personas.

En este contexto, en lo concerniente a **políticas sociales**, nos encontramos con un cambio significativo en su concepción e implementación.

Teniendo en cuenta el gasto con destino social en la Administración Pública Nacional, se observa que “la proporción del gasto social con respecto al gasto

total se mostró creciente entre 1993 y 1996, cuando el primero llegó a representar el 65.6% del segundo, disminuyendo en los años siguientes hasta llegar a menos del 60% en el 2000”. Para el año 2002 el gasto social alcanzará el 67.5% del gasto total.” (Clemente y Girolami, 2006). Sin embargo, las cifras, si bien en aumento, no se corresponden con el aumento de la pobreza para el mismo período.

Respecto a los niveles de gobierno que ejecutan el gasto público social, es posible visualizar la tendencia de crecimiento, producto de los procesos de descentralización, del peso relativo de las provincias y de los municipios.

**Cuadro 1**  
**Evolución del gasto público social según nivel de gobierno (en %)**

Años	Nación	Provincias	Municipios	Total
1990	59,7	34,3	6,0	100
1991	58,3	34,9	6,9	100
1992	53,2	39,6	7,2	100
1993	50,4	41,9	7,7	100
1994	52,8	40,0	7,3	100
1995	53,6	39,6	6,8	100
1996	55,4	37,9	6,7	100
1997	53,8	39,2	7,0	100
1998	52,8	39,9	7,4	100
1999	51,6	41,3	7,0	100
2000	51,2	41,7	7,1	100
2001	50,5	42,1	7,4	100

**Fuente:** Clemente y Smulovitz (2004)

Durante varias décadas, la provisión de servicios básicos de salud y educación en la Argentina de efectuó a través de políticas sociales bajo un paradigma de tipo universalista, derivado del Estado de Bienestar. El derecho a la política social estaba relacionado con el reconocimiento de algún derecho, ya sea ciudadano o trabajador. Estos sistemas de protección social se generaron en torno al empleo formal cuyas modificaciones y transformaciones posteriores los afectaron fuertemente (Hintze, 2003). Las necesidades puntuales, como las alimentarias, fueron reducidas (caso del P.A.N - Programa Alimentario Nacional) en los años 80 a los hogares con pobreza estructural, y siempre estaban acompañadas de intervenciones que apuntaban no sólo a la asistencia alimentaria



(en este caso una caja de alimentos) sino a otras políticas de promoción (como en el caso del programa mencionado, al mejoramiento sanitario a través de la provisión de agua potable).

A partir de las reformas estructurales acaecidas durante los años 90, encontramos una nueva visión de las políticas sociales en la que las mismas deben ser de corte selectivo, focalizado, buscando concentrar los recursos del Estado en grupos vulnerables o en situación de riesgo, es decir, la población localizada bajo la línea de pobreza o de pobreza extrema. De esta manera, ya no nos encontraríamos ante una política para todos de promoción de derechos, sino que esta orientación tiene un sentido de tipo asistencial o compensatorio ante la desigualdad y el desequilibrio producto del ajuste estructural.

De la misma manera, los programas sociales descentralizados pueden ser analizados desde dos períodos diferentes, teniendo a la crisis del 2001 como punto de inflexión. Durante los años 90 hasta el 2001 encontramos políticas focalizadas ejecutadas en territorio municipal, sobre todo de tipo *alimentario* (centrados principalmente en niños hasta 14 años, mujeres embarazadas y ancianos), de *capacitación y fortalecimiento institucional* y en menor medida, de *transferencia de ingresos*. (Clemente y Girolami, 2006)

Conforme un relevamiento realizado por la municipalidad de La Plata, se observa que el porcentaje de recursos propiamente municipales destinado a alimentos, sobre el total de recursos destinados al área social, para principios del 2000, va del 0 al 59,97 % dependiendo de la localidad que se trate.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Informe comparado del gasto alimentario elaborado por la Intendencia municipal según datos proporcionados por todos los municipios.

**Cuadro 2.**  
**Porcentaje del presupuesto municipal destinado a alimentos. Municipios de la**  
**Provincia de Buenos Aires. Año 2000.**

Municipio	Total	Acción social (sin personal)	% de presupuesto del área social / total	Alimentos	% Alimentos/ Area social
Berisso	17.828.400	166.589	0,93	99.900	59,97
Baradero	10.859.860	238.400	2,20	108.000	45,30
Quilmes	99.607.318	1.201.994	1,21	528.400	43,96
La Plata	136.368.814	3.739.972	2,74	1.024.792	27,40
Hurlingham	32.416.000	1.021.200	3,15	264.000	25,85
Gral San Martin	105.204.000	2.340.233	2,22	588.000	25,13
Mar Chiquita	9.863.755	333.360	3,38	68.000	20,40
Roque Perez	3.496.000	600	0,02	100	16,67
Punta Indio	4.438.912	91.247	2,06	14.477	15,87
Gral Lamadrid	8.237.406	392.600	4,77	60.300	15,36
Rauch	8.350.000	446.517	5,35	66.300	14,85
Benito Juarez	12.325.660	1.146.656	9,30	167.290	14,59
Carmen de Areco	3.615.100	177.400	4,91	22.000	12,40
Coronel Suárez	16.482.600	915.000	5,55	105.000	11,48
Puan	9.764.508	688.900	7,06	71.600	10,39
Coronel Brandsen	8.063.010	331.530	4,11	29.400	8,87
Gral Pueyrredon	175.801.412	3.324.815	1,89	201.600	6,06
Pinamar	15.481.170	393.080	2,54	23.500	5,98
Adolfo Alsina	8.035.000	432.700	5,39	15.000	3,47
Berazategui	55.623.480	249.437	0,45	7.903	3,17
Gral Alvarado	14.440.534	245.726	1,70	7.180	2,92
Guamini	11.270.435	873.300	7,75	21.000	2,40
Ensenada	14.461.600	133.200	0,92	2.500	1,88
Pte Peron	8.205.000	171.960	2,10	2.100	1,22
San Miguel	51.402.205	498.500	0,97	3.000	0,60
Necochea	37.464.744	902.575	2,41	4.100	0,45
Campana	24.543.076	1.662.683	6,77	4.000	0,24
Magdalena	7.832.000	580.600	7,41	0	0,00
Lobería	9.655.461	415.600	4,30	0	0,00
Olavarria	37.480.400	1.561.500	4,17	0	0,00
Jose C. Paz	39.093.300	1.408.300	3,60	0	0,00
Saavedra	13.503.810	426.050	3,16	0	0,00
Adolfo Gonzalez Chávez	7.217.214	226.898	3,14	0	0,00
Tres de Febrero	77.195.300	1.662.200	2,15	0	0,00
Malvinas Argentinas	67.650.000	905.000	1,34	0	0,00

Fuente: Jefatura de Gabinete - Municipalidad de La Plata

Teniendo en cuenta las políticas alimentarias, el esquema focalizado de políticas sociales propuesto en la década del noventa, no garantizaba la seguridad alimentaria, entendida ésta como la posibilidad efectiva de toda la población al acceso de los alimentos básicos imprescindibles para la salud. La oferta del Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires, que nos interesa particularmente por ser la ciudad elegida capital de dicha provincia, está constituida por una batería de políticas alimentarias siendo éstas el núcleo central de la intervención social estatal provincial durante este período. Las mismas insumen el grueso del presupuesto, para atender las necesidades alimentarias focalizadas de diferentes grupos-metas: mujeres embarazadas, mujeres amamantando, niños menores de 6 años a través del Plan Vida, niños escolarizados mediante el Servicio Alimentario Escolar, niños de 2 a 5 años en situación de riesgo por medio de un Programa de Comedores infantiles, niños de 6-13 años en riesgo mediante el Programa Casa del Niño, niños de 0-5 años a través del Programa de Jardín Maternal.

Este tipo de políticas da cuenta de la exclusión de los mayores de 14 años, en plena edad de desarrollo madurativo; de hombres en edad económicamente activa, de mujeres en igual condición (salvo aquellas en situación de embarazo o lactancia, o sea en pleno ejercicio de su rol reproductivo) y los ancianos menores de 70 años. Esta población excluida de los programas “encuentran como único eje unificante su posibilidad de inclusión laboral y por lo tanto de autosatisfacción alimentaria a partir del consumo en el mercado por medio de su ingreso. Estos presupuestos no se corresponden con los índices de desempleo registrado” (Montaña y Barberena, en Clemente y Girolami, 2006).

Este tipo de propuestas (de carácter básicamente alimentario nutricional dirigidas a la población materno-infantil) constituyen el centro de la oferta de la política social del gobierno provincial, la cual es reforzada según el escenario particular con programas de otros niveles gubernamentales (nacional, municipal), como también por ONGs.

Todos estos tipos de políticas implicaron, de esta manera, la acción conjunta en el territorio no sólo de los gobiernos municipales sino también de las ONGs y las organizaciones de base. A su vez, organismos de cooperación multilateral actuaron como enlace entre los diferentes actores promoviendo la focalización, descentralización del gasto social y participación ciudadana en detrimento de la participación política y gremial en las políticas sociales (Clemente y Girolami, 2006).

Después del 2001, se implementarán una serie de iniciativas que problematizan el déficit de ingreso como principal causa de exclusión. “El supuesto de esta etapa será que los pobres pueden generar, con el apoyo del estado, iniciativas productivas que brinden ingresos adicionales, y que estos recursos se complementen con una amplia red de contención“. De esta manera, pasa a primar en esta etapa un enfoque de economía social en la política social, que implicaría una recuperación del concepto de políticas sociales universales, aunque **muchos de los programas de emergencia, sobre todo el alimentario, se mantendrán con partidas de gasto social focalizado** (Clemente y Girolami, 2006).

El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, creado en el año 2003, se orienta en ese sentido, a apuntar “al desarrollo de la economía social, mejoramiento de empleo y nivel de ingresos con particular énfasis en el desarrollo y la economía social”. La concepción de emergencia alimentaria aparece como insuficiente a largo plazo, “deviniendo elemental elaborar estrategias profundas tendientes a la autoproducción y desarrollo humano desde la educación, promoción y generación de capacidades y conductas sustentables en el tiempo.” Para ello, se prevé “la ejecución de múltiples componentes dirigidos a la prevención de carencias nutricionales específicas, seguridad alimentaria en sus aspectos macro y micro sociales, calidad e inocuidad de los alimentos, educación alimentaria nutricional, asistencia alimentaria directa, autoabastecimiento y producción de alimentos y un sistema de monitoreo permanente del estado nutricional de la

población”.<sup>2</sup> El Plan mantiene, sin embargo, el carácter de política focalizada en tanto está destinado especialmente a las familias vulnerables, con atención prioritaria de las necesidades básicas de la población, priorizando familias con embarazadas, niños menores de catorce (14) años, desnutridos, discapacitados y adultos mayores sin cobertura social. Si bien es un plan nacional, las entidades beneficiarias del mismo dan cuenta de la continuidad del carácter descentralizado de las políticas sociales, en tanto son los gobiernos provinciales, los municipios y las entidades no gubernamentales las que acceden a sus recursos.

Es necesario mencionar, por otra parte, otro debate simultáneo al de la descentralización en el ámbito de las políticas alimentarias, asociado al grado de autonomía alimentaria que una determinada acción puede otorgar a partir de la manera en que ésta se implementa. Este debate ha llevado a pensar diferentes metodologías, (algunas con evidentes dificultades en su implementación) como la extensión de tarjetas magnéticas, con un gasto predeterminado, con la que el grupo familiar podría elegir el consumo alimentario a partir de la compra directa. En este modelo, la capacitación y orientación continua de los equipos técnicos estarían referidas a la socialización de la información acerca de las conveniencias nutricionales de determinados alimentos sobre otros, posibilidades de organización de redes de compras conjuntas, etc. Estas acciones deberían preverse en articulación multisectorial, con participación de áreas de salud (en los ámbitos de atención primaria), educación, instancias de intervención estatal directas (municipios, etc.) y no sólo librado a las posibilidades de alcance de los equipos de los planes alimentarios (Montaña y Barberena, en Clemente y Girolami, 2006).

Finalmente, y desde el punto de vista político, no podemos dejar de mencionar el contexto político en el que se implementaron las políticas alimentarias, en

---

<sup>2</sup> Conforme figura en la Resolución MDS N° E- 16.111-2003.

especial en la provincia que nos compete. Si bien en Nación gobernó el partido justicialista desde 1989, en la Provincia de Buenos Aires fue gobernada por este partido desde 1987, llegando a obtener el ejecutivo provincial más del 46% de los votos en ese primer año y en el mandato posterior cuando se postula Eduardo Duhalde (1991), elevándose al 57% en 1995 en la reelección de éste, y luego obteniendo 48,3% y del 43,3% en las elecciones de 1999 y 2003, en las que se postularon Carlos Ruckauf y Felipe Solá, respectivamente. En la construcción del aparato duhaldista en la década del noventa y la continuidad del peronismo en el poder, fue clave el rol de la red de manzanas construidas a partir del Plan Vida, principal política alimentaria, tanto para la consolidación de su poder y el de su señora -coordinadora de aquel programa- como en la imposición de los candidatos y la definición de las listas que se presentaban en cada elección (ej. Levitsky, 2005).

### **3.1.1. El caso de la ciudad de La Plata. Contexto político y socioeconómico.**

La ciudad de La Plata, capital de la Provincia de Buenos Aires, cuenta con 574.369 habitantes, conforme el último censo nacional realizado por el INDEC en el 2001, en una superficie de 926 km<sup>2</sup>.

La situación social del municipio desde 1995 al 2005 no fue muy diferente al del resto de la provincia y del país. Si bien en la ciudad la desocupación se redujo del 19,8% en 1995 al 11,8% tres años después, a partir de 1998 vuelve a crecer hasta ubicarse en el 16,3%<sup>3</sup> en el 2001 (de allí en adelante se irá reduciendo hasta llegar al 11% en el 2005) lo que representa 53.000 personas buscando trabajo. Si a éstos le sumamos los subocupados de ese mismo año para el mismo período (43.500) totalizamos casi 100.000 personas con problemas de trabajo en la mitad del período analizado en la tesis<sup>4</sup>.

---

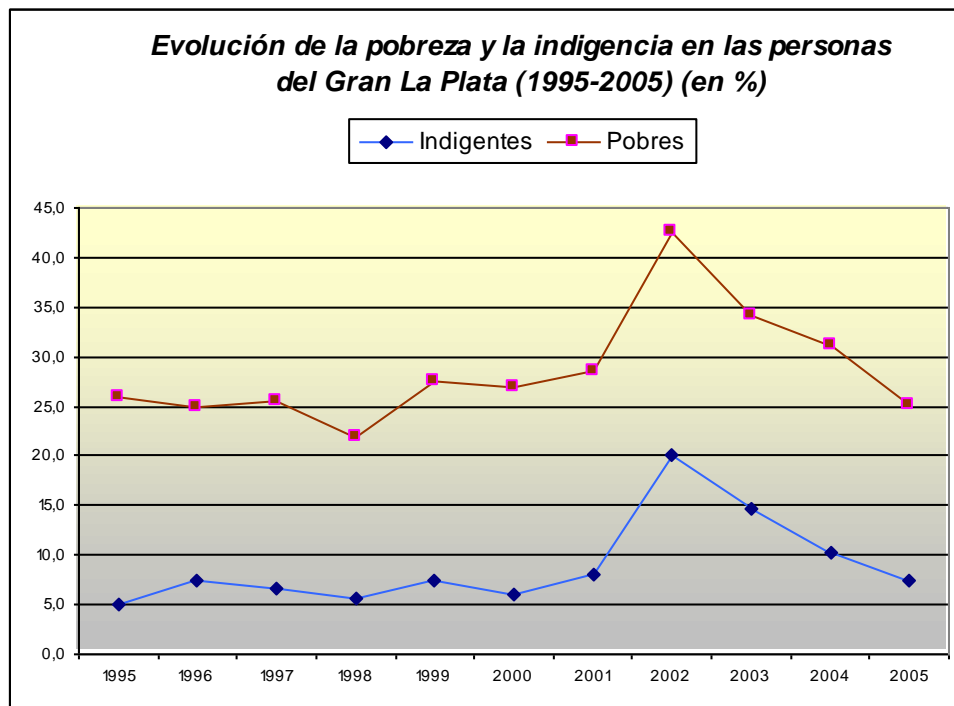
<sup>3</sup> Conforme datos del INDEC, para el Gran La Plata en las ondas de octubre de cada año.

<sup>4</sup> Extraído del informe “Perfil socioambiental del Gran La Plata”, elaborado para el municipio por la consultora Equis, en enero de 2001.

Por otro lado, las personas residentes en hogares pobres representaron en promedio una cuarta parte de la población del distrito, con excepción de los períodos del 2002 al 2004, en el cual llegaron a representar hasta el **42,6%**, como producto de la situación económica descrita.

La indigencia, que refleja la falta de acceso a los bienes más básicos, como son los alimentarios, se elevó del 8% al 20% de la población entre 2001 y 2002, para luego ubicarse en 2005 en 6,25%, una cifra por debajo del promedio de indigencia entre 1995 y 2001. Esto significa que si en promedio entre 1995 y 2001 unas 34.000 personas no contaban con los ingresos suficientes para alimentarse, en el período de la crisis llegaron a ser casi 100.000 para luego bajar a la primera cifra.

**Gráfico 1**

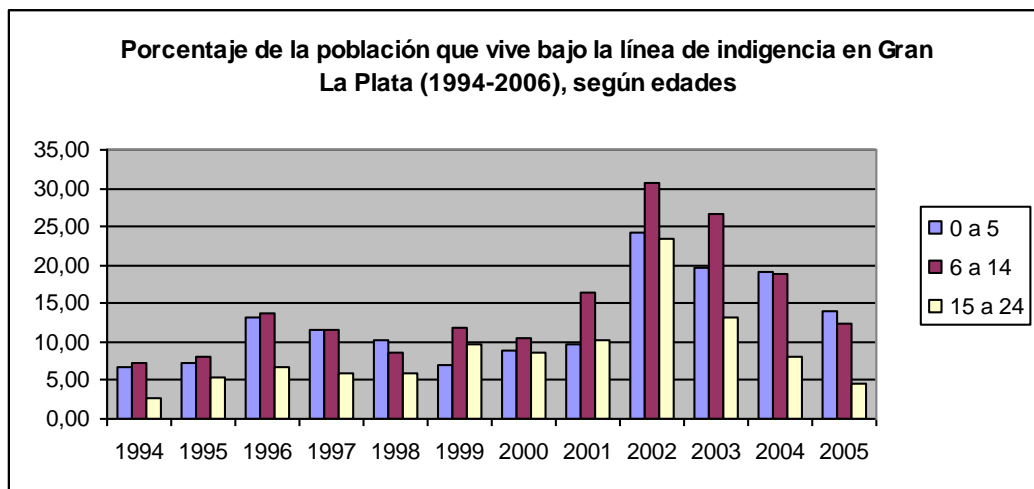


**Fuente:** Elaboración propia en base a datos del INDEC (EPH). Onda octubre o segundo semestre

Del total de personas pobres en el partido (148.000 en promedio entre 1994 y 2005), los niños y jóvenes hasta 24 años representaron el **18%** del total. A su vez, en el total de personas indigentes, los niños y jóvenes de 0 a 24 años representaron aproximadamente el **19%**. Entre los niños y jóvenes tanto la

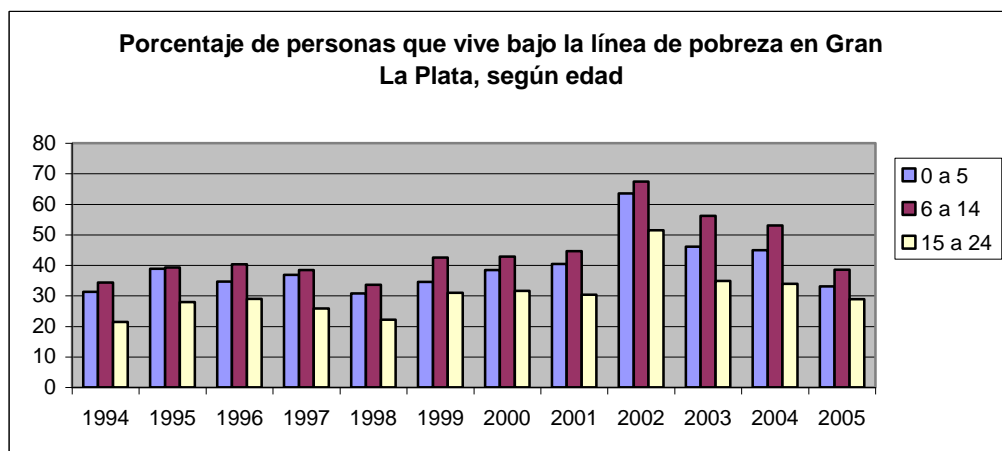
pobreza como la indigencia afectó en mayor medida a los que se encuentran en la franja de 6 a 14 años más que a los otros (de 0 a 6 o de 14 a 24 años).

**Gráfico 2**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC (EPH). Onda octubre o segundo semestre

**Gráfico 3**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC (EPH). Onda octubre o segundo semestre

Otro dato que da cuenta de la pobreza y está directamente vinculado a ella es la tasa de desnutrición. En mayo de 1999 la Subsecretaría de Salud puso en marcha un Censo en los Centros de Salud<sup>5</sup> que también tuvo por objetivo contar con datos de desnutrición en la ciudad de La Plata. Para ello se entrevistaron durante una semana a todos los niños de 0 a 6 años que, por cualquier motivo, acudieran

<sup>5</sup> Municipalidad de La Plata, Observatorio de Calidad de Vida, 1999



a los Centros de Salud. Lograron efectivizarse 2.228 encuestas, con los datos de nombre, apellido, talla, peso y fecha de nacimiento y edad. De esos niños, el 48% fueron varones y el 52% mujeres, siendo los menores de 2 años el 41,2%. De éstos, el 8,6% fue diagnosticado como desnutridos agudos. Entre los mayores de 2 años, el 14,6% fue diagnosticado de la misma manera, lo que da en promedio una **desnutrición aguda del 11,6%**. Los restantes trastornos nutricionales (desnutrición crónica, bajo peso, baja talla, sobrepeso) impactaron en un 19% mientras que el porcentaje de eutróficos (sin problemas nutricionales) fue del 68,4%.

Las curvas de salud de esa época mostraban que la desnutrición crecía a medida que avanzaba la edad del niño (del 8,6% cuando tenían menos de 1 año, el 11,6% para los niños de 1 a 2 años y del 14,3% para los mayores de 2 años) a la vez que el sobrepeso disminuía de manera directamente proporcional a la edad (era del 16,6% en los menores de 1 año, 9,2 % en los chicos de 1 a 2 años y 6,6% en los mayores de 2 años).<sup>6</sup>

Desde la restauración democrática y hasta 1991 el Ejecutivo Municipal estuvo a cargo de dos intendentes radicales. A partir de esa fecha, el cargo es ejercido por un Intendente del Partido Justicialista, por lo que al tiempo de la realización del trabajo de campo llevaba acumulados cuatro mandatos (la misma persona renovó mandato en 1995, 1999 y 2003 y probablemente se presentara para un quinto mandato en el momento de presentación de esta tesis -año 2007-).

En cada nueva elección, como muestra el Cuadro 3, los votos obtenidos por el oficialismo y sus aliados fueron creciendo y si en 1991 se había ganado la intendencia con el 33,7% de los votos para 1995 ese porcentaje ascendió al 47,9%, alcanzando su pico más alto en 1999, con el 52,9% de los votos. Posteriormente en el 2003 y a raíz de las crisis políticas del 2001, se produce una baja significativa en los resultados electorales para el oficialismo que llega nuevamente a la intendencia

---

<sup>6</sup> Municipalidad de La Plata, Relevamiento de Salud, 1999.

pero con un tercio de los votos de la población (32,2%), resultado que dos años después es revertido cuando en las elecciones de concejales en el 2005 obtiene el 42,4%.

### Cuadro 3.

<b>Resultados de las elecciones en la Ciudad de La Plata para intendente municipal</b>						
<b>Período 1983-2003</b>						
	<b>1983</b>	<b>1987</b>	<b>1991</b>	<b>1995</b>	<b>1999</b>	<b>2003</b>
PJ (*)	33,2	37,8	<b>33,7</b>	<b>47,9</b>	<b>52,9</b>	<b>32,2</b>
UCR (solo en Alianzas)	<b>52,7</b>	<b>41,3</b>	29,1	25	42,7	8,1
Tercer partido o frente	5,2	10,9	14,5	20,4	1,4	21,4

**Fuente:** Elaboración propia en base a las actas electorales proporcionadas por la Junta Electoral de la Provincia de Bs. As

(\*)

En 1985 el Partido Justicialista se presentó como Fte Renovador Justicialista (con el 22,5% señalado) y como Frejuli (Fte Just. de Liberación), que quedó en cuarto lugar con el 6,9%.

En 1999 2 partidos (UCD y Acción por la República) sumaron 14,1% al 38,8% obtenido por el PJ.

En 2001 además de esos 2, otros 2 partidos (Fte Compromiso Social, Progreso Social), proporcionaron 8,4% al 40,4% obtenido por el PJ.

### 3.1.2. Las políticas alimentarias desarrolladas a nivel local

Entre 1995 y 2005, la municipalidad de La Plata desarrolló una serie de acciones distribuidas a través de 21 programas sociales que podrían ser divididos según se ejecuten con recursos propios o con recursos provinciales –incluso nacionales-<sup>7</sup>, o según la temática de los mismos. Según quién sea el responsable principal del financiamiento<sup>8</sup>, se observa que **13 de los 21 programas son ejecutados con recursos municipales** y que los 8 restantes dependen enteramente de las políticas delineadas y los recursos que destina la provincia o la nación.

Si bien muchos de los programas se desarrollan desde fines de los años ochenta, sólo a partir de 1999 la información relacionada con los mismos es registrada y

<sup>7</sup> Municipalidad de La Plata, “La Plata, ciudad solidaria”, Programas sociales 2000

<sup>8</sup> Decimos “principal” porque si bien la ejecución se realiza con recursos de otras jurisdicciones, el municipio aporta los recursos humanos y la infraestructura básica para que la unidad de gestión local de ese programa pueda funcionar, como es el caso del Plan Vida o del Asoma.

sistematizada, con el objeto de incluir los datos de los planes sociales en la planificación anual del gobierno local. Aunque se realizara de manera sintética, esa información permite conocer las principales características de dichos programas, esto es: nombre del programa y en todo caso de los subprogramas, institución o área responsable, ejecutores, objetivos generales y específicos, población objetivo, localización –barrio o lugar donde se realiza-, prestaciones y, en algunos casos, metas.

Sin profundizar en cada uno de ellos, porque este análisis excedería el objetivo de esta investigación, se citan a continuación esos programas y sus principales actividades, a modo de visualizar el lugar que ocupa la política alimentaria dentro de la gestión social:

1. *Asistencia social*: a través de esta área se derivan hacia la provincias las solicitudes de medicamentos, subsidios, materiales de construcción, problemas de salud (prótesis, etc.)
2. *Atención directa a familias vulnerables*: programa que responde a demandas institucionales de organismos nacionales, provinciales y municipales, ONGs, tribunales nacionales en cuanto a la elaboración de evaluaciones sociales de las familias o que deriva a las mismas para la realización de trámites provinciales y nacionales no directamente vinculados con la asistencia social (como pensiones, servicios de sepelio, pases libres, planes de escrituración, etc.)
3. *Regularización dominial*: Reencauzar y soluciona situaciones heredadas en relación con las cuestiones dominiales en el marco de una ley provincial, brindando el acta de posesión o la escritura de boletos de compra-venta.
4. *Torneos Juveniles Bonaerenses/Torneos Bonaerenses para la Tercera Edad*: coordinar las acciones en el marco del Programa Provincial, posibilitando la participación de los jóvenes y abuelos en diversas disciplinas deportivas
5. *Promoción del deporte en la ciudad*: las acciones en torno del mismo se relacionan con la realización de torneos deportivos (como el Torneo “Ciudad La Plata”, con las escuelas del partido, el Torneo “El lobo y el

león”) y maratones (como la de 8 km, la solidaria CUCAIBA, otras barriales), y organizaciones de juegos en las vacaciones de invierno.

6. *Recreación y capacitación de la Tercera Edad*: incluye actividades de recreación, capacitación, turismo, y torneos que, por medios de los centros de la tercera edad, llegan a más de 3.000 abuelos.
7. *Mujeres víctimas de violencia*: programa que brinda una vivienda transitoria y un espacio de contención en dos ONGs a las mujeres golpeadas que son derivadas por comisarías, juzgados o se acercan solas. Incluye una línea 0800 666 1772 para recibir consultas y denuncias de manera gratuita, relacionadas con este tema u otros.
8. *Menores en riesgo*: detección y seguimiento de “chicos de la calle” y sus familias, a fin orientar su inserción en espacios recreativos, educativos, deportivos y laborales.
9. *Todos iguales, todos diferentes*: promueve y afianza los derechos de las personas con discapacidades, creando redes de contención a partir de la realización de actividades deportivas y recreativas, de una escuela de oficios, de la puesta en marcha de un taller laboral, y la creación del COP (Centro de Orientación).
10. *Colonias de verano* para chicos, discapacitados, y personas de la tercera edad: en la prestación de la recreación y la alimentación durante un determinado período, prioriza beneficiarios de otros programa sociales o provenientes de a hogares pobres.
11. *Entidades, colectividades, ONGs y cooperativas*: se trata de organizar y coordinar eventos relacionados con las colectividades y entidades de la ciudad de La Plata (encuentros, ferias, seminarios, etc.) y de mantener actualizada la información de este sector.
12. *Arte Joven*: consiste en la realización de espectáculos de y para jóvenes, tanto de música semanalmente (en la glorieta San Martín) como de producciones artísticas que son expuestas anualmente.
13. *Becas estudiantiles*: subsidia el ingreso de jóvenes egresados de establecimientos medios del sector público, a la Universidad o a Institutos

Terciarios, con una prestación económica, a cambio de la realización de apoyo escolar en comedores.

**14. Centro de Integración Familiar:** promueve la realización de actividades de prevención y promoción social en los comedores comunitarios (cursos, charlas, talleres, recreación, apoyo escolar, asesoría legal, prevención de la salud, etc.)

Los cuatro primeros se vinculan de manera directa a políticas establecidas en otros niveles jurisdiccionales. Los diez restantes son propiamente municipales, aunque para alguna de las actividades recurran a prestaciones provinciales o nacionales.

Con relación a los programas alimentarios realizaremos una descripción un poco más detallada de los siete que se implementaron en el período en estudio, bajo la responsabilidad de alguna dependencia del área social, ya que la investigación se focalizará en uno de ellos. Los programas fueron los siguientes:

#### **15. Fopar**

El Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR) es uno de los componentes del Cuarto Proyecto de Protección Social (Prodeso) financiado por el Banco Mundial a partir de 1999 mediante un convenio de préstamo. Este componente surge a partir del año 2002, cuando el gobierno nacional propuso un cambio en la actividad principal de ese convenio, en el marco de la declaración de la Emergencia Alimentaria, dentro del esquema de Emergencia Social, declarado ante la crisis de fines del 2001. A partir del año 2002, el Fopar concentró sus actividades en la atención de la problemática alimentaria de los Grandes Aglomerados Urbanos del país atendiendo a los grupos más pobres y vulnerables a través de apoyo a organizaciones comunitarias con actividades en el área. Básicamente se dota a estos grupos de la provisión de alimentos a través de comedores comunitarios con personería jurídica. Complementariamente se financia un limitado porcentaje de recursos de infraestructura y apoyo de capacidades institucionales, para la mejor provisión de servicios. En todos los casos, el costo de la provisión de alimentos no puede representar menos del 80 % del costo total del proyecto. En la ciudad de La Plata empieza a ejecutarse en el

año 2005, cuando se habilita una oficina del Fopar para la presentación y aprobación de proyectos, aprobándose 174 proyectos para más de 17.000 beneficiarios en el primer año.

## **16. Asoma**

Tiene como objetivos: a) Mejorar las condiciones de vida de los adultos mayores en situación de riesgo social, facilitando la satisfacción de sus necesidades básicas; y b) Favorecer la integración de los adultos mayores entre sí y con otros grupos generacionales alentando su participación solidaria y recuperando sus experiencias y valores. La población objetivo o destinatarios de la ayuda son las personas mayores de 60 años con ingresos inferiores a la jubilación mínima, tengan o no cobertura de salud (excluyendo los beneficiarios del INSSJP, Cajas/Transferencias de Fondos). Tiene tres grandes componentes: alimentario, promoción de iniciativas sociales y medicamentos. Es financiado por Nación y se ejecutó en la ciudad desde su origen a mediados de los noventa hasta 2001. Cuenta con instructivos y manuales de funcionamiento, en especial el subprograma de medicamentos, así como mecanismos de control y evaluación. La prestación o ayuda concreta relacionada con el complemento alimentario es una caja o bolsón de alimentos secos y la población atendida mediante este programa se calculó en 3.231 abuelos que eran los cupos admitidos en todo el período bajo estudio. Posteriormente la prestación se transformó en bonos y luego en entrega directa de dinero.

## **17. Plan Vida**

El Programa se comienza a implementar en la Ciudad de La Plata en el mes de noviembre de 1995, un año después de su puesta en marcha en la localidad de Florencio Varela, que es donde se inició. Este Programa constituye el eje de la política social desarrollada por la Provincia de Buenos Aires en todo el período analizado. Sus objetivos consistieron en: a) Contribuir a reducir la morbimortalidad materno-infantil; b) Mejorar la calidad de vida de las personas con necesidades básicas; c) Promover la formación de recursos humanos para conformar y/o fortalecer la organización comunitaria; d) Fortalecer redes de

acompañamiento de las embarazadas y la articulación con las entidades de salud; y e) Reconocer las necesidades de cuidado, afecto y juego, así como la prevención en el desarrollo infantil. En este caso la población objetivo son, por un lado, las embarazadas (Subprograma Comadres), las mujeres que amamantan hijos y los niños de 0 a 5 años. Las prestaciones son varias y consisten en: a) Entrega diaria o semanal de alimentos frescos y de alto valor nutritivo (leche, huevos, cereal –que varía en forma rotativa por arroz, fideos secos, avena, harina de trigo y de maíz-); b) Capacitación; c) Entrega de ajuar cada dos meses; d) Control sanitario.

El Programa se encuentra altamente institucionalizado desde el punto de vista de los procesos de gestión, tanto para las altas, bajas y reemplazos como para el sistema de distribución. Pero lo que resulta más significativo es que se sustenta en “la organización comunitaria que él mismo genera, es decir, consolida acciones en la población beneficiaria que permite la práctica de autogestión e interrelación barrial, conformando así una gran *red solidaria*”<sup>9</sup>. Dentro de cada barrio se seleccionan trabajadores vecinales (conocidas como “manzaneras”) que tienen a cargo una cierta cantidad de beneficiarios y que son personas (generalmente mujeres) que tienen un perfil solidario y que ya cuentan con experiencia en el desarrollo de actividades comunitarias o participan en organizaciones de su comunidad.

La prestación alimentaria básica siempre consistió en la provisión de leche fresca entregada diariamente por las manzaneras. Conjuntamente con la misma, se entregaba de manera semanal o mensual azúcar, arroz, harina de trigo y de maíz, fideos, avena, fécula, huevos y cereales (variando según la edad del niño). La cantidad de beneficiarios promedió los 30.000 en la ciudad, en el período analizado, por lo que se entregaban entre 15.000 y 30.000 kg de estos productos mencionados por mes. A lo largo del período analizado se produjeron cambios en el Plan Vida relacionados tanto con la composición y frecuencia de la comida que se entrega, como en el tipo de prestación, ya que entre 2001 y 2002 se dejó

---

<sup>9</sup> Documento “Programas. Modelo de gerenciamiento social de la Provincia de Buenos Aires.” Consejo de la Familia y Desarrollo Humano. Pcia de Bs As.

de entregar mercadería para entregar un vale en dinero que podía ser cambiado por mercadería en comercios (vigente tan sólo 3 meses). En el año 2005 se incorpora la canasta familiar.

### **18. Comedores 2 a 5 años**

Con este nombre se denomina al componente alimentario de un programa implementado por el Consejo Provincial de la Familia, luego rediseñado y mantenido cuando el Consejo se transforma en el Ministerio de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires. En una primer etapa fue el componente Cuidados infantiles (2 a 5 años) dentro del Programa Social de la Familia Bonaerense- Eva Perón. Posteriormente, fue el componente comedores infantiles (2 a 5 dentro) del Programa UDI -Unidades de Desarrollo Infantil- junto con los otros componentes de jardines maternas (0 a 5 años), centros de atención integral (2 a 5 años), y casa del niño (6 a 13 años).

Tanto en una como en otra etapa, los programas dentro de los que se enmarca el componente nutricional y de salud, se acompañaron con acciones a nivel pedagógico y comunitario. En su última etapa, los objetivos manifiestos son: a) planificar e implementar un menú que garantice valores nutricionales para cada grupo etéreo, contemplando cantidad y calidad de alimentos; b) generar hábitos alimentarios saludables; c) controlar y realizar el seguimiento de peso, talla y vacunación de los niños; d) realizar prevención y asistencia médico odontológica. Los comedores seleccionados como efectores tienen la obligación de brindar al menos un servicio alimentario (almuerzo o cena) a una cantidad determinada de niños de 2 a 5 años. En base a un formulario tipo, cada comedor debe estimar y elevar el costo de los bienes que va a necesitar, desagregando los productos según sean de almacén para limpieza, almacén de comestibles, carnes, lácteos y vegetales. En cada rubro cuenta con la desagregación de los productos posibles. Una vez elaborado el presupuesto, es elevado de manera conjunta entre todos los comedores de La Plata a una oficina provincial, y la unidad de gestión provincial remite los fondos al municipio. Una vez recibidos esos fondos, se confecciona el cheque que corresponde a cada comedor y las compras deben ser debidamente rendidas. Al igual que el Plan Vida cuenta con procesos de gestión



y seguimiento formales, no tanto relacionados con el proceso de alta y baja de beneficiarios, sino con la elaboración de los presupuestos y la rendición de los fondos remitidos. La población atendida y que se mantuvo como “cupó” de beneficiarios ascendió a los 646 niños.

### **19. Entrega directa**

Consiste en la entrega, por parte del área social, de mercadería seca a una lista de personas autorizadas a retirar las mismas desde el lugar donde se deposita. Esta autorización se refleja en la elaboración de un “memo” a nombre de alguien en el que consta la cantidad y tipo de mercadería que puede recibir cada titular del memo, y con dicho documento se presenta en el depósito municipal para retirarla. La entrega directa se efectivizó a través de dos vías:

a) Familias: para ser beneficiaria se requiere la intervención del personal técnico profesional de la Dirección de Acción Social, quien realiza un seguimiento y evaluación de cada familia, las cuales quedan registradas en ficheros. Los alimentos son entregados de manera quincenal, mensual o bimestral, de acuerdo a las evaluaciones. Las entregas se realizan desde 1989 y las familias asistidas variaron a lo largo de los años, de 85 a 214, según se tomen como referencia los años 1998 o 2001.

b) Referentes barriales: los alimentos secos son entregados a militantes, punteros o referentes barriales para luego ser distribuidos –sin ninguna elaboración- entre personas carenciadas de su barrio. La nómina de referentes autorizados para retirar mercadería es elaborada por la máxima autoridad social (Secretario o Subsecretario de Desarrollo Social, o la persona que éste designe) para cada período (quincena o mes) por lo que va variando.

Este programa, en sus dos modalidades, se implementó en todo el período analizado, hasta el año 2002. Sólo continuó hasta el año 2005 el primer componente (familias) para lo cual se destinaban los alimentos secos proporcionados por provincia (7.000 kg. mensuales). Se financió en la mayoría de esos cinco años, con recursos provenientes de provincia, en la forma de alimentos secos.

## **20. Copas de leche**

Este programa se ejecuta a través de la entrega de mercadería seca (azúcar, yerba, leche, harina, arroz, aceite) a una serie de personas e instituciones que elaboran, con la misma, una merienda para ser entregada a los niños que se acercan a sus casas o instituciones. El programa no se encuentra institucionalizado ni formalizado a través de ninguna normativa específica que especifique población objetivo, prestaciones, ni mecanismos de ejecución. Las personas e instituciones que pueden recibir la mercadería son autorizadas mediante los mismos “memos” que se utilizan para la entrega directa de mercadería, por lo cual constituye casi una variante más “estable” de ese programa. Se financió tanto con recursos de la provincia como del propio municipio.

## **21. Comedores comunitarios**

El Programa de comedores se desarrolla en el municipio desde fines de los años 80, junto al programa de entrega directa, pero el mismo no se encuentra formalizado ni desde el punto de vista de los procedimientos de gestión, ni desde su concepción misma. En ningún documento oficial puede encontrarse una descripción de sus objetivos o de su funcionamiento. Se podría decir, a partir de las entrevistas a los responsables de su ejecución, que el objetivo es brindar el servicio alimentario a las personas y familias que se acercan a los comedores comunitarios, a través de un almuerzo, una cena, o de la entrega de viandas.

El programa no se focaliza exclusivamente en una determinada población (como niños de hasta x edad) y en ningún período pudo establecerse la cifra exacta de los beneficiarios atendidos, aunque se estimaba entre 5.000 y 10.000.<sup>10</sup>

La prestación brindada por los comedores a la población de su barrio es el servicio de almuerzo y/o cena, o la vianda para que cada familia coma en su casa. Para ello, cada uno recibe una cuota de alimentos secos y de alimentos frescos, que no se relaciona de manera directa con la cantidad de beneficiarios a los que atiende. A lo largo de los años la composición fue cambiando, pero

---

<sup>10</sup> Informes de la Base Unica de Beneficiarios

dentro de los alimentos secos estuvieron presentes los que se detallan en el punto siguiente, cuando se hace referencia a las compras. Los alimentos frescos también fueron variando y varían conforme a la estacionalidad, pero siempre se entregaron verduras, frutas y carne. El pan se entregó hasta el año 2002.

Además de los alimentos, los comedores con personería jurídica podían recibir aportes económicos para hacer frente a los gastos de gas, luz y teléfono, además de exenciones en los impuestos, tasas y contribuciones, mediante la firma de un convenio (contrato de prestación de servicios). Estos beneficios fueron variando con el tiempo (el teléfono se eliminó) e incluso se fijaron topes (en cantidad de garrafas, por ejemplo) pero siempre se mantuvieron.

Paralelamente a la prestación alimentaria, el municipio siempre puso en marcha otras acciones de contención y de promoción social para los niños que asistían al comedor y sus familias. Algunas de estas acciones simplemente apuntaron a articular algunos programas sociales vigentes (colonia de verano, centros de integración familiar, becas estudiantiles) con éste de comedores, dando prioridad en la atención a las familias que asisten a los comedores. En otros casos, se pusieron en marcha acciones específicas dirigidas a los comedores (charlas de prevención, cursos, talleres, asesoría legal) financiadas por el municipio, o se gestionaron recursos humanos en otros ámbitos ministeriales (ej. Salud, Trabajo) o en la Universidad, a efectos de la realización de pasantías.

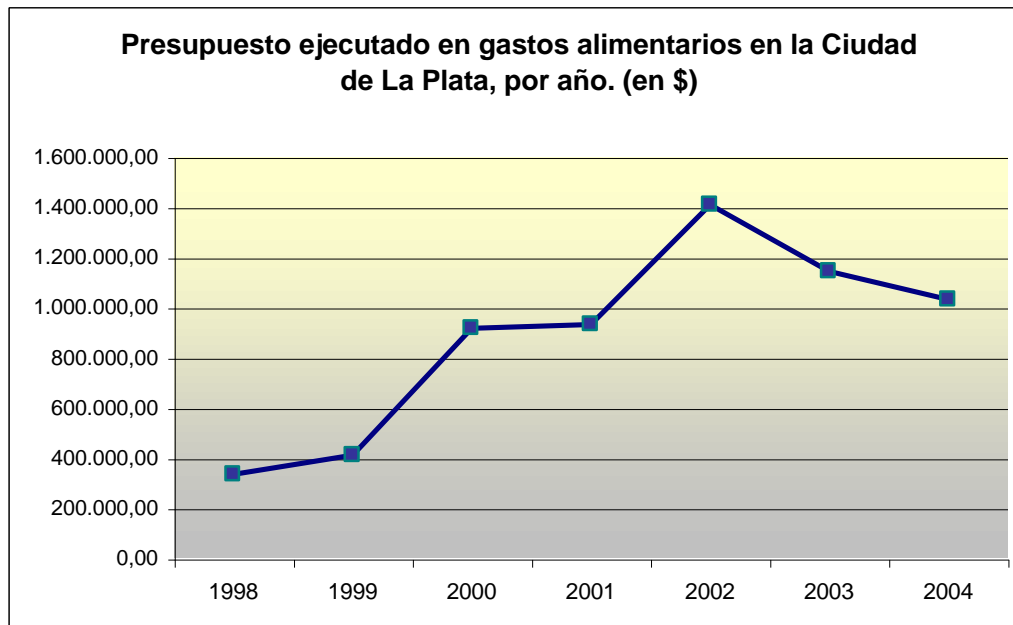
Los recursos para financiar este programa provienen, principalmente y como desarrollaremos en el punto siguiente, del presupuesto municipal.

### ***Evolución del presupuesto para alimentos***

El gasto alimentario destinado a los comedores comunitarios evolucionó de la misma forma que lo hacía la pobreza en el período analizado, visualizándose un incremento de los recursos a partir del año 1998, y otra vez de manera mucho más importante en el 2001, año en el que se asignó la mayor suma de recursos

presupuestarios, para luego descender y quedar por encima de un millón de pesos.

**Gráfico 4**



**Fuente:** Elaboración propia en base a información proporcionada por la Dirección de Compras de la Municipalidad

Desde 1998 a 2002 el gasto creció a un promedio del 50 % anual, y a partir de ese año comenzó a descender un 19 a 10% anual, pero se mantuvo de todos modos alto para lo que había sido la asignación histórica a ese rubro.

De la lectura de las órdenes de compra (ver anexo metodológico) es factible extraer la composición de los alimentos adquiridos en lo siguiente:

- Verduras: ajíes, ajos, cebollas, papa, zapallo, verdurita, acelga, batata, zanahoria, tomate.
- Frutas: naranja, banana, mandarina y manzana.
- Alimentos secos: incluye harina de trigo, harina de maíz, arroz, fideos, azúcar, yerba, lentejas, leche en polvo, agua, jugo, queso, puré de tomate, porotos de soja, cacao.
- Huevos: la única excepción es el año 2003 en el que no se registraron compras.

- Carne: incluye carne picada, carnaza para milanesa, paleta trozada, pollo, mondongo.
- Pan: se adquirió hasta el año 2002.

Con excepción de los años 2001 y 2004, donde estos rubros representaron el 85% y el 87% de las compras, los alimentos hasta aquí señalados representan entre el 92% y el 100% de los alimentos adquiridos).

- Otras: incluye compras de viandas, hielo o comida para festejos con destino al área social, o viandas y comida o elementos para festejo (globos, velas, hielo, chupetines) con destino al Consejo del Menor, la Familia y el Discapacitado.

Los gastos relacionados con los servicios de gas y luz, pagados por el gobierno local, representaron un promedio de \$ 13.904 en el primer período que va de 1998 a 2001.<sup>11</sup>

Además del presupuesto municipal, los comedores recibieron recursos **alimentarios y económicos** provenientes de la Provincia de Buenos Aires. Con relación a los primeros, la provincia remitió, en el primer período analizado que va de 1998 a fines de 2001, una cantidad de 6.000 kg mensuales de alimentos secos que eran distribuidos en los diferentes programas municipales (entrega directa, copas y comedores). Para el año 1998, el 14% de esos alimentos tenía como destino final los comedores comunitarios. En el segundo período, desde el 2002 a fines de 2003, esa cantidad se duplicó y se fue destinando a comedores y copas de leche porque el programa de entrega directa se fue desarticulando hasta no implementarse más. Finalmente, en el último período analizado, de fines de 2003 a 2005, los 12.000 kg se redujeron a 7.000 mensuales que se destinaron como refuerzo para los comedores y una mínima parte se utilizó para la asistencia directa a familias, con intervención de asistentes sociales.<sup>12</sup>

Con relación a los aportes económicos, la provincia giró fondos que fueron utilizados para la compra de alimentos para comedores. En el primer período

---

<sup>11</sup> Informe de Tesorería

<sup>12</sup> Entrevistas a funcionarios

representaron \$ 33.800 mensuales, y en el segundo período los mismos ascendieron a \$ 42.800. Para la tercer etapa se mantuvo en \$ 40.000.<sup>13</sup>

Más allá de la cantidad de programas implementados, sin duda que fueron y son **los alimentarios** los que **ocupan un lugar central** en el municipio analizado, por diversos motivos:

- Se desarrollan desde la constitución misma del área social, con lo que es típica y centralmente local.
- Es la principal política social municipal, desde el punto de vista de los recursos asignados. Del total de recursos destinados al área social, el 27,4% se destina a programas alimentarios, sin contar los gastos en personal.<sup>14</sup>
- No sólo que ha tenido continuidad sino que se viene incrementando, en cuanto a recursos asignados y en cuanto al alcance geográfico y poblacional, acompañando de ese modo el incremento de la pobreza.
- Se apoya de manera privilegiada en la red clientelar, porque "permitieron una máxima personalización de las relaciones establecidas entre aquellos que demandan la asistencia y quienes, desde el Estado, prestan u ofrecen los servicios" (Torres, 2002)
- Es complementada con programas, acciones y recursos provinciales y nacionales, lo cual nos permite analizar comparativamente la estructuración del área.

A pesar del lugar central que ocuparon en la gestión municipal, el reconocimiento formal de estas acciones recién aparece muchos años después de que las mismas son implementadas. Si bien los comedores empezaron a fines de los años 80, en 1995 cuando se crea la Subsecretaría de Desarrollo Social, esta política apenas es mencionada como una de las funciones a desarrollar al sostener que una de las misiones de la misma es "coordinar con los organismos gubernamentales y no gubernamentales la implementación de programas de asistencia integral de los estados de necesidad individuales y colectivos,

---

<sup>13</sup> Entrevistas a funcionarios

<sup>14</sup> Porcentaje elaborado conforme presupuesto municipal del año 2001.

incluyendo asistencia alimentaria, provisión de materiales para la autoconstrucción de vivienda, abrigo y vestido, etc.” Cuando a principios de 1998 son modificadas las funciones del área social, se vuelve a mencionar del mismo modo,<sup>15</sup> manteniéndose esta falta de jerarquización de la asistencia alimentaria.

En junio de 1999 cuando se crea la Subsecretaría de Acción Social, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social, aparece como tercera misión o función de la misma la de “ejecutar y evaluar impacto de las acciones correspondientes a los programas de asistencia alimentaria a grupos poblacionales en riesgo y de tercera edad”.<sup>16</sup>

Recién en el año 2001 cuando el área de Desarrollo Social vuelve a ser Subsecretaría y se aprueba la nueva estructura orgánico funcional, se crea una Dirección General de Programas Sociales, reconociendo que uno de los objetivos debe ser “mejorar la calidad de vida y el acceso a una alimentación adecuada a los sectores nutricionalmente vulnerables a través del aporte complementario de alimentos u otros medios.”<sup>17</sup> Esto fue acompañado de la creación del Área de Programas Alimentarios cuyas funciones, de manera resumida, son:

- a) Establecer relaciones permanentes con las áreas pertinentes de los niveles nacional y provincial a efectos de lograr un tratamiento integral de la política alimentaria.
- b) Desarrollar, proponer y ejecutar tecnologías de intervención en su área de competencia; colaborar en la identificación de necesidades de asistencia alimentaria-nutricional de la población vulnerable del municipio.
- c) Coordinar la red de efectores de prestaciones alimentarias a nivel territorial.
- d) Proporcionar la información requerida por la Subsecretaría a fin de asegurar la actualización permanente del Registro Único de Beneficiarios.
- e) Normalizar el alcance de las metas nutricionales.

---

<sup>15</sup> Decreto Municipal N° 2483/97

<sup>16</sup> Decreto Municipal N° 1047/99

<sup>17</sup> Decreto Municipal N° 1542/01

f) Participar en la capacitación de los efectores de los programas alimentarios.

La sola lectura de los programas en general y de las prestaciones brindadas por los programas alimentarios en particular, así como la única evaluación diagnóstica que se realizó en el período<sup>18</sup>, permiten inferir varios problemas derivados de la concepción y ejecución de los mismos.

Uno de ellos es el grado de *fragmentación* de la acción social, que conduce a superponer sobre una misma población diversos programas y, en definitiva a “administrar mal los recursos con los que se cuentan”. El ejemplo más claro y que particularmente nos interesa lo constituyen los programas de apoyo nutricional o que brindan un complemento alimentario: “Existen como mínimo 6 programas de este tipo (Entrega directa, ASOMA, Copas de Leche, Plan Vida, Comedores de 2 a 5 años, Comedores comunitarios) además de los Comedores escolares, los Jardines Maternales y las Casas del niño”. Si bien en algunos casos cuentan con una población objetivo clara y diferenciada (por ejemplo ASOMA apunta a los ancianos mayores de 60 años) la forma de gestionarlos no evitó que se estén acumulando todos ellos en una misma familia y que otras familias, por el contrario, no recibieran ningún tipo de ayuda. Distintas personas (militantes, funcionarios), instituciones no gubernamentales y áreas internas de la Secretaría tienen a cargo la gestión de los programas “sin ningún tipo de articulación entre ellas y sin el equipamiento necesario para realizar seguimientos adecuados de la población beneficiaria”<sup>19</sup>.

El segundo problema se relaciona con la falta de coordinación horizontal en la gestión de los programas, tanto a nivel de la estructura administrativa como a nivel de la estructura barrial, problema que se denomina con el nombre de *desarticulación*. Cada una de las direcciones o áreas en las que se estructura el área social cuenta con un público que es el objetivo de sus acciones (Tercera Edad, Juventud, Niños, Discapacitados, Mujeres, Familias) sobre las que se

---

<sup>18</sup> Municipalidad de La Plata, “Informe diagnóstico”, Dirección de Evaluación, Secretaría de Desarrollo Social, Diciembre 1999. El Programa Fopar no es mencionado porque aún no se había implementado en este municipio.

<sup>19</sup> Ibid



desarrollan políticas no sólo de tipo asistencial, sino también recreativas, culturales, sociales, etc. No se piensa la acción social en términos de un proceso que corta o atraviesa todos los Hogares y Familias y que comienza por tener un diagnóstico real de cuáles son las familias con necesidades, cuál es su composición interna, qué tipo de necesidades tienen, etc. para a partir de allí elaborar programas y/o ver cómo se pueden administrar mejor los recursos que provienen de Provincia o de la Nación, hacer un seguimiento y luego evaluaciones, etc. Por el contrario, la gestión se organiza en torno de la estructura orgánico-funcional: a una Dirección de Juventud se supone que le corresponde implementar acciones (de arte, música, etc.) destinadas a los jóvenes, a la Dirección del Menor y la Familia políticas dirigidos a mujeres víctimas de violencia, chicos de la calle, discapacitados, etc., a la Dirección de la Tercera Edad actividades recreativas y de contención de los abuelos, etc.

Sumado a esto, el municipio también reconoce que la desarticulación se produce en el nivel más bajo, al no existir una “adecuada coordinación en territorio de los distintos programas provinciales y nacionales, actuando cada uno con su lógica cerrada y su modus operandi, sin buscar la mejor forma de potenciar recursos y articulaciones en el territorio”.

Por último, puede mencionarse la baja formalización de los programas. A excepción de los programas alimentarios nacionales (Fopar) o Provinciales (Vida, Componente 2 a 5), los programas alimentarios que se implementaron en La Plata carecieron de una normativa y de procedimientos de implementación que transparenten su ejecución y que al mismo tiempo homogeneice la prestación, por lo que la cantidad y calidad del servicio varían entre cada prestador (copa comedor), de acuerdo a la iniciativa y características del propio responsable. Muchos responsables negocian con el proveedor la entrega de otros productos y estos cambios no quedan registrados. La calidad de la comida varía enormemente de un comedor a otro y de una copa a otra, dependiendo de las donaciones externas, de la existencia de huertas, o de la capacidad de lobby del

responsable. No hay “recetas” a aplicar en todos, en base a los productos que reciben y que posteriormente deban ser controladas.

Tampoco se incluyeron mecanismos de seguimiento y de evaluación que permitan evaluar la gestión, no sólo desde un punto de vista de la eficacia o eficiencia sino desde otros indicadores más básicos como puede ser la cobertura lograda. Algunos informes de fines de los noventa mencionan niveles de cobertura que van del 7% al 91% de la población universo según el programa que se analice.<sup>20</sup> Recién en el último año analizado se pusieron en marcha acciones tendientes a una evaluación desde el punto de vista de los beneficiarios.

La política social del municipio en este período puede describirse, en conclusión, como de asistencia, con falta de coordinación en el nivel de gestión central y con la participación de algunas organizaciones de la sociedad civil restringida a nivel operativo, es decir de implementación de los proyectos y no en la participación de un diagnóstico que permita establecer prioridades para la generación de programas.

---

<sup>20</sup> El Plan Vida tenía una cobertura del 91% sobre el total de chicos entre 0 y 5 años . Así, los otros programas de alimentos van desde una cobertura del 20% (Copas de Leche), 17,7% (Asoma), 12% (Asistencia Alimentaria), al 7% (Asistencia Nutricional Familiar).

## **3.2. Surgimiento de organizaciones político-comunitarias como efectores del programa de comedores.**

### **3.2.1. Efectores**

Cada uno de los programas alimentarios relevados se gestionó a través de diferentes “efectores”. Este término, utilizado en el campo del trabajo social y luego extendido a las políticas sociales, se utiliza para designar a las personas o instituciones encargadas de hacer efectiva la entrega de las prestaciones (paquetes de alimentos, comidas elaboradas, etc.) a los beneficiarios. Una misma persona o institución puede ser efector de dos o más programas.

El relevamiento de quiénes y cuántos fueron los efectores en el municipio da cuenta del entramado o red que conforman las prestaciones alimentarias en ese territorio. Se observa que los efectores para cada uno de los programas fueron:

- **Asoma:** se ejecutó a través de 48 Instituciones relacionadas con la tercera edad (Delegaciones, Centros de Jubilados, Centros de Fomento, Sindicatos, Grupos de la Tercera Edad)
- **Fopar:** se ejecuta en La Plata a través de **169** asociaciones civiles
- **Plan Vida:** se estructura alrededor de trabajadoras vecinales cada una de las cuales tiene a su cargo 60 beneficiarias, en un radio de 4 manzanas. Para el caso de la ciudad analizada, las trabajadoras veciales – denominadas “manzaneras”-pasaron de **848** a fines de los 90 a **1.820** en el año 2005 entre titulares, suplentes y comadres.

En esta ciudad, así como en otros lugares, se agregó la figura de la “coordinadora” entre las manzaneras y la coordinación del Programa. Estas coordinadoras tienen la función de circular todo tipo de información, notificar determinados cambios, y relevar problemas. A su vez, tienen la responsabilidad de hacer una reunión mensual como mínimo, con las manzaneras a cargo, además del contacto semanal con las mismas. Las coordinadoras pasaron de ser 16 a fines de los 90 a 48 en el 2005.

- **Programa social de la familia bonaerense -Eva Perón- Componente cuidados infantiles 2 a 5:** este programa realiza la entrega del dinero a través de asociaciones civiles dedicadas a brindar ayuda alimentaria. En la práctica son comedores comunitarios que cuentan con personería jurídica. A excepción de un comedor que fue reemplazado, desde su inicio en 1999 se gestionó siempre a través de los mismos **17** comedores.
- **Comedores Comunitarios:** desde fines de los años 60 hasta fines de los años 90 funcionaban en la ciudad sólo 13 de estos comedores y paulatinamente se fueron incorporando más como prestadores de servicios alimentarios, hasta llegar a **124** en el año 2005. El Programa no exige que los mismos cuenten con personería jurídica, aunque como se mencionó, acceden a otros beneficios además de la prestación alimentaria si cuentan con la misma. La inclusión de un comedor como efector del programa depende de la autorización expresa de la Secretaría o Subsecretaría de Desarrollo Social, que es la encargada de realizar la evaluación de las solicitudes de aperturas presentadas. Esta área fue la encargada, en una primera etapa, de confeccionar mensualmente los “memos” a través de los cuales se distribuye la mercadería seca entre los diferentes comedores. Posteriormente, cuando no se usaron los “memos”, esa área gubernamental fue la encargada de informar al depósito la nómina de comedores autorizados a retirar mercadería. El Responsable del Comedor recibe mensualmente la mercadería a través de la camioneta de la Secretaría y guarda el memo como constancia de la cantidad recibida. Los alimentos frescos siempre se distribuyeron de manera directa por parte de los proveedores contratados. Con el total de alimentos recibidos cada comedor elabora los menús que, con una única excepción, son recibidos por los beneficiarios en las mismas instalaciones del comedor.
- **Copas de Leche:** la prestación brindada en el marco de este programa se entregó a las familias a través de personas autorizadas mediante una boleta firmada por una autoridad del área social, a retirar las mercaderías

del lugar o depósito donde se encontraba almacenada. A partir del 2004 se exigió que las personas representaran asociaciones o entidades barriales, aunque sin exigir que cuenten con personería jurídica. La lista de efectores que retiraron mercadería a lo largo de estos años llegó a 250, aunque no todos recibieron de manera continuada en el período analizado. Los registros disponibles permiten verificar que, en 1998, los efectores fueron 48 personas que retiraron mercadería y en el año 2004 unas **183** entidades o asociaciones, entre las que se encuentran varios comedores comunitarios.

- **Entrega directa de alimentos:** el responsable de efectivizar la entrega a las familias es, de la misma manera que el programa de Copas de Leche, la persona autorizada mediante una boleta firmada por una autoridad del área social, a retirar del depósito o lugar de entrega. Sin contar a las familias que recibieron mercadería, que no requerían de intermediarios, los referentes barriales que entregaron mercadería en algún momento del período analizado fueron un total de 465. Conforme se verifica en los registros, en 1998 alcanzaban la cifra de 203, y en los registros correspondientes a cinco meses del año 2002 (último año de ejecución del Programa) fueron 309 las personas autorizadas.

Dentro del total de 850 o de 2.622 efectores (según se considere como efectores del Plan Vida a las coordinadoras o a las manzanas), la investigación centrará su atención en los 124 comedores que se encontraban como prestadores en el año 2004 en el programa Centros de Desarrollo Comunitario o Comedores comunitarios.

Las razones por las que se realiza este recorte son varias, y se sintetizan en las siguientes:

- Reciben la mayor porción de recursos alimentarios: si bien en un principio se distribuían a punteros y familias, **ya para el año 2001 los comedores absorbieron el 68% de los alimentos secos y siempre se**

**destinaron allí el 100% de los alimentos frescos** comprados por el municipio.

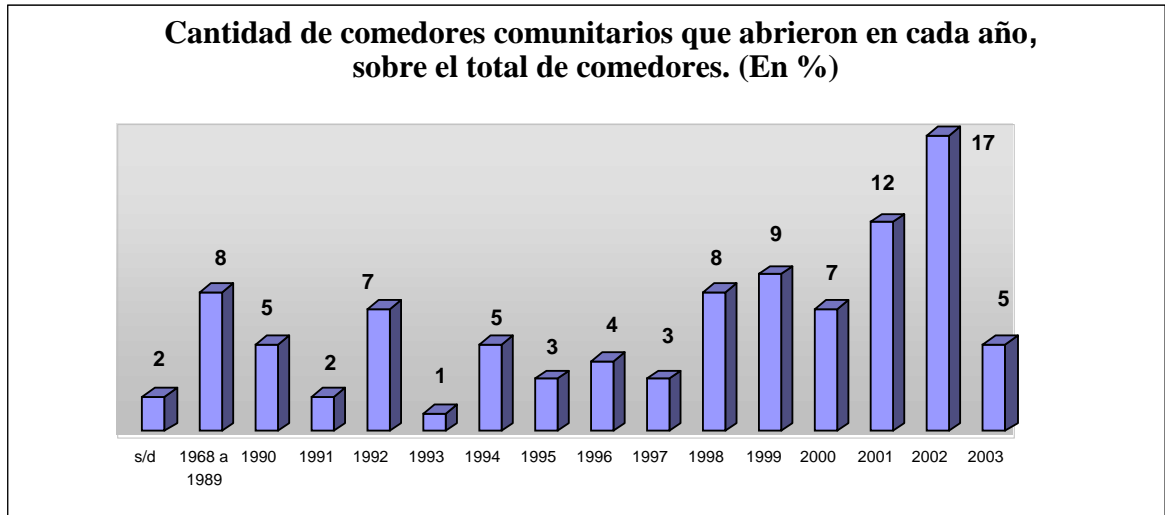
- **Participan de manera directa como asociaciones o indirecta**, a través de sus responsables, **en los 6 programas alimentarios** que se ejecutan en la ciudad, sin contar Asoma.
- Constituyen los efectores más antiguos desde el punto de vista de las organizaciones sociales porque se constituyeron a partir de las primeras ollas populares de fines de los años sesenta.
- Paulatinamente pasaron a ser la principal política alimentaria del municipio, cuando decae la entrega directa de alimentos a través de referentes barriales.
- Surgieron espontáneamente y luego se institucionalizaron, no al revés.
- Están atravesados por la política local.

En efecto, del total de prestadores analizados entre todos los programas, estos comedores o sus representantes se constituyen como efectores en el 30% de los casos. Esto es, *participan directamente como responsables de entregar alguna de las prestaciones alimentarias de los 6 programas en 249 casos del total de 850<sup>21</sup>*. El origen de los mismos se remonta varios años. Los más antiguos existen desde 1968 y en cada etapa crítica del país fueron surgiendo primero como ollas populares para rápidamente asentarse como organizaciones que brindaban un espacio de contención central para la población cuyos ingresos no alcanzaban a cubrir sus necesidades más básicas.

---

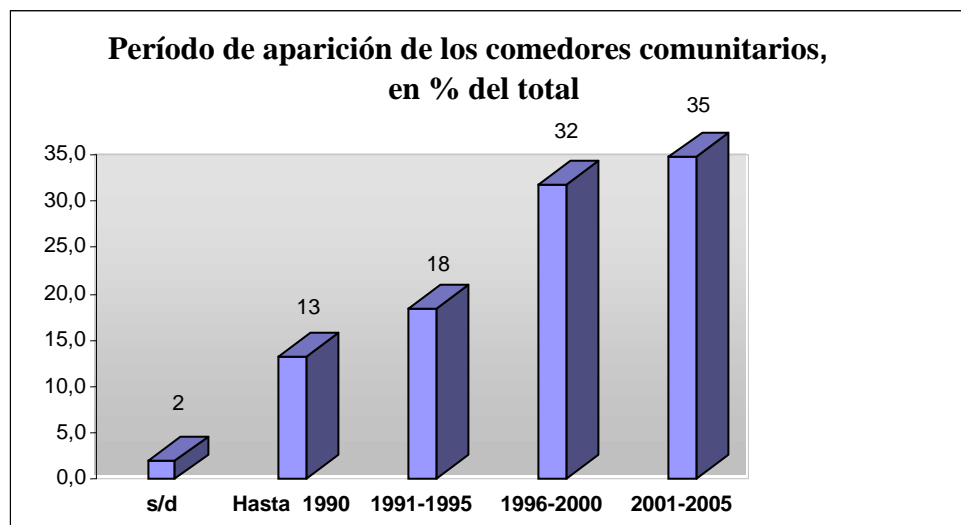
<sup>21</sup> Contando en el Programa Vida a las 48 coordinadoras como efectoras y no a las manzaneras. Si se contarán a las 1820 manzaneras como efectoras, la participación de los comedores y sus responsables se reduce al 10%.

**Gráfico 5**



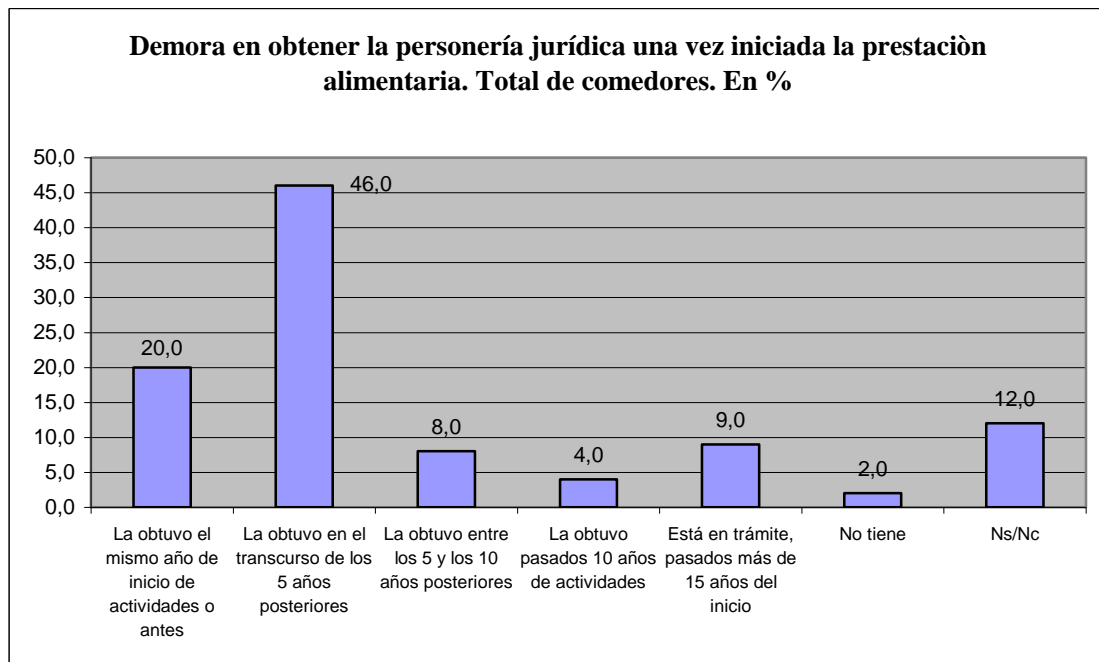
De manera agrupada, del cuadro anterior es posible deducir que hasta la institucionalización del área social al interior del municipio (creación de la Subsecretaría de Desarrollo Social en 1995) funcionaban menos de la tercera parte de los comedores que estaban vigentes como efectores en el año 2004. Posteriormente y hasta la creación de la Secretaría de Desarrollo Social surgió otra tercera parte del total y, finalmente, después de la crisis de 2001 y cuando vuelve a denominarse Subsecretaría, se origina el restante 35%.

**Gráfico 6**



Otro aspecto que interesa señalar de los comedores es su grado de institucionalización legal, medido en términos de posesión o tramitación de la personería jurídica para conformar una asociación civil, con relación al momento en el que inician la prestación alimentaria. Del total de instituciones que son efectores del Programa comedores, el 46% obtuvo su personería jurídica<sup>22</sup> en un período no mayor a los 5 años desde que se pusieron en marcha las actividades. Otro 20% la obtuvo el mismo año en el que inicia actividades o antes, totalizando así el 68% del total los comedores que se encuentran institucionalizados.

**Gráfico 7**



<sup>22</sup> Documentación a presentar para gestionar la autorización para funcionar como persona jurídica:

- Acta constitutiva o fundacional, transcrita en el libro respectivo y firmada por todos los que figuran como fundadores, con lugar y fecha de la constitución, nombre de los fundadores, aprobación de estatutos, elección de autoridades (cargos, nombres y términos del mandato, decisión de solicitar la autorización para funcionar como persona jurídica).
- Texto completo y ordenado de los estatutos, debidamente firmado.
- Demostración del patrimonio social, acreditado mediante estado contable o inventario de bienes, o la realización de un depósito especial, o un depósito en Custodia de Valores.
- Nómina del órgano directivo y del órgano de fiscalización, con cargo, término de mandato, número de Cédula de Identidad de Policía Federal, estado civil y domicilio de cada uno de los integrantes.
- Ficha individual de los miembros de órgano directivo y de fiscalización.
- Nómina de asociados.
- Nota de solicitud, dirigida al Señor Inspector General de Justicia, solicitando la autorización para funcionar como persona jurídica.



Esos porcentajes de alguna manera se mantienen tomando sólo los comedores que integraron la muestra para el análisis en profundidad. Dentro de los mismos, se observa que el 36,4% obtuvo su personería en el transcurso de los 5 años posteriores a su puesta en funcionamiento como efector y un 24,2% ya poseía dicha personería al iniciar sus actividades, lo que totaliza un 60,6% de institucionalización.

### **3.2.2. Surgimiento de los comedores como organizaciones político-comunitarias (OPC)**

A partir de los procesos de descentralización de políticas públicas, las organizaciones sociales se hicieron cargo de muchas actividades anteriormente realizadas por el gobierno y, además de trabajar en tareas de asistencia social básicas, empiezan a trabajar en problemáticas de mayor alcance, como mejoramiento barrial, emprendimientos productivos, etc. A partir de la ejecución de algunos de estos programas se reposicionan y en algunos casos hasta se autodefinen como socios necesarios e indispensables para la viabilidad de las políticas que el gobierno local quiere implementar (Clemente y Smulovitz). Las organizaciones vinieron a suplir, por un lado, una demanda del estado que empezó a tercerizar servicios y programas y, por el otro, a paliar los efectos de la crisis, actuando donde el estado era insuficiente o inexistente (Forni y Leite).

Si bien desde el punto de vista formal-legal los comedores se fueron constituyendo como asociaciones civiles, fueron conformando un tipo especial de organización social que se diferencia de otros tipos conocidos, tales como organizaciones no gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones del tercer sector u organizaciones comunitarias de base. Optamos por denominarlas organizaciones político-comunitarias (OPC) porque si bien presentan un “núcleo reducido de miembros organizadores, una estructura interna simple, un ámbito de acción estrictamente local y una orientación hacia problemas concretos de la comunidad” que los asemeja a cualquier otra organización de base (Forni, 2004) **para convertirse en un efector del programa de comedores requirió necesariamente de una intervención política, de un contacto político que lo habilite como tal, y esa intervención marcó desde su inicio –o redefinió- su sentido.** Entrar en el programa como efector implicó que entren a formar parte de la estructura clientelar del partido gobernante o de un funcionario o político en especial, y que a partir de allí debieran adecuarse a los cambios operados tanto a nivel político electoral como del programa mismo. Esa capacidad de adaptación al entorno, en búsqueda de su

propia legitimidad, es denominada *isomorfismo* según el enfoque del institucionalismo, y es adaptado al estudio de las organizaciones sociales por algunos autores (Forni y Leite), pero tomando en cuenta las especificidades del caso argentino. Así, si el isomorfismo es el *proceso de homogeneización* que puede originarse tanto de la competición y adecuación de las organizaciones a cambios en el mercado –isomorfismo competitivo–, como de la competición por diferentes factores como influencia política, búsqueda de legitimación, etc. –isomorfismo institucional–, y se origina en presiones normativas, coercitivas o miméticas, en el caso de nuestro país las organizaciones estarían sometidas a un *isomorfismo periférico* porque dependen tanto del financiamiento externo como del propio estado nacional, provincial o local para su propia supervivencia (Forni, Leiva). Uno de los rasgos centrales de este proceso es, justamente, la presión de los comedores comunitarios analizados de, por un lado, tener que **constituirse formalmente** para acceder a determinadas prestaciones (como personas jurídicas) y, por el otro, adaptarse a las reglas de la política y **estructurarse desde prácticamente su nacimiento como un actor de la red clientelar**. Estas dos presiones de tipo coercitivas son las que describirían los rasgos centrales del isomorfismo periférico, según los autores señalados.

Para dar cuenta de este proceso, vale señalar que en la mitad de los casos entrevistados en esta investigación, los responsables de los comedores son empleados estatales y en otro 27% son beneficiarios de un plan social, por lo cual en el 77% de los casos dependen del estado nacional, provincial o local para mantenerse. La **evolución** que siguieron los comedores, puede sintetizarse de la siguiente manera:

En una primera etapa, los comedores que funcionaban **antes de 1995** (el 31% del total) surgieron a partir de las crisis económicas de los años ochenta, como ollas populares improvisadas en las propias casas de los actuales responsables, a quienes los movilizaban preocupaciones puramente sociales:

“En el 80 empezamos **debajo de un árbol como olla popular**, quedaba en 54 y 145. Era mi casa. Después alquilamos una casita en 146. En principio nos bancamos con rifas, torneos de fútbol, festivales.” (Entrevista N° 11)

“Hoy justamente cumple 15 años mi comedor. Desde marzo del 90. **Arrancó...mirá te digo, en una habitación de chapa y cartón con una cocina y una olla. Era en la parte donde yo tengo mi casa.** En esa época te daban las viandas. Venía el titular de la familia y buscaba la vianda. Así empezó. (...) y familias habrán sido 10/15 familias, habrán sido. Cuando digamos, que el barrio era campo, no había doblamiento (...) por la crisis, como **olla popular**. Teníamos un cuadradito en el fondo. Teníamos **un cuadrado más o menos de un metro por un metro...** habrá sido, que entraba solo una cocina y ahí hacíamos la comida y le dábamos la vianda para que se llevaran. (La cocina era tuya?) si, todo era mío. (La olla también?) Si. Todo, todo. (...) la propiedad es mía. ...empezamos a conseguir mercadería incluso, se iba a pedir en el mercado. También hay una feria en 38, 116 y 117, que sigue estando esa feria. Iban a pedir ahí. Yo cuando empecé la municipalidad no daba. Yo al principio del comedor absolutamente nada recibí en el municipio”. (Entrevista N° 24)

“Durante 7 años funcionamos **a la vuelta, en mi garaje** (nota: de 11 x 7 mts). Antes de eso íbamos a la **olla popular** en Aleman (una casa de familia) o íbamos a las Iglesias de Santa Rosa y el Sagrado Corazón. Ahora devuelvo lo que me dieron.” (Entrevista N° 1)

Cuando no tenían espacio en su propia casa, la olla popular se armaba en algún lugar precario, cercano a los lugares donde se localizan actualmente o en lugares móviles:

“Nosotros por ej. empezamos en el 89 en el tiempo de la **olla popular**. Empezamos con un **comedorcito de chapa de cartón. Acá no, pasando una casita.** Con 50 chicos. Se inaugura el 5 de enero del 90, porque ya estaba la institución que es Sagrado Corazón de los Hornos y se inaugura con el nombre Sagrado Corazón.” (Entrevista N° 22)

“Surgió en 1989. Nosotros somos de la época...somos los primeros, de acá de La Plata, si. Hasta un par de años, **cocinábamos trayendo agua en un balde desde mi casa**, te aclaro, con una cocinita chiquita, no teníamos agua caliente, no teníamos azulejos, no teníamos nada. **Re- a pulmón!**.” (Entrevista N° 29)

“El comedor funciona desde el 89. Pero funcionaba...no. yo te digo... funcionaba a los ponchazos. Nosotros empezamos con una copa. Empezamos con una panadería que.. Yo con mi mamá y en el auto. Yo fui con mi madre a la villa. Ahí empezamos a hacer charlas, reuniones, como hacen hoy los evangelistas, como empieza la gente. Nunca vas a creer que después se van a seguir haciendo cosas. Empezamos con la panadería, después con la leche. (Cuántos chicos había?) Todos los del barrio, no se hacían las cuentas como ahora que sacamos documentos esto...venían...no nada. 50, 60, 100 de todo el barío que venían. Y después la señora del auto. Y empecé yendo un sábado, después cada dos... Estábamos en el barrio. **No teníamos lugar fijo.**” (Entrevista N° 19)

Una de las cosas que se rescatan de esa primera época que agrupa a una cuarta parte de los comedores actualmente habilitados, es la “desprofesionalización” de la acción social, entendiendo por ello el carácter voluntario y solidario de las acciones encaradas para obtener alimentos o dinero para adquirirlos, sin necesidad de recurrir exclusivamente al estado para obtenerlos.

“Mediante **donación**, nosotros **pedíamos** por la radio, o **salíamos a caminar** dejábamos panfletos, y la gente se acercaba a donar, no como ahora. Antes era muy lindo, se hacían muchas cosas antes.” (Entrevista N° 11)

De todos modos, la ayuda de los políticos a través de la gestión social está presente desde el principio en muchos de ellos, para ponerlos en marcha directamente...

“Empezaron en 1987. Esto fue en el Gobierno de Pintos (nota: intendente radical, de 1987 a 1991). Y desde entonces... (la casilla la pone Pintos?) Si, tengo entendido que si. Cuando estaba él.” (Comedor Santa Ana, Romero/San Carlos)

“En 1983 se hizo la construcción y se inicia como guardería. Cuando se muda el Sr. “F” con el comedor y eso...ahí empezaron a trabajar...**llegó la municipalidad y empezaron...** al mudarse ellos para hacer el comedor acá. (Dónde funcionaba antes?) Allá, pero era como una casa....” (Entrevista N° 27)

...o para equiparlos o mejorarlos:

“La cocina del comedor me donan de un jardín de La Plata. **Las ollas**, la municipalidad en el tiempo de los radicales.” (Entrevista N° 22)

“Me trajeron una olla grande y una más chica para cuando cocinaba para los chicos, pero con la que cocino más que es de mayor tamaño, la donó un señor, **las otras las donó “Juan”**, también *platos y cubiertos* mandaron para 30 chicos, fue cuando recién abrió el comedor, de eso no tengo nada porque sufrí un incendio. Las cosas que entregó la muni, las entregó “Juan” que ahora está bastante olvidado...” (Entrevista N° 12)

“Después nosotros tuvimos la suerte que gracias a Dios, todos los gobiernos que han estado durante todos estos años de cualquier signo, siempre nos respondieron bien. O sea, que el trabajo tiene un(a) respuesta de cualquiera de los gobiernos de turno que hayan estado. **Todos aportaron algo y todos nos siguieron ayudando para que esto creciera** y es hoy lo que es ¿no?” (Entrevista N° 29)

Ya entre los años **1991 y 1994**, empieza a separarse el local destinado al comedor, de la vivienda familiar del responsable cuando el mismo espacio coincidía:

“Acá (el local nuevo, de 10 x 20 mts) empezamos en el 94. Pasamos la casillita al fondo, la compramos \$50 la pagamos. Al tener la casilla y tener el terreno no pago impuestos y cubro muchas cosas. No vivo acá, vivo en 151 y 68”. (Entrevista N° 11)

También los locales crecen en dimensión y en infraestructura, se mejoran a partir de la provisión de materiales de construcción y empieza el acceso a la mercadería de la que dispone el municipio. La política entra de lleno en los mismos a través de referentes barriales, de funcionarios a cargo del área social o de diputados provinciales:

“Después que salen los radicales en el 90 casi 91 entra el justicialismo. Más que un director para mí fue un hermano, te digo. Cuando entra el justicialista viene el director a verme y él venía una vez por semana, directamente el director de acción social (menciona además el nombre). Teníamos casilla. Entonces el me decía : “No podés estar así con los nenes que cuando llueve se mojan, están en el

agua”, entonces me dice: como tenés institución hace una nota pidiendo un subsidio para hacer un comedorcito de material. Yo hago la nota el me acompaña, también me lo firma él como acompañando y sabiendo de lo que pasaba. Entonces **el intendente al poco tiempo me contesta que no me iba a dar el subsidio, pero si se encargaba de hacer licitaciones para hacer el comedor de material. Ellos se encargaban de la maqueta y todo. Que me encargaría yo de buscar el terreno.** Bueno, entonces yo me encargo de buscar el terreno que cambia un muchacho el terreno por una casilla. Digamos, la institución cambia el terreno por una casilla. A través de eso un buen día vienen los camiones a descargar material que esto, que aquello para hacer el comedor. Vinieron a mostrarme la maqueta y lo que iba a ser el comedor. Ahí **me pusieron, en ese sentido, todo, la municipalidad.** Por eso te digo que cuando trabajás bien... te imaginás que?...yo soy radical, ellos peronistas.” (Entrevista N° 22)

“Habíamos conocido a un político que trabajaba en la delegación de acá de Gonnet. Se llamaba “AS” de apellido. Y él recomendó a otra persona que vendría a ser “AN”, que estaba en la Municipalidad y a través de él empezamos... y aproximadamente a los...7 meses, 8 meses empezó ¿viste? **este señor “AN” que estaba en la municipalidad y empezó ¿viste? a ayudarnos y así se fue declarando el comedor. De a poquito. Después el asumí como Director de Acción Social y ahí fue como...ya como que tuvimos...nos dio digamos el rótulo de comedor.** Nos dio el número de comedor...pero eso te digo que pasó de un año a dos años más o menos. Todo fue enseguida mamita. Sí, fue enseguida porque este “AN” se movió muchísimo para que acá no faltara nada y vió la necesidad que había en el barrio y todo.” (Entrevista N° 24)

“Esto sí que **es puño y letra del “Intendente”.** En el 92 le hablé a “AD” porque no me daba alimentos. (...) de comer empezamos a dar... en el 95, empezamos hacer una comida al mediodía. Comida y vianda. (...) La evolución costó! Mirá ahí en la **casilla nos dio un Diputado**, creo que fue...nos dio \$1500 o \$150, yo no se que plata era...era para una casilla. Todo era viejo lo que teníamos, no teníamos cosas nuevas. Todo era viejo!. Nos regalaban...hicimos el trueque, nos regalaban cosas, la gente yo sé que es solidaria y hoy mismo lo deben seguir haciendo. Siempre llegan cosas. Nos mandaban cosas, gente que pasaba. Los medios de comunicación -usamos los medios-. (...) la construcción de esto lleva una historia mía. Con mi marido que era profesional y andaba en obras. Hizo esto, hizo la cocina, esta parte y la galería todo eso lo hizo mi marido ¿viste?...” (Entrevista N° 19)

“Este abrió en el 94. (Desde el comienzo la municipalidad les dio comida?) Si. **Viveres secos y viveres frescos.** El 5 de enero de 1994. Y esto...¿cómo era al principio?. Era todo de madera. **Madera, chapa y piso de tierra** –no teníamos el piso este-. Más o menos hasta el 2000. La mitad de esto. (...) **Yo armo la institución porque “Juan” me rompe las pelotas, que arme la institución.** Como yo ya sabía los problemas que llevan una institución el trabajo que hace una institución no quería armar otra ¿entendés? Pero él nos decía, armá la institución porque no van a tener nada, no van a poder tener proyectos, no van a poder programar esto, no van a hacer nada, no van a crecer, no esto.” (Entrevista N° 25)

Entre los años **1995 a 2000** es la explosión de comedores, tanto en cantidad (surge una tercera parte del total en esos años) como en distribución geográfica. Los que ya estaban funcionando se fortalecen como instituciones y comienza el proceso de articulación de sus acciones con otras organizaciones no gubernamentales (iglesia, clubes, fundaciones, red ciudadana, etc.) que apoyan estas acciones movilizadas por la crisis socioeconómica que empieza a reflejarse en los crecientes índices de pobreza e indigencia en las que caían cada vez más familias.

Los nuevos en ese período surgen de manera precaria, en la casa del propio responsable, para luego ir mejorando de la misma manera que sucedió con los primeros comedores. También, del mismo modo, aparece el esfuerzo inicial de búsqueda de donaciones y de recursos alimentarios antes de recibir de manera permanente por parte del estado local. A diferencia de los que surgieron en la primera etapa en estos casos el apoyo de un referente político está presente desde el primer momento, ya sea para la puesta en marcha del comedor o para la provisión de los alimentos.

“Esta parte es nueva. Esta parte que ves ahora, que es la parte donde funciona la elaboración de la comida y es un poco un SUM (salón de usos múltiples). **Con el gobierno de “Salomón”, se hace la parte nueva**, que vendría a ser lo que es la elaboración de la cocina. Nosotros **necesitábamos separar los espacios, la casa nos estaba quedando chica, porque crecimos institucionalmente, teníamos la escuela, la guardería, el comedor, íbamos por la biblioteca y bueno, necesitábamos más espacio** -Entonces presentamos un proyecto, ya habíamos sido reconocidos como CAI, primer centro integral de atención en La Plata, fuimos nosotros. En ese momento éramos 13 los comedores municipales-, provincia hace un relevamiento. (...) cuando provincia nos hace la parte nueva, nos entregó la cocina nueva. Y el freezer también provincia. El **equipamiento** (lo entregó) **todo** (el) **municipio** porque nosotros hace años que estamos con el comedor.” (Entrevista N° 29)

“Pero en el 1998 sí se empezó a construir, **en el 97 cuando empezó todo yo había militado mucho tiempo en el PJ y conocía algunos...**después como vi que no funcionaba porque había semanas que se daba toda la semana y había semanas que se daba tres días y había mucha necesidad. **Casi a fines del 1997 empezamos a recibir casi todos los días. Yo conocía a quien en ese momento era el Director de Desarrollo Social del Municipio. Lo hice venir para que viera como era la situación, vinieron asistentes sociales y ahí empezó un abastecimiento continuo de mercadería**, inclusive el gas. Tuvimos algunas etapas, después que se fue el Director que era más luchado el asunto. Después por intermedio de él conseguimos los **ladrillos, los materiales** para hacer todo.” (Entrevista N° 10)

“En realidad empezamos en el 95 nosotros. Cuando recién...**cuando el asentamiento, era un asentamiento**. Cuando nosotros empezamos en esta cuadra no había nadie. Solo había tres casitas (...) después no sé, te acordás que vino una crisis medio grossa? Vino mucha gente, también de golpe, no quedó ni un lugar, ya no hay más terreno en ningún lado. Ahí se llenó. En el 2000 se llenó de gente. Y bueno, ahí ya nos superó y otra vez tuvimos que hacer comedor, porque éramos el único comedor que estaba abierto todo el día. (...) **Agarramos una época muy buena, en que estaba “Juan” frente a los comedores** que era... Ahí nos empezaron a dar bolilla, antes nosotros funcionábamos con lo que nos daban los socios, los padrinos de la guardería y eso (nota: mencionan a una integrante de Red Ciudadana, y a los “R.” familiares y amigos de un desaparecido).” (Entrevista N° 30)

“Para el comedor al principio eran aportes de mamás, porque desde el verano de ese 99 se comenzó la copita de leche, porque **era una copita de leche. Mientras tanto uno iba buscando lugares donde ir a reclamar**, nos mandaban de aquí para allá, nos íbamos... hasta que un día, las que andaban más era ella y la otra chica. Y cuando ya se cansaron, hasta a pié venían del centro y de decir, basta, no damos más, no le creemos más a nadie.

**Un día para otro viene un asistente social y les dice a ellas: van a bajar la mercadería la semana que viene. Y como era tiempo de política, dijeron: bueno, vamos a ver si es cierto.** Bueno, a la semana fue cayendo mercadería.” (Entrevista N° 21)

“En agosto del 2000 iniciamos en mi galería, de 3x 4 mts, con 80 nenes, 3 veces por semana. Hace 2 años recibimos comida de la municipalidad. Teníamos la ayuda de “Pablo”. Hace 5 meses que estamos en un galpón prestado, de una asociación evangelista, de 10 x 15 mts. En 5 y 614 estamos construyendo el comedor. **El terreno lo compró el comedor, con plata de “Pablo”** y los materiales y equipamiento los compraron con el Fopar. Ese local quedaría para biblioteca, apoyo escolar, y realización de deportes”. (Entrevista N° 3)

“Está funcionando acá en el barrio hace 5 años, en el 99. **Empezó en la casa de una Sra** allá en 609 y 115, **después lo trasladamos** a 608 bis, 115 y 116 también, en la casa de otra señora pero como no había comodidades suficientes, yo doné un pedazo de mi terreno para poder poner el comedor y se hizo esta instalación de la casilla. Acá está desde octubre 2001. (...) **la casilla me la donó la municipalidad. Fue “María”** la que donó, por medio de ella. “María” es la que **también nos dio la mercadería. Al principio cuando yo tomé el comedor era todo por donaciones.**” (Entrevista N° 8)

“Nosotros ya trabajábamos desde junio de 2000. **Ahora esto es una belleza! (...)** antes era la pared de afuera ruberoid y nada más, la casilla tenía 40m2, pero era el cascarón adentro no tenía nada, ni revestimiento, la casilla vino desarmada, quedó el recuerdo nada más. La levantamos en dos días, le hicimos los pisos y la pintamos en dos días, éramos 22 personas. El resto lo hice con el FOPAR. Nosotros no nacimos como comedor, la casilla era un lugar de esparcimiento para un grupo de amigos, éramos muchos, y al frente en la canchita de fútbol nos juntábamos todos. La casilla **se la pedí al Intendente.** No pasó por otras manos. (...) **Antes de que nos dieran la casilla explotó, explotó todo,** el gran desastre que explotó en el país (2001) y hubo que tomar decisiones, que hacemos un club de muertos de hambre o hacemos algo? Para esa época ya estaba todo podrido. Se armó la comisión, se votó se eligieron autoridades y había que ponerle pilas y empezar, lo único que teníamos era una estructura pelada lo demás había que conseguir(...) **Primero era olla popular.** Comida: verduras de las quintas, había carniceros que **donaban** carne y así un poco cada uno íbamos consiguiendo. **Cuando nos hicimos institución fuimos a Desarrollo Social y pedimos la habilitación como comedor,** vino la inspección no nos autorizó entonces hicimos un bono solidario, a raíz de eso tuvimos que pasar por entidades de bien público, hacernos entidad sin fines de lucro, mandar una nota y una muestra de bono al intendente vía mesa de entrada para que se nos autorice la venta pública, nos llegó la autorización dos meses después, salimos a la vía pública un bono de \$1 eso nos ayudó mucho (...) en un principio **Desarrollo Social nos daba alimentos secos** pero no carne y verduras”. (Entrevista N° 14)

“Empezamos (en el 2000) con una **olla popular.** Estábamos **en la otra cuadra en una casita debajo de dos chapas y prácticamente con la colaboración de los vecinos** de la misma gente del barrio se empezó esto. Y después de eso habrá pasado dos o tres meses que anduvimos... Ahí ya empezamos a tener...conseguimos esto, la casilla, **en ese momento colaboró con nosotros un concejal, “Marcos”. Que nos donó la plata para comprar la casilla.**” (Entrevista N° 18)

“Cuando yo empecé, **empecé con una guardería y copa de leche, los fines de semana.** La leche me la daba el Plan Vida. Yo era manzanera (ahora renuncié). (...) **después conocí a dos muchachos que eran de la CTD Anival Verón.** Y bueno, les comenté cuántos chicos había, quienes eran los comedores que yo veía que elegían (y los siguen eligiendo) para darle de comer a los chicos y que me gustaría abrir un comedor legal. Fuimos al municipio, y me pusieron en la lista a mí, de los comedores. Después de un año me dieron



carne y verdura. Yo le dije a “María” que venga a verificar cómo están dando los comedores de comer y como se trata a los chicos (...). **La casilla que está ahí ahora nos dio la municipalidad**, en el tiempo que estaba “Juan”.” (Entrevista N° 33)

Con la crisis de fines del 2001 los comedores que ya estaba funcionando crecieron en cantidad de prestaciones, así como en infraestructura y equipamiento...

“El local se hizo el año pasado (2004), **el local anterior quedaba chico** (era de 10 x 6) porque tengo colegio para adultos.. Lo compré yo, mi marido y otra gente que después no pudo seguir pagando, así que seguí pagando yo. Esta a nombre de “D.C.” y “R.C.”. El local para mi es de los vecinos, de los chicos y de la gente, no es mío el día de mañana van a seguir mis hijos manejando esto.” (Entrevista N° 11, comedor surgido en los 80)

“**Nos trasladamos a este salón** en el 2001”. (Entrevista N° 1)

... al mismo tiempo que se habilitaron otros comedores (el 35% restante). Lo que unifica a estos nuevos comedores es, por un lado, la demanda de alimentos derivada de la grave situación económica que se vivía en el país por parte directa de la población. Es la propia gente cercana a un referente barrial (por ser manzanera o tener copa de leche) la que se acerca solicitando alimentos ya que padece hambre seriamente (situación agravada en algunos momentos debido a desastres climáticos), y esto dispara la puesta en marcha de las acciones con cierta estabilidad.

“**Salió más de una necesidad de la gente** porque era un tiempo bastante complicado para todos. Nos juntamos una familia numerosa, con algunos vecinos. Empezamos a venir, ¿viste que hay un paseo de Compras? Cada tanto se sortea un auto. Entonces estacionábamos autos en el predio de acá enfrente, por un alimento no perecedero. Hace dos años eso. **Todo lo que rescatamos ahí, lo pusimos dentro en una olla. Todo estaba en la calle, en la vereda.** Estaba hecho hasta arriba, hasta el encadenado. Porque nosotros acá íbamos a hacer la pieza de mis nenes. Mi casa está al lado. Antes de tener el comedor, íbamos a hacer las piezas de los nenes. El 26 de mayo. Con todas las cosas que se rescataron ese día, cocinamos a fuego, a fogones. No tuvimos la necesidad de ir a anotar a nadie. Nosotros queríamos ayudar porque bueno, yo trabajo en casas de flia. Mi marido había hecho de comer a mis nenes. **Después vinieron unos amigos de mis nenes. Y en mi casa había huevos nada más así que les hizo un sándwich de huevos frito y ellos felices. Después al otro día vinieron ellos más los otros hermanitos. De ahí salió más todo. Era como que no estábamos reaccionando a lo que estábamos haciendo. Bueno, después pasó el tiempo y se fue agrandando más.** Mucha gente. Mucha gente. Al principio habíamos hechos cartas pero bueno, primero no entrábamos. Luego volvíamos a hacer notas. Sacamos anuncios en los diarios y teníamos mucha ayuda de empresa y gente particular. Al principio era una banda. Tenés que andar, en ese tiempo yo andaba como loca. Después medio que *me agoté*. No teníamos cosas. Nos habían prestado una ayuda. Venía la gente a buscar las viandas. Algunos se sentaban. La gente seguía cayendo. Hasta donde alcanzaba se daba. (consegúan la comida) por intermedio de los diarios, se fue acercando gente particular. Estamos acá desde mediados del 2003. (Entramos al Programa Comedor y Copa) para fines del 2002, inicios del 2003.” (Entrevista N° 5)

“Mirá, no sé si en el 2000 o 2001. Pasó un tornado acá que arrasó de la 610 para allá con casi todo **Nosotros lo que teníamos en ese momento era copa de leche**. Lo único que hacíamos era darles la merienda a los chicos. La copa de leche está desde el 92. Cuando sucedió este tornado (nota mía: fui en el 2001), tuvimos gente evacuada acá. Nosotros empezamos con el tema del comedor una vez que fue esto de tener **gente acá dentro evacuada** que no tenía su casa, y bueno, entonces empezamos, el municipio nos proveyó de comida para darle a la gente que teníamos evacuada. No venía solamente la gente que estaba acá dentro sino que **muchos vecinos se empezaron a acercar** porque veían que les hacíamos la comida, se les servía. Entonces de ahí surgió la idea de empezar con el comedor. *El municipio fue el que nos ayudó. (...)*” (Entrevista N° 6)

“Yo trabajaba en Defensa Civil... Un amigo mío. **Empezamos con chapas de cartón y lonas de pileta**. El 19 de marzo de 2001 empezamos. Era de más o menos 5 x 4 mts., en la villa 90, en un terreno de una prima de mi mamá que nos cedió. Fue una vez que yo fui ahí y me dijeron que había hambre, que **estaban pasando hambre**. Entonces decidimos hacer el comedor ese. Bueno y mi prima vemos que estaban pasando hambre, hambre y estaban los planes barrios en ese tiempo y decidimos... Decidimos, fuimos a pedir a la municipalidad y no nos dieron. Los daba Provincia pero también tenía un cupo la municipalidad. Entonces al no darnos digo, bueno, **hagámosle un piquete porque yo era, medio guerrero**. Yo tenía un plan barrios, \$150. Hicimos un piquete con 21 personas de ahí de la villita. Automáticamente, en 15 minutos nos dieron 21 plan (es). Al darnos 21 plan digo, `chicos, si sumamos mas gente nos van a dar más planes. A los 20 días sumamos 620 personas, de otra villa más. Y nos costó. Nos dieron 150 planes. Igual, digo, **vamos de vuelta. Bueno, ahí ya armamos el comedor**, pusieron chapa, todo, manguéabamos. Nos daba el supermercado, la carnicería. **Después fuimos a hablar con “Juan”**, que estaba en ese tiempo en el área de acción social. (...) Bueno, ahí nos dieron oxígeno para el comedor, nos daban 4 a 5 kilos de carne una vez por semana, así que íbamos a manguear menudos, manguéabamos todo. (...) Fines del 2002 terminamos la construcción. En menos de un año se hizo todo (el actual). La muni empezó a dar pero igual *íbamos a pedir, a apretar*. En el 2003 más o menos ya nos empezaron a dar bien”. (Entrevista N° 9)

“Esto era todo terreno fiscal tenía dueño pero estaba en trámite de sucesión, tenía quilombos municipales los campos con basura, **era todo pantano**, laguna, **nosotros nos metimos con un hombre llamado “AQ” con el puntero político** que se llamaba “AE”, le empezó a dar el terreno a la gente y todas esas cosas. Con el tiempo le empezaron a sacar plata a la gente, después se enteró el dueño quien hizo una demanda (...) hasta que bajó el municipio (...) apaciguando el problema, intervinieron, arreglaron el tema de estos hombres (...) y de cómo nos estafaron, arreglaron todo. (...) El municipio exigió que formemos una comisión. Y ahí empezamos. (...) Esto **de entrada fue una casilla que nos dio “Raquel” y después “Juan”, “Lucas”, y el senador “N”, nos dieron chapas tirantes, clavos, la heladera.**” (Entrevista N° 17)

Por el otro, aparece la necesidad por parte de algunos grupos de contar con un espacio para elaborar comidas utilizando los alimentos secos obtenidos a partir de las movilizaciones y de los cortes de calle que determinados grupos ponían en marcha como mecanismos de protesta.

“A nosotros la municipalidad no nos daba nada. (Quién les daba?) **La organización FTA**, después nos abrieron FTA (...) Cuando nosotros lanzamos lo que fue la coordinadora de la zona este, contra la desnutrición. Ahí hicimos un corte en 520 y 143, demandando esto de la desnutrición (...) El primer caso que nos movilizó a hacer esto de la coordinadora fue

un chiquito de acá a dos cuadras, “A” el apellido, que lo vimos nosotros e hicimos la denuncia de que estaba desnutrido. (...) llamamos al Hospital de Romero (...) llamamos al Hospital de Niños y se hizo cargo del chico, se lo llevó (...) nosotros empezamos así. Con eso empezó a que nos den la verdura el municipio. (...) ellos (los de la organización donde realizaban la contraprestación del Plan) me dijeron, **¿tenés la posibilidad de un lugar para poder abrir la copa de leche? Así ustedes no van hasta allá, no le queda tan lejos, algo cerca. Y así empezamos**, se juntó mi viejo, yo, mi mamá, mi otra hermana – que tres teníamos plan y los otros 3 no tenían nada- abrimos en 160 y 517. A siete cuadras de acá. Ahí pusimos comedor, no, **copa de leche.**” (Entrevista N° 26)

“Surgimos como comedor por una **necesidad concreta que había**, ya se veía venir la crisis que explotó en el 2001, por supuesto que era de mucho más atrás. (...) Empezamos muy con perfil bajo. **Nos prestan una casa enfrente** y la cocina la tenía la señora. **Teníamos la gente, en algunos de los casos gente que estaba en los planes sociales (los PEL). La decisión de estar ahí y hacerle la comida a la gente, significaba conseguir los materiales y no había recursos.** Entonces hicimos una lista de **donantes** del barrio, pedíamos y llegábamos a abastecer mínimamente para darle a 20 personas. Así empezamos. Eran las más necesitadas, las convocamos y les dábamos la comida. No siempre se hacía porque era difícil. Pateábamos buscando la mercadería. Era bastante laborioso el tema. No siempre lo hacíamos por la escasez de recursos. Después de 4 o 5 meses era verano (2001), vinimos acá, donde era el buffet del futbol infantil. Teníamos una cocina, nos donaron otra y empezamos ahí, con leña también. **Recibimos ayuda (de la municipalidad) porque movilizamos con un corte de calles en el palacio municipal, en el 2003.** Previamente a ello fuimos al Ministerio de Desarrollo Humano también con una movilización con otros comedores coordinados y logramos conseguir los alimentos secos. Solamente seco, una vez al mes. Con el seco de la Pcia y los frescos de la municipalidad pudimos estar tranquilos y consolidarnos. Los avances son muy a pulmón.” (Entrevista N° 31)

“Éramos gente que nos empezamos a reunir para ir a las marchas. Acá había un comedor solo (Los Angelitos), después surgió el de “P”, y luego éste. **Nosotros lo armamos, nos empezamos a movilizar, le sacamos planes al gobierno y empezamos a armar acá y decidimos poner el comer por la necesidad que hay en el barrio, que es muy humilde.** Las familias tienen entre 5 a 9 hijos, son bastante grandes. (...) Nosotros recibimos mercadería de Nación y de Pcia. **Nos dan por tonelada y eso se reparte.** La casilla la construimos poco a poco (...) Cocinamos a leña, la olla la conseguimos por donación (“Mateo”), la garrafa nos la da el municipio. Estaba “María”, en calle 10.” (Entrevista N° 34).

## **Capítulo 4: Las prestaciones alimentarias y la conformación de las redes clientelares: actores que participan.**

### **4.1. El patrón**

Cuando en esta investigación nos referimos al patrón estamos haciendo referencia al representante del poder ejecutivo en el área social, a la persona elegida para ocupar el máximo cargo del área social. La unidad organizacional central a partir de la cual se estructura la gestión social y se conforma la red clientelar que se analiza en esta investigación fue cambiando en la ciudad a lo largo del período analizado, al mismo tiempo que se fue complejizando.<sup>23</sup>

En 1995 se crea una mega Subsecretaría de Desarrollo Social, de la cual dependen tanto el área de Acción Social como de Educación (con una Dirección General de Acción Social, dos Direcciones de Educación y Cultura, otras tres direcciones operativas, siete departamentos, once divisiones y seis consejos) que en el área social agrupa acciones relacionadas con la acción social directa, y las políticas de tercera edad y juventud.

En 1998, año que nos interesa por estar dentro del período que tomamos para analizar las políticas alimentarias, las misiones y funciones de esa Subsecretaría de Desarrollo Social se modifican y se separa lo educativo de la acción social. Asimismo en ese año se producen otras modificaciones en la estructura orgánico-funcional de la mencionada área.

En junio de 1999 se transforma en Secretaría de Desarrollo Social, con una Subsecretaría, seis Direcciones (Tercera Edad, Juventud, Deportes, Acción social, Entidades, Evaluación) dos Coordinaciones operativas, dos divisiones, más el Consejo del Menor, la Familia y el Discapacitado.

---

<sup>23</sup> Las referencias normativas sobre misiones y funciones, que se tuvieron en cuenta en este capítulo, así como el organigrama del área, se encuentran mencionadas en el anexo metodológico.

Poco más de un año después, en diciembre de 2001, la Secretaría vuelve a ser Subsecretaría de Desarrollo Social, pero con una estructura orgánica funcional mucho más compleja, con dos direcciones generales, siete direcciones, seis consejos o áreas operativas, y cinco divisiones. Como mencionamos en el capítulo anterior, es recién a partir de este momento donde la cuestión nutricional-alimentaria es reconocida con la creación del Área de Programas Alimentarios.

Para mediados del período analizado, el área social comprendía un total de 248 personas, entre funcionarios y empleados. En cuanto a su nivel de calificación, los datos proporcionados por el área de personal para la mitad del período en estudio, reflejan que sólo 1 de cada 3 (33,1%) finalizó el secundario y otro 30,1% apenas finalizó el primario o lo tiene incompleto. Sólo el 18,8% tiene estudios universitarios (abogado, psicólogo, asistente social u otra) y un 18,0% tiene estudios terciarios (siendo los profesorado de educación física los que predominan entre estos títulos).

Los objetivos que se plantean a lo largo de estos años con respecto al tipo de política alimentaria a desarrollar, y los mecanismos de ejecución de las mismas, fueron variando de acuerdo al perfil de cada “patrón”. Si se divide el período analizado en momentos o hitos, es posible diferenciar tres subperíodos según fueron cambiando las personas que ocuparon los cargos ejecutivos: 1995/8-2001, 2002-2003, y 2004-2005. En los tres años que comienza una nueva gestión al frente del área social los cambios de patrón se produjeron luego de las elecciones locales (en 1999, 2001 y 2003) para concejales e intendente (en los casos del primer y tercer año señalados en los que se lleva adelante el tercer y cuarto mandato).

De las entrevistas realizadas a estos funcionarios que ocuparon los cargos ejecutivos<sup>24</sup>, es posible señalar que la principal preocupación de responsable del primer período (1995/8-2001, como Subsecretario y luego como Secretario) fue atender la emergencia social e intentar paliar la grave situación social que se

---

<sup>24</sup> Ver anexo metodológico

empezaba a vislumbrar. El perfil es el de un abogado con muy buena llegada a los sectores de clase baja (almuerzo todos los días en algún comedor), que milita en el peronismo desde que era estudiante junto al actual intendente, que siempre asumió desde la militancia un fuerte compromiso con los sectores más bajos y que ocupó cargos de dirección o de coordinación de áreas sociales (tercera edad) antes de llegar a la Subsecretaría en 1995.

La frase elegida para responder cuál fue su principal objetivo fue: “*ser bombero*” lo cual refleja el grado de improvisación y urgencia con la que se gestionó el área alimentaria, que no sólo no contaba con procedimientos de gestión y administración sino que tampoco contaba con un listado actualizado de los efectores que brindaban el servicio y según quién sea el que proporcionaba ese dato, la información varía. Se identifica la época entre 1998 y 2001 como la más crítica y se señala como principal aporte de todo este período el de comenzar a anexarle prestaciones sociales a la política de comedores tales como traslados a lugares de recreación, y actividades de prevención de la salud:

“Me tocó **el peor momento**, me cortaban 44, me cortaban 120. Yo viví el nacimiento del movimiento piquetero. (...) Criticaban el mercantilismo político que hacía el peronismo, y ellos eran peor que nosotros. Nosotros **tratábamos de darle otro contenido, más social**. De que el chico si iba al comedor no solamente coma y no esté en la calle sino también controlar que tenga la vacuna, vaya al colegio, llevarlo a la República de los niños, llevarlo al zoológico, generarle alguna otra distracción. Ellos hablaban del clientelismo político. Clientelismo político hacían ellos. Todos eran revolucionarios, pero en los hechos usaban a la gente. Al tipo que no iba a la movilización le sacaban el plan. Le sacaban \$ 50 por planes para mantenimiento de la organización. Los movimientos como el de “D” critican el clientelismo peronista y el de ellos es peor todavía.” (Entrevista N° 41)

Este patrón luego de postularse a diputado provincial y ganar las elecciones en el distrito deja la gestión. Entre 2002 y 2003, después de la crisis de diciembre de 2001, asume en la Subsecretaría de Desarrollo Social (reformulada a partir de la anterior Secretaria, en plena crisis) una persona proveniente del campo de los derechos humanos, sin mucha experiencia política y sin ninguna experiencia de gestión. Esta segunda gestión se caracterizó por la rápida expansión que tuvo el programa de comedores (cuando se inicia la gestión contaba con 68 comedores y finaliza con 130, con lo que casi se duplica en tan solo un año) debido a la crisis socioeconómica que atravesaba el país y que la ciudad no fue ajena.

Se continuaron las acciones tendientes a anexarle servicios no alimentarios a los comedores y se implementaron cambios relacionados con la adquisición y la distribución de los alimentos, pero respecto de la visión o de los objetivos del programa de comedores no se delinearón claramente los mismos, más allá de intentar aplicar algún criterio a las nuevas aperturas de comedores que se manifestaba como inevitable. En ese sentido, se aplicó un doble criterio de necesidad real (hambre) y necesidad política (resultados electorales adversos). La primera se consideraba relevada y/o conocida a partir de la demanda de alguien de ponerse al frente de un comedor, y no como producto de algún estudio o investigación en cada zona o barrio. La segunda necesidad era formulada por los referentes políticos a partir de los resultados electorales de ese barrio, quienes acompañaban la primera demanda manifestando su apoyo a la apertura del comedor.

“Los nuevos fueron desde sectores sociales, piqueteros por decir así, hasta nuevos comedores en zonas que estaban totalmente descubiertas. (¿Se los dieron a punteros?) Generalmente sí, en **zonas que había que reforzar**. (¿Con qué criterio se abrían?) Yo mandé a hacer varios estudios pero en definitiva ¿Qué hacíamos? Teníamos un mapa, dividido por zonas, por barrios platenses, y marcábamos con un punto en qué lugares teníamos cubiertos. Tratábamos de que ningún comedor esté a menos de 5 cuadras del otro. Lo ideal era 10 cuadras pero por el tema de la crisis lo hicimos más flexible. Sobre todo, en las zonas altamente pobladas, con alta densidad, como Villa Elvira. San Lorenzo. **La necesidad existía, pero se abría porque se consideraba al comedor una cuestión de poder. Era el oro de los aztecas.** La mercadería, el dar de comer a los pibes y todo eso. No todos funcionaban bien. Muy pocos eran los que no lo hacían con ese sentido. Yo no me acuerdo, pero sí hubo gente en lugares donde no había nada y no tenían ningún tipo de vinculación política, ni del PJ ni fuera del PJ. (¿Qué mecanismo usaban?) Generalmente lo que yo hacía como yo me manejaba con toda la **banda nuestra**, me decían, en tal lado tenemos que abrir el comedor, tengo necesidad de abrirlo. De ahí hacían política. **Daban de comer, pero hacían política.** Era un centro de aspiraciones, de poder. **Una unidad básica con almuerzo incluido.**”

**“Y aparte está vinculado lo político. Nosotros reforzamos aquellas zonas donde políticamente estamos flojos y eso es lógico.** Nosotros reforzamos Villa Elvira. A. de San Lorenzo, Olmos, San Carlos, en el momento en que estábamos en la gestión. **Primero y en principal, dónde está la necesidad. Segundo, si la necesidad la podemos hacer coincidir con la necesidad política, que no siempre coinciden Tercero, un relevamiento in situ,** ver la demanda real, desde el estado. Donde te caen los votos, donde se hace el laburo político se hace el laburo de los comedores. Por el esquema organizativo de La Plata, yo hablaba con los referentes de cada zona. Yo siempre hablaba con ellos y les decía ‘te pongo un comedor ahí, pero hacelo funcionar. Dale de comer a los pibes porque no vamos a ganar los votos si los pibes no comen.’” (Entrevista N° 39)

Se desestiman, en esta línea, los pedidos de aperturas de comedores que provienen de organizaciones no gubernamentales y no tienen un vínculo directo con la política partidaria:

“...hubo gente que no quiso ser ajena a esto y a quiso ver de qué forma colaboraba con el municipio, con los organismos que se encargaban de eso o en forma separada, independiente. Dentro de esto, había cosas que a nosotros nos servían y cosas que nos molestaban. Por ejemplo, aquellas

instituciones que surgían de una iniciativa totalmente honestas, solidarias, conmoverse ante la situación y gestionaban fuera, a nivel intencional, empresarial, etc y aportaban o se complementaban con el Estado para llenar aquellos huecos que el Estado no podía cubrir, bárbaro. Con esos andábamos bien. Pero también estaban aquellas ONGs motivadas por la misma inquietud, pero lo que querían ser era ser **un nexo, un distribuidor**, que el Estado les dé a ellos y ellos lo repartían. Eso no nos solucionaba nada. Quizás si hubiera sido más honesta la cosa y más desde el punto de vista organizativo, más real, nos hubiera ayudado. Pero si yo recibía todos los comedores, todos los grupos sociales, los piqueteros, etc, etc. y encima a las ONGs que me venían a demandar de tener un cupo para hacer ellos la repartija a mí me complicaba las cosas y me generaba muchas discusiones porque bajo el típico eslogan “nosotros vamos donde no va el estado y por lo tanto ustedes nos tienen que dar la plata por la función que no cumplen”, había desde lanzamientos a candidaturas hasta qué se yo, actitudes totalmente narcisistas. Eso no nos servía. **Intermediarios no necesitábamos**. Al menos en mi gestión.” (Entrevista N° 39)

Paradójicamente, en esta segunda gestión el municipio forma parte de un proyecto de asistencia técnica tendiente a formar recursos humanos en el desarrollo de una gestión estratégica, comunicativa, integral y participativa, y selecciona a los funcionarios del área social y responsables de programas para participar del mismo<sup>25</sup>, al mismo tiempo que se encarga a consultoras externas un diagnóstico y elaboración de propuestas tendientes a fortalecer el área de desarrollo social, que derivó en un documento con una propuesta sintética sobre las estrategias de intervención a ser aplicadas en el municipio<sup>26</sup>, y que sirvió para impulsar dos acciones que se venían desarrollando: la puesta en marcha de la base única de beneficiarios y la reforma de la estructura orgánica funcional. Asimismo, al interior del municipio, se había iniciado un proceso de planificación estratégica de la gestión que derivó en el desarrollo de un aplicativo para ser utilizado en la red de manera *on line*, que obligó a rodar las áreas –la social incluida- a definir cuáles eran sus programas y, para cada uno de ellos desarrolle de manera sintética los objetivos, resultados esperados, prioridad que tiene, presupuesto, responsable, equipo de trabajo e indicadores de desempeño, para lo cual la subsecretaría responsable de implementarlo organizó talleres y charlas que permitan su comprensión.<sup>27</sup>

Este segundo patrón deja la gestión cuando gana las elecciones a concejal por el distrito de La Plata. Finalmente, en la tercer etapa analizada (2004-2005) asume la

---

<sup>25</sup> Se trata del “Proyecto de Asistencia Técnica para el fortalecimiento de la gestión pública local en seis municipios de la provincia de Buenos Aires”, organizado por la UNESCO, oficina de representación de UNESCO-Argentina, en setiembre de 2000.

<sup>26</sup> Propuesta de “Fortalecimiento Area Desarrollo Social. Municipalidad de La Plata”, elaborada por Observatorio Social, en 2001.

<sup>27</sup> Extraído del documento “Planificación de gestión”, Subsecretaría de Planificación Estratégica, Municipalidad de La Plata.



gestión un político caracterizado por su perfil técnico más que político territorial, con mucha experiencia de gestión al interior del municipio (había sido secretario general, director de recursos humanos, etc.), y que coloca como responsable del área alimentaría recién creada a otra persona con perfil de técnica (aunque sin conocimientos de planificación o gestión de políticas públicas), sin ningún tipo de compromiso ni de interés por la política partidaria, pero que venía coordinando algunas cuestiones relacionadas con comedores.

Ambos coinciden en el objetivo de “despolitizar” el programa de comedores, que se expresa no sólo en la intención de no habilitar nuevas aperturas de comedores (cuestiones que serán desarrolladas en el último capítulo) sino, al mismo tiempo, de deshabilitarlos como efectores de las políticas alimentarias, transfiriendo los alimentos de manera directa a las familias que los necesitan.

“Yo me hago cargo (le dijo al intendente), pero vamos a **despolitizar** la acción social del municipio. Cosa que en principio nosotros estamos haciendo y muy bien. Con la apertura de los Faros.(...) Otra cosa en que estamos trabajando muy fuerte es la de terminar con el comedor como lugar para aglutinar gente. Lo que pretendemos es **que sea una cocina**, y que la familia retire las viandas y coma en sus casas. Eso ya lo hemos hecho.” (Entrevista N° 46)

“Lo que quiero es que la gente se independice de todo. Terminar con el asistencialismo. Que pueda resolver y salir adelante. Que no tenga que haber ese intermediario en el barrio, que tenga que depender de una persona en el barrio, por un litro de leche, o para pedirle un colchón, o porque el plan... que es espantoso, esa estructura política que no es de acá, de todos lados, **esa estructura política del clientelismo que es espantosa. Me obsesiona buscar todos los caminos para que la gente tenga lo que necesita, o que se lo pueda pedir al Estado directamente, aunque sea analfabeto. Cómo llegar a toda la gente y que esa gente pueda contar con el estado sin ningún intermediario.** A veces se bajan cosas y te dicen: ‘¿Que no tengo que poner nada? ¿No tengo que pagar nada? ¿Nadie me pide nada?’” (Entrevista N° 36)

## 4.2. Los intermediarios

Como se desarrolló en el capítulo tres, la política alimentaria del municipio se tradujo en una serie de acciones que requirieron la intervención de intermediarios a modo de efectores de las mismas. Entre dichos efectores, los comedores comunitarios fueron adquiriendo cada vez mayor centralidad hasta obtener casi la exclusividad en la mediación de recursos transferidos desde el municipio (patrón) hacia la gente demandante de alimentos (clientes).

En este capítulo y los siguientes, analizaremos el tipo y grado de vinculación con el patrón que tuvo cada persona o grupo responsable de los comedores, la cantidad de recursos que movilizaron y la conexión de estos datos cuantitativos con la tipología de la pirámide clientelar, y la evolución de las estrategias y tácticas que los intermediarios desarrollaron para relacionarse con el patrón y entre sí.

Todo ello, a su vez, nos permitirá explicar cómo se define la posición relativa de esos intermediarios dentro del espacio de la red clientelar y, por el otro, cómo se mueve el fiel de la balanza de las decisiones en términos de la incidencia relativa de patrón e intermediarios respecto de la definición de fines y medios de la gestión social.

Para encarar esta tarea resulta necesario repasar en el marco de las teorías del clientelismo, la noción respecto del rol que juegan los intermediarios o brokers en la relación patrón-cliente.

#### **4.2.1. Los intermediarios en la teoría del clientelismo.**

##### *a) Qué son*

La categoría de *broker* surge de la antropología cultural y fue introducida a mediados de los 50 por Wolf, en un estudio sobre México para describir a los "grupos de personas que median entre los grupos orientados hacia la comunidad y los grupos orientados a la nación que operan a través de las instituciones nacionales" (Auyero, 1996). Los tipos de brokers que aparecen en las teorías del clientelismo son muchos, y dependiendo del país o región están representados por personas tales como el capitulero en Perú; cabo electoral en Brasil; gestor, padrino político o cacique en México; precinct captains en Chicago y otras ciudades norteamericanas; caudillo barrial en los partidos radical y conservadores de la Argentina de los años veinte y treinta, puntero peronista en Argentina, etc. (Auyero, 1998). Si bien se utilizó la noción de grupos-bisagra, y otras, una de las traducciones más adoptada y utilizada es la de "mediador", definido como lazo entre el sistema social nacional y local (Silverman, 1977), como aquella persona que es

influida por el patrón para proporcionar ayuda y/o protección a otras personas que la necesitan (los clientes) cuando no puede hacerlo él directamente” (Boissevain, 1996), o simplemente como aquellos que median entre el patrón y los clientes. (Auyero, 1998).

El concepto de mediación supone que el mediador alcanza esa posición porque le fue concedido un rango más alto -frente a los clientes- o que dicha jerarquía es alcanzada gracias a haber obtenido el rol de mediador y, en todos los casos, se supone que la relación clientelar es una relación vertical, tal como analizamos en la teoría del clientelismo, con lo cual debe diferenciarse al mediador del intermediario (Silverman, 1977) ya que colocaría a las dos partes de la relación clientelar (patrón-cliente) no necesariamente en igualdad de condiciones sino en un equilibrio inestable.

No son muchos los autores dentro de las teorías del clientelismo que definen las relaciones clientelares como relaciones de intercambio (Corzo Fernández, 2002; Lomnitz, 1988) o que denominen al mediador como intermediario, como “agente de transmisión de intereses y necesidades” (Zarembeg, 2003), pero en el presente trabajo retomaremos este concepto de manera central, por dos motivos. En primer lugar, para evitar el malentendido que puede generar el término “mediador”, que en la literatura de las ciencias sociales y jurídicas se asimila más al de un actor externo que compone posiciones o intereses entre partes enfrentadas que al de agente interno de transmisión en el marco de una cadena de distribución de bienes y servicios. Una segunda diferencia dentro del uso ordinario de ambos términos es la primacía de un concepto altruista o de servicio –más propio del concepto de “mediador”- de otro más egoísta o de interés propio, más aceptado para el término “intermediario”.

Cabe respaldar esta opción terminológica además en el uso corriente que el término broker recibe en el mundo del comercio y las finanzas, donde su utilización es más frecuente y de donde las ciencias sociales han importado también el concepto de

“cliente”. En ese ámbito, se conoce por broker al agente o corredor -individuo o firma- que actúa como intermediario entre un comprador y un vendedor, actividad que usualmente ejerce gracias a una licencia y por la cual percibe una comisión.

En el caso de la política social y de este trabajo en particular, se trata de “individuos o grupos que operan bajo una licencia -otorgada por el patrón- que los reconoce como intermediarios entre la administración pública encargada de distribuir los bienes y servicios sociales y los beneficiarios de dicha ayuda, y que perciben por su tarea una comisión, expresada siempre como renta política y, con frecuencia, también económica.”<sup>28</sup>

*b) Por qué existen*

Los intermediarios son necesarios por varias razones. En primer lugar, cuando no es factible una relación de proximidad directa entre el patrón y el cliente, por el tamaño del territorio o las brechas entre los niveles estatales (Bendix, 1969, Eisenstadt, 1961, Weingrod, 1977). También puede ser por el tipo de prestación a brindar (Weingrod, 1977). Finalmente, cuando lo requieren intereses patronales que exceden la consecución del servicio. Para el caso de las políticas sociales, la ausencia de agentes del Estado suficientes y/o preparados para una debida comunicación con los beneficiarios motiva el uso de agentes de la sociedad civil para la ejecución de las prestaciones según los dos primeros casos; mientras que el tercer caso corresponde a las situaciones donde lo que prima es la voluntad del patrón de aprovechar esas prestaciones como modos de captura de voluntades para conservar o ampliar su poder político. Estos tres supuestos no se excluyen entre sí para fundar cada caso de intermediación: regularmente se complementan las primeras dos en el papel de legitimación social de la intermediación (Gellner, 1985), con la tercera en su rol de motor político de la decisión de otorgar la

---

<sup>28</sup> Esta renta se traduce en reconocimiento por su servicio, lealtad u obediencia de parte de los “clientes”, imagen de influencia frente a sus pares, de manera explícita en lo económico a través de subsidios otorgados formalmente por el Gobierno, o de manera oculta mediante la recepción de fondos “en negro” de la política, la distribución de recursos excedentes, el goce de empleos *ñoquis* en el Estado, etc.

“licencia para la intermediación” (el derecho a participar como agente de reparto en la cadena de distribución de las prestaciones sociales).

*c) Cómo funcionan*

Si bien toda intermediación tiene rasgos generales, pueden identificarse importantes diferencias en los estilos, alcances y límites de la misma.

Entre mediadores y clientes se establecen relaciones que fueron definidas como de “confianza” (Roniger, 1990), de “esperanza” (Günes Ayata, 1990), o de “reciprocidad” (Gouldner, 1960, Scott, 1977). Las relaciones entre uno y otro van constituyendo un “lazo” que congela un determinado balance de fuerzas y cuanto más participa un grupo de actores como miembros de la “polity”, más compartirán la ideología de los referentes y, a su vez, tendrán una relación dóxica con respecto al lazo que los une al mediador en una relación asimétrica. (Auyero, 1998). A lo largo del trabajo, sin embargo, intentaremos demostrar que además de que esa relación es producto de una relación cercana y cotidiana, que debe ser constantemente sostenida y practicada, es el incremento de la capacidad de los mediadores para relacionarse con terceras partes (otros mediadores, patrón, organizaciones, etc.) lo que fortalece la relación.

Una de las forma de diferenciar la intermediación en la implementación de políticas sociales es distinguir la que se realiza por pedido, de aquellas que se realizan por demanda, por reclamo y por proyecto (Zarembeg, 2003). Ninguna por sí misma excluye a las otras. La primera se refiere a aquella intermediación que surge a partir de pedidos realizados a funcionarios o actores superiores que regulan el acceso a recursos vitales. El pedido es espontáneo y aleatorio en virtud del apremio y la necesidad, no del derecho formal, y dependen de la voluntad del funcionario o actor al que se dirigió. La intermediación por demanda es la que surge a partir de procesos establecidos en los diseños de las políticas (presentación de proyectos, de solicitudes, etc.) y se dirige especialmente a los técnicos de dichas políticas. La intermediación por reclamo se refiere a la “forma de resolución de intereses y

necesidades presentadas como derecho cuya cobertura ha sido incumplida por parte del estado” y es factible de realizar cuando se cuenta con una organización con la fuerza necesaria para acompañar dicho reclamo. Por último, las necesidades e intereses de sectores desfavorecidos pueden organizarse “en un plan de acción que prevé una modalidad de resolución en la que se estipulan propósitos y funciones a ser cumplidos por los integrantes del proyecto”, lo que implica la construcción previa de una perspectiva conjunta de los problemas y de sus formas de resolución. Esta última se encuentra muy vinculada con la red clientelar.

Más allá de esta diferenciación, interesa destacar que los intercambios clientelares pueden enlazarse en redes piramidales (Knoke, 1990) o en roles estructurados a través de redes piramidales (Caciagli, 1996) de acuerdo a la cantidad y tipo de intermediarios que participan, lo cual convierte la función del o los brokers en centrales. El grado de complejidad de esta red dependerá de la extensión de la misma, esto es, de la cantidad de niveles y de la cantidad de intermediarios entre los grupos de clientela y la cabeza de la red clientelar (Archer, 1990).

En la teoría de las redes (Callon, 2001) se utiliza la noción de intermediario para definir todo aquello que “logra describir y componer por sí mismo una red de la que es de alguna manera el soporte y el ordenador” y que puede constituirse en un actor (entidad capaz de definir y construir un mundo poblado de otras identidades, dotarlas de una historia, darles una identidad, y calificar las relaciones que las une), en la medida que logre alinear y coordinar los intereses del resto de los intermediarios. La acción se sostiene en la circulación de los intermediarios por lo que toda interacción incluye un mecanismo de atribución de los mismos. A su vez, cada intermediario describe una red, es decir, un conjunto de entidades humanas -o no-, individual o colectiva teniendo por ende un rol importante en el establecimiento de los vínculos sociales al cual dan existencia y consistencia. El intermediario-actor debe lograr “traducir” los "intereses" de los otros intermediarios, ya que cada uno tiene su interés, y no a todos les interesa lo mismo.

#### **4.2.2. Los intermediarios en las políticas alimentarias**

La intermediación en las políticas alimentarias bajo estudio adopta una serie de elementos descritos por los principales teóricos del clientelismo, aunque asumen además características particulares. Por ejemplo, la aparición de movimientos de oposición al Gobierno, que no son buscados por éste para integrar la red prestacional y que concluyen integrándola como resultado de su movilización sin “suscribir” ningún contrato implícito de sumisión política –el caso de los “comedores piqueteros”, que representan alrededor de un tercio de las unidades de intermediación relevadas-. Si bien este fenómeno se explicaría desde el punto de vista politológico tradicional en la necesidad de conservar el poder por parte del patrón, es una novedad la existencia de intermediarios con una autonomía política tal (oposición activa al patrón) desde su incorporación misma al sistema de intermediación clientelar.

Así, a fin de una correcta conceptualización del esquema de intermediación vigente en el municipio de La Plata, realizaremos un reordenamiento y ampliación de los desarrollos teóricos más aceptados en la materia, mediante dos clasificaciones de los intermediarios que entendemos permitirán una mejor comprensión del funcionamiento clientelar en el caso de estudio.

##### *Clasificación según su dependencia política-institucional*

En primer lugar clasificaremos a los intermediarios y los comedores que dirigen según el tipo de dependencia política-institucional que tienen.<sup>29</sup> Es posible identificar 17 tipos diferentes de dependencia, que van desde ONGs con objetivos específicos hasta aquellos que surgieron a partir de demandas realizadas por los movimientos conocidos como “piqueteros” (MTD, CTD, Polo, CTA), punteros barriales (“Tito”, “Beatriz”), concejales (“Santiago”, “Marcos”, “Benjamin”),

---

<sup>29</sup> Como se explica en la metodología, la construcción de esta categoría se realizó a partir de la información proporcionada por los responsables de comedores en el caso de los entrevistados personalmente, y de entrevistas a informantes clave en el caso de los comedores que no integraron la muestra.

diputados provinciales (“Juan”, “Pablo”), senadores provinciales (“Tomás”) y funcionarios municipales (“Agustin”) o el mismo Intendente. La distribución de la cantidad de comedores según el tipo de dependencia política-institucional es la siguiente:

**Cuadro 4.**  
**Dependencia política institucional de los comedores. Año 2004**

	<b>Cantidad de comedores</b>	<b>%</b>
"Juan"	18	14,6
Intendente	18	14,6
CTD	14	11,3
Ninguna	12	9,7
MTD	11	8,9
Polo	9	7,3
"Marcos"- "Lucas"	7	5,6
Institucionales (ONG)	6	4,8
Municipales	6	4,8
"Pablo"- "Santiago"	5	4,0
"José"- "Tomás"	5	4,0
"Tito"	4	3,2
Todos	4	3,2
"Benjamín"	2	1,6
"Agustin"	1	0,8
CTA	1	0,8
"Beatriz"	1	0,8
	<b>124</b>	<b>100,0</b>

La dependencia política-institucional es construida a partir de varios elementos:

a) En primer lugar, la afinidad política-ideológica con un dirigente partidario, el cual forma parte de la historia del comedor desde sus inicios. En estos casos el comedor constituyó una base territorial desde la cual iniciar una carrera política propia y, a medida que la misma evolucionaba, los responsables actuales de los comedores pasaron a ser representantes (“testaferros”) de esos dirigentes, con lo que la relación entre el municipio y la gente se encuentra mediada a través de, al menos, dos niveles.

“La **historia del comedor se relaciona con la historia de “Juan”**. Yo lo conocía a “Juan” cuando andaba en un Falcon viejo. “Juan” **iba a mi casa, la conocía a mi vieja**. “Juan” iba con mi vieja al mercado a pedir para la villa porque el “Juan” se subía arriba del camión y



veníamos cuando se inauguró la villa del Paligüe. ... sigue siendo el mismo, el mismo del 80 y pico”. (Entrevista N° 9).

“Cuando arrancó vino **“Tito” y se ofreció para hacer el comedor**. Nos juntamos 5, 6 vecinos y empezamos”. (Entrevista N° 32)

“Generalmente surge como un voluntariado por una necesidad del barrio y eso se ha perfeccionado en el tiempo. Yo sigo de muy cerca experiencias que están rondando un promedio los 10 años, que han surgido la gran mayoría en la crisis del 87 y 90. El común denominador ha sido la emergencia alimentaria...**Estas instituciones nos permiten evolucionar y crecer**”. (Entrevista N° 38)

“Desde 1989 la crisis de la hiperinflación generó una demanda muy fuerte de carácter alimentario. En ese momento nuestra agrupación no tenía una inserción en el esquema estatal. Era una agrupación política. En ese momento el municipio era radical, la Pcia la manejaba el peronismo. Nosotros lo que hicimos fue canalizar esa demanda que surgió naturalmente y ponernos al frente en todos los lugares donde pudimos. Inicialmente con la iniciativa de los propios compañeros, del propio trabajo social que teníamos, armando ollas populares que en principio arrancaron desde la propia organización social desde la propia gente del barrio que se organiza y sale a buscar apoyo solidario que en ese momento se conseguía bastantes, desde ir al mercado regional, a los comercios mas importantes y después canalizamos... en una primera etapa surge así. La agrupación ya existía y ante la demanda en lugar de correr nos ocupamos el lugar del reclamo”. (Entrevista N° 37)

Así como los estudios históricos del clientelismo señalaban la importancia de los puesteros como mediadores entre los terratenientes y los habitantes del campo en la Argentina de mediados del siglo diecinueve (Einstadt and Roniger, 1984), los estudios sobre el clientelismo actual –en especial en la zona metropolitana de Buenos Aires– coinciden en señalar el rol de los punteros políticos, ligados a un partido político específico o a un patrón específico, como la forma característica del país, que lo distinguiría de otros tipos de mediadores. Sin embargo, esos estudios pondrán el acento en diferentes aspectos. Por un lado, rescatan la función que realizan como gatekeepers o guardabarreras (Kenny, 1960), “actuando como go-betweens entre el flujo de bienes y servicios provenientes del poder municipal y el flujo de apoyo y votos que proviene de los clientes”, al tiempo que gozan de una posición central al manejar información sensible sobre la distribución de recursos (Auyero, 1998). Por último, la participación de los punteros en las redes clientelares es estudiada a fin de relacionar la contribución de las mismas en la conformación de los liderazgos políticos (D’Auría, 1998). En este sentido, la pobreza se transforma en una condición de posibilidad de las prácticas clientelares y éstas constituyen la clave del éxito político personal a nivel barrial y municipal.

El tipo de mediación que realiza el puntero se inscribe dentro de lo que un autor (Boissevain, 1985) denomina “mediación organizativa”<sup>30</sup>. Este tipo de mediación es la que se da entre una persona y su diputado, el secretario local del partido, el dirigente sindical, etc. Es decir alguien que los “representa”. En este caso, mediador organizativo y cliente pertenecen a un mismo grupo y ambos confían en el apoyo mutuo y sus relaciones se han formalizado.

Para otra autora (Corzo Fernández, 2002), además de la relación individual, el clientelismo de partido (de la misma manera que el burocrático) se encuentra motivado en la asociación y el corporativismo. Si bien tradicionalmente se consideró la relación clientelar de una manera individual, actualmente no puede desconocerse su naturaleza de grupo por lo que se puede hablar de asociaciones clientelísticas tales como grupos de vecinos, facciones o líneas partidarias, coaliciones, sectores de población, etc.

Si en términos de distribución de recursos, el clientelismo define los criterios de inclusión y exclusión, el partido aparece como un medio para establecer una identidad, un “nosotros”. De ese modo, el clientelismo surge como un modo de amortiguar un sistema político que es frío impersonal, impuesto y ajeno (Güntes-Ayata, 1997).

b) En segundo lugar, y de manera complementaria con la anterior, la dependencia político-institucional deriva de un reconocimiento al dirigente o funcionario que posibilitó, a través de la primer entrega de bienes alimentarios o del pago de los servicios (luz, gas y teléfono) en forma periódica y permanente, que la prestación que se brindaba a la gente del barrio de manera esporádica, tuviera continuidad y relativa estabilidad. En este caso el vínculo con el dirigente o funcionario no tiene la misma estabilidad ni confianza que el caso anterior.

“Casi a fines del 1997 empezamos a recibir casi todos los días. **Yo conocía a quien en ese momento era el Dir. De Desarrollo Social del Municipio** . Lo hice venir para que viera

---

<sup>30</sup> Este trabajo apuntaba a analizar la relación entre patronazgo religioso y patronazgo secular en Malta.

como era la situación, vinieron asistentes sociales y ahí empezó un abastecimiento continuo de mercadería, inclusive el gas. Tuvimos algunas etapas, después que se fue “Juan” que era más luchador el asunto. Después por intermedio de él conseguimos los ladrillos, los materiales para hacer todo. (Entrevista N° 10)

**“Lo conocí en la agrupación Justicia Social. Antes podía recurrir para seguir manteniendo el comedor, me pagaban la luz, que ahora tengo que pagar la mitad, con “Juan” firmé el acuerdo. El Dr. “Jeremías” me dio ladrillo para que mi hijo termine su casa.”** (Entrevista N° 12)

d) La dependencia política-institucional se manifiesta, en tercer lugar, a través de un apoyo a la gestión oficial, como un apoyo personal del responsable del comedor al propio intendente o funcionario que está a cargo del área social.

**“El comedor es institucional, que te quede claro. Nos pidieron cerrar una noche para movilizar. Están locos. Ahora largaron 3 o 4 que nunca existieron y amenazaron con dar de baja en los planes a la gente si no van a comer allá. Para las elecciones siempre reparten mercadería...uno no quiere criticar pero...son muy clientelistas. “María” no. Es más institucional, con excepción de la secretaria. No mandan controles porque saben que es una miseria lo que nos dan.”** (Entrevista N° 2)

“Siempre me manejé sola. O sea, siempre desde mis inicios fue golpear las puertas y plantear situaciones o problemas y bueno...Y en la delegación hay muy buena relación porque desde...no sé, desde una máquina, un caño, un foco, lo que necesitamos, no sé, que esté al alcance de ellos, obvio, hay cosas que no. (con respecto a si tiene relación con dirigentes y cuáles) Con la mayoría, con todos hay una buena relación. Yo no me considero independiente, no. Estoy en el peronismo (Con alguien en particular?) **Y...en particular con el Intendente”.** (Entrevista N° 28)

Como se observa en el Cuadro 1, los intermediarios que responden a punteros, legisladores o funcionarios (entre los que se encuentran el Intendente, “Juan”, “Marcos” y “Lucas”, “Santiago” y “Pablo”, “José” y “Tomás”, “Agustín”, “Benjamin”, “Tito”, “Beatriz”) por alguno de los tres motivos mencionados, representan el 49,4% del total de los comedores.

c) Una cuarta forma de dependencia política-ideológica es la surgida a partir de las demandas de los movimientos piqueteros. Los responsables de comedores que iniciaron sus actividades a partir de reclamos y movilizaciones de estas organizaciones en la mayoría de los casos mantienen la pertenencia a las mismas.

“Recibimos ayuda (de la municipalidad) porque **movilizamos con un corte de calles** en el palacio municipal, en el 2003. Lo que nos daban no nos satisfacía y pensábamos que íbamos a traer como comprobante un chico desnutrido. Cuando se terminó el diálogo, fuimos, confrontamos y acordamos la entrega periódica de alimentos”. (Entrevista N° 31)

“Cuando yo empecé, empecé con una guardería y copa de leche, los fines de semana. La leche me la daba el Plan Vida. Yo era manzanera. Yo hablé con las chicas, éramos cinco mamas... Bueno, después **conocí a dos muchachos que eran de la CTD Anival Veron**. Esto fue en mayo de 1998, me los presentó una vecina, que me dijo: acá hay una propuesta de que si queremos tener un comedor

legal ellos nos podían ayudar. Ellos nos preguntaron que es lo que hacia falta en el barrio, si había comedores acá, cuántos más o menos ..y bueno, les comente cuantos chicos había, quienes eran los comedores que yo veía que elegían y que me gustaría abrir un comedor legal....**movilizamos cuando es necesario, nos juntamos con los coordinadores de cada comedor.**” (Entrevista N° 33)

Como señalan algunos autores (Farinetti, 1998, Escobar, 1994) el control de los clientes es vulnerable al ataque de fuerzas sociales comprometidas con principios de organización e intercambio, por parte de otros patronos e intermediarios y por parte de otras fuerzas sociales excluidas de las relaciones clientelares.

Los intermediarios que a su vez son dirigentes de organizaciones piqueteras o que trabajan en política para líderes de esas organizaciones se ubican en segundo lugar, representando el 28,2% del total de comedores.

e) En quinto lugar, se agrupa a los 6 responsables de comedores que dependen de una organización formal cuyo objetivo principal no es la prestación alimentaria sino la atención de problemas específicos (como un comedor instalado en una institución que trabajan por las personas que padecen HIV) o que dependen de una organización de la Iglesia con reconocida trayectoria en el lugar, tanto integrados como hogares de niños como organizados únicamente para brindar el servicio alimentario. Estos casos representan el 4,8% del total.

f) Los comedores denominados “municipales” y que representan también el 4,8% del total son aquellos en los que el terreno y el local en el que funcionan pertenecen a la municipalidad, y son administrados por empleados municipales. Estas características condujeron a que sean señalados como “oficiales” o “municipales” ya que mantienen esa condición a pesar de los cambios de funcionarios.

g) Finalmente, los comedores clasificados como “todos” o “veletas” (3,2%) son aquellos que están íntimamente ligados con el sistema político porque sus responsables participan activamente en política y hasta ocupan cargos partidarios, pero que no mantienen fidelidad a ningún dirigente en particular, a pesar de reconocer que surgieron gracias al aporte de algunos de ellos, o que algunos siendo

los padrinos principales. Toman los recursos de quien vengan en el momento que vengan.

**“La gente sabe que “Juan” y “Pablo” son padrinos y está todo bien pero no tenemos obligación de ninguna respuesta política hacia ellos.** La tiene re clara la gente. Por eso que yo me llevo bien con la gente. Acá bajó “Zacarías” también, con proyectos de chicos de la calle...pero no por eso soy política de los “Zacarías”, ni puntera, ni la gente tiene obligación de votarlo al “Abel”. Nada. Acá hablamos de hacer trabajo social y **todo lo que sea bien para el barrio, bienvenido sea** y le damos para adelante...”. “Ellos ya saben como soy yo. Yo te voy te pido. No vuelvo a hablar con vos. Yo ya te planteo mi problema y en qué me podés ayudar. En vos está y si tenés la posibilidad lo hacés. **Entonces se quedan con la vena porque te vengo a ver a vos y a los dos días voy a ver uno mayor que vos**”. (Entrevista N° 7)

“Como nosotros somos conocidos, **nos metemos como la mugre en todos lados y manguemos por todos lados y nos bajan de todos lados**”. (Rosa, de El refugio).

“Los que no están solos son los comedores que trabajamos políticamente, los que no estamos solos. Yo no tengo políticamente, asociándome a la política no estoy, yo tengo ayuda porque insisto en pedir a ser cara rota, no porque ellos vienen y golpean a ver que necesito. Todas las ayudas que vienen, vienen por el motivo que yo voy e insisto y bueno. Y por eso distintos problemas distintas necesidades a distintas personas que realmente conozco que están ahí. Son funcionarios, de distintas áreas.” (Entrevista N° 16)

Este tipo de vinculación entre el intermediario responsable del comedor y el dirigente se relaciona con lo que se denominó “mediación patronal” en un estudio sobre la relación de patronazgo entre los trabajadores industriales y los hombres fuertes a nivel local, los patronos-intermediarios (Boissevain,1985). En este tipo de mediación, si bien hay presencia de elementos personales y morales, la relación no es exclusiva, es inestable y cada vez es más transaccional. El cliente tiene varios patronos “especializados” y anda siempre en búsqueda de personas que puedan ayudarlo a cambio de negociar su voto o realizar servicios.

#### *Clasificación según la posición ocupada en el intercambio clientelar*

Todos los tipos de pertenencia antes desarrollados permiten construir una tipología de los intermediarios reagrupándolos según el tipo de posición ocupada en el intercambio clientelar, entendiendo por posición a la determinación de quién sea el efectivamente representado por el intermediario dentro de la pirámide clientelar: el patrón, un aliado o un opositor del patrón, o las personas que están en la base de la cadena (clientes), sin representación política.

En ese marco se construyó un continuo basado en la relación del intermediario con el Patrón, que pretende reflejar cómo se ubican los diferentes intermediarios con respecto al mismo. La mayor cercanía o lejanía, con relación a las alianzas políticas

y apoyos brindados al patrón, condiciona el modo de acción esperable del intermediario en caso de desfasajes en las políticas alimentarias. Se supone que, por ejemplo, en caso de desabastecimiento de alimentos, los intermediarios que más energías movilizarían contra el municipio serían los más cercanos al cliente y los más “contemplativos” serían los más cercanos al patrón.

Se avanzó, en ese sentido, en describir cinco tipos: intermediarios que representan al patrón directamente; intermediarios que representan a aliados políticos del patrón y que trabajan para él; intermediarios que representan a aliados circunstanciales o estratégicos del patrón; intermediarios que representan a opositores del patrón; intermediarios que no representan a nadie políticamente.

Los intermediarios que representan al patrón son aquellos considerados “municipales o que responden al intendente y/o el funcionario a cargo del área social, entendidos éstos como la personificación del Patrón dentro del esquema clientelar.

Los intermediarios que representan aliados políticos son los que se identifican con políticos que tejieron alianzas con el Patrón en todas las elecciones para cargos legislativos y ejecutivos en el período analizado. En el caso en estudio, incluimos a cuatro dirigentes, dos concejales municipales y dos diputados provinciales, todos ellos del grupo o línea política que trabaja directamente con el intendente.

Los intermediarios - aliados circunstanciales son los que responden a aliados electorales o parlamentarios ocasionales del Patrón. Incluimos allí a quienes participaron a través de alianzas en la última elección del 2003.

La categoría de intermediarios-opositores agrupa a dos tipos de intermediarios. Los que se identifican con un dirigente (concejal) opositor al oficialismo, y los que trabajan en alguna de las cuatro organizaciones piqueteras.

Finalmente, los intermediarios-no políticos, agrupa a dos tipos de intermediarios: por un lado, los que no se identifican políticamente con ninguno de los dirigentes o grupos partidarios; y, por el otro, los que forman parte de organizaciones no gubernamentales que precedían al programa o fueron creadas por actores ajenos a la trama política.

Es necesaria una aclaración adicional. Esta clasificación presume a los grupos de piqueteros y de opositores políticos en un mismo grupo y a ambos en una situación, si bien lejana al Patrón, menos distante a éste que los intermediarios no vinculados a fuerzas políticas y más cerca del cliente. ¿Por qué razón las organizaciones piqueteras –sobre todo, las que reniegan de la democracia representativa- no están ubicadas en una posición más extrema de oposición al Patrón? La opción de categorizarlas en ese lugar, a pesar incluso de la mayor capacidad piquetera de movilización callejera, tiene relación con la capacidad de retiro del sistema y de daño político de unas y otras respecto del Patrón. Por un lado, las organizaciones piqueteras tienen una mayor dependencia de los planes sociales gubernamentales, tanto a causa de sus limitaciones para captar recursos privados como de sus urgencias para el reclutamiento político, asuntos en que se asimilan a los grupos opositores políticos “pro-sistema”: el límite para la confrontación en este campo es la migración de clientes a otros comedores “más eficientes” en la provisión de beneficios. De hecho, muchas de las organizaciones piqueteras reconocen en el propio partido gobernante el origen de sus principales dirigentes:

**“Estuve en el Ateneo (línea del PJ local), hace muchos años. El que era de “Lucas”. El que está en 2 y 42. Ahí también había un comedor, estaba como encargado. En ese tiempo no tenía tanto tiempo...no tenía tanta militancia. Después empezamos acá y me gusta”.**  
(Entrevista N° 26)

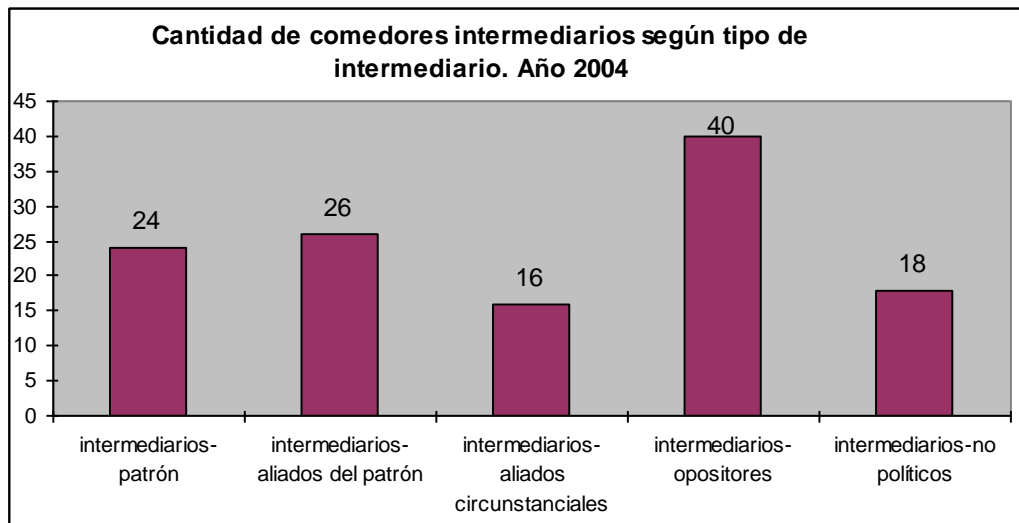
Por el otro lado, los grupos menos politizados en sus intereses –Cáritas, por ejemplo- gozan de una mayor credibilidad pública en materia de ayuda social, lo que potencia su poder de deslegitimación del esquema global de políticas alimentarias en caso de desavenencias con el Estado.

De esto modo, la cantidad de comedores que agrupa cada categoría, en el período 2004/5, es la siguiente:

**Cuadro 5.**  
**Cantidad de comedores por tipo de intermediario. Año 2004/5**

Tipo de intermediarios	Cant. comedores	(%)
Intermediarios-patrón	24	19,4
Intermediarios-aliados del patrón	26	21,0
Intermediarios-aliados circunstanciales	16	12,9
Intermediarios-opositores	40	32,3
Intermediarios-no políticos	18	14,5
<b>Total</b>	<b>124</b>	<b>100,0</b>

**Gráfico 8**



Analizando la participación de esos mismos comedores en años anteriores, vemos que la incidencia del tipo de intermediarios sobre el total fue muy diferente. En un período de casi 10 años, el tipo de intermediarios que más creció, en cantidad de instituciones abiertas, es el del tipo “alejado” del patrón.

Resulta significativo tomar en cuenta esta evolución para los aspectos del presente trabajo que encararemos en los capítulos siguientes, con relación a las modificaciones en la relación entre Patrón e Intermediarios respecto de lo



marcado por la teoría tradicional más aceptada sobre el clientelismo. Comparando la participación de cada mediador en el año 2004 (Cuadro 5) con la participación en 10 años anteriores (Cuadro 6), se observa que la incidencia de los comedores con intermediarios-patrón o aliados del patrón sobre el total se reduce del 72% al 40%, al mismo tiempo que los intermediarios-aliados circunstanciales mantienen la representación del 12% en el total de comedores abiertos en cada período.

Sin embargo, los comedores con intermediarios-opositores pasaron de ser el 4% del total en un primer período, al 32,3% diez años después. Los comedores de intermediarios-no políticos, aunque en menor medida, aumentaron su incidencia sobre el total, pasando de ser el 12% al 14,5%.

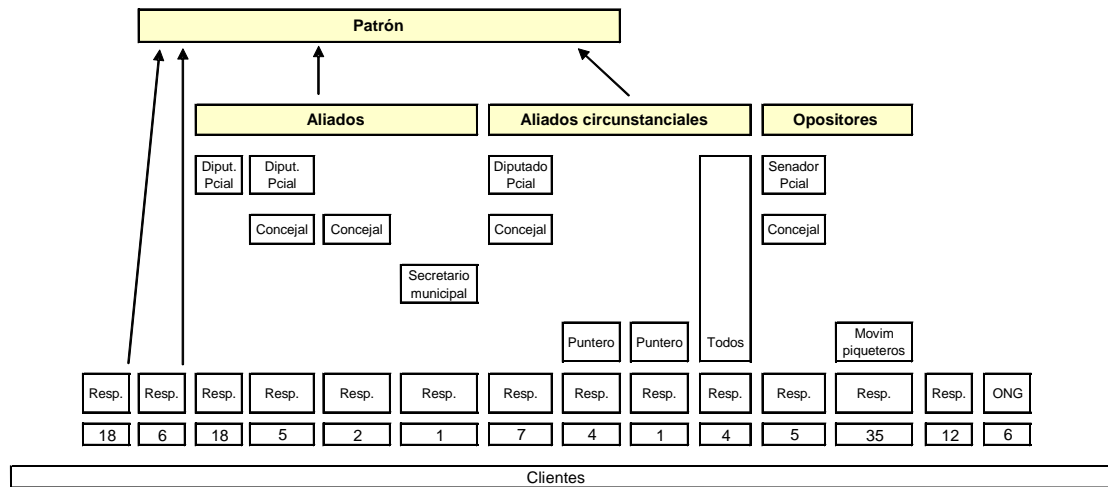
**Cuadro 6.**  
**Participación de cada tipo de mediador en el total de comedores para cada período**

Tipo de intermediarios	1995-1999		2000-2003	
	Cant. comedores	(%)	Cant. comedores	(%)
Intermediarios-patrón	10	40,0	13	33,3
Intermediarios-aliados del patrón	8	32,0	10	25,6
Intermediarios-aliados circunstanciales	3	12,0	9	23,1
Intermediarios-opositores	1	4,0	1	2,6
Intermediarios-no políticos	3	12,0	6	15,4
<b>Total</b>	<b>25</b>	<b>100,0</b>	<b>39</b>	<b>100,0</b>

La localización geográfica de los comedores conforme la delegación territorial permite confeccionar una red de las relaciones clientelares ligada a la política alimentaria distribuida en las 18 delegaciones o barrios.

Más allá de esta distribución territorial, los intercambios clientelares funcionan, además, piramidalmente y en cadena.

**Gráfico 9**



El cliente del patrón máximo (intendente, en este caso) se torna a la vez en patrón del siguiente escalón en la cadena y así sucesivamente hacia abajo. Cada eslabón siguiente en la cadena combina una situación de poder más débil compensada con un número de miembros superior.

El poder relativo de cada patrón en la cadena viene dado, por lo tanto, no tanto por sus atributos individuales sino por el del colectivo del eslabón en que son miembros: desde el Intendente –a cargo del unipersonal Poder Ejecutivo que concentra la administración del grueso de los recursos públicos- pasando por el Diputado o Senador provincial, luego el Concejal –miembro del cuerpo colegiado que aprueba los presupuestos anuales y que tiene facultades de control y hasta suspensión del Intendente-, el puntero que apadrina a varios comedores, y el puntero o responsable a cargo del comedor –el que la teoría tipifica como el “intermediario” puro, y cuyo peso tiene que ver con el número de votos que controla pero también con ser parte de un colectivo de comedores de un mismo patrón, de mayor fuerza individual mientras mayor sea el quantum tanto de pares como de clientes controlados- hasta el cliente último, se configuran diferentes situaciones de poder relativo que inciden sobre la naturaleza de los intercambios entre los eslabones contiguos de la cadena.

De todas las relaciones patrón-cliente de la cadena, nos referiremos en esta investigación, específicamente a las que vinculan a los responsables de los comedores –intermediarios, en términos estrictos dentro de la teoría del clientelismo- con su patrón inmediato. Esto significa aislar del análisis la eventual relación patrón-cliente entre su patrón inmediato y otro superior de la cadena (ejemplo, el intendente respecto del concejal aliado, por ejemplo), aunque la comprensión de las implicancias políticas totales del clientelismo (el impacto del canje en la distribución del poder) no puede estimarse sin agregar debidamente el efecto cascada de esas relaciones encadenadas.

Este modo de aislar estas relaciones del análisis total tiene, sin embargo, una justificación metodológica: supone hacer un corte en las cadenas clientelares en los puntos en que una posición de patrón supone al mismo tiempo la ocupación de un espacio de poder legislativo o ejecutivo, es decir, donde interceptan el poder clientelar y el poder democrático.

Y, por otro lado, permite pararse sobre la figura más estable en la cadena clientelar: el intermediario o broker, cuya utilidad para el sistema lo hacen objeto “apetecible” permanente tanto para quienes aspiran a ejercer posiciones patronales máximas como para quienes procuran quedar dentro de las seguridades sociales mínimas ofrecidas a cualquier cliente de la base de la pirámide.

### 4.3. Los clientes

En la teoría del clientelismo el cliente es quien resulta efectivamente beneficiado con los bienes y favores del patrón. En este sentido, los clientes son, en primer lugar, los propios responsables de los 124 comedores y sus familias ya que ellos resultan los primeros beneficiarios de los alimentos frescos y secos recibidos por parte del gobierno local, más el pago de los servicios básicos si tienen convenio firmado. Si se tiene en cuenta la cantidad promedio de miembros en hogares en el distrito estudiado <sup>31</sup>, los beneficiarios directos representarían un total de entre 374 (tomando el promedio para el total de hogares, que es de 3,02) a 512 (tomando sólo el promedio para hogares indigentes que es de 4,13 personas). Es por ello que cuando hablamos de intermediarios a lo largo de la investigación estamos refiriéndonos en parte a los clientes también.

En segundo lugar, los clientes también son las personas que desarrollan tareas de cocina o de limpieza en el comedor, a raíz de la contraprestación que deben brindar por ser beneficiarios de planes sociales, ya sea del Plan Jefes de Hogar (Nacional) o del Plan Barrios (Provincial). Estas personas representan un total de 2.315 para todos los comedores, con lo que los beneficiarios totales de este grupo y sus familias ascenderían a otros 6.990 a 9.559 según se tome como promedio de miembros de cada hogar la del total de los hogares o sólo el promedio para hogares indigentes.

Sumando el primer grupo con el segundo, los beneficiarios de la política alimentaria en el programa estudiado (comedores comunitarios) representan entre 7.364 a 10.071, dependiendo de si el tamaño de los hogares de estos beneficiarios son considerados no indigentes o indigentes, respectivamente.

En tercer lugar se debería considerar como clientes a las personas (niños, adultos, ancianos) que asisten a comer o a retirar viandas en los comedores y

---

<sup>31</sup> Según datos extraídos de la EPH, 2do semestre de 2005.

cuyo número fue declarado por los propios responsables en las entrevistas realizadas. El número de beneficiarios declarado por los responsables entrevistados a partir de una muestra fue de 5.393, un promedio de 168 por comedor. Si ese promedio se aplicara al total de los 124 comedores, el número total de beneficiarios ascendería a 20.898. Tanto el primer grupo –las familias de los responsables- como el segundo grupo -el de los beneficiarios de planes y sus familias- estarían comprendido en este tercer grupo, ya que cuando las personas entrevistadas responden sobre el total de sus beneficiarios están contando al total de niños, adultos y ancianos que comen allí o retiran vianda, incluyendo a los mencionados.

Sin embargo, conocer la cantidad exacta de beneficiarios tomando esta tercera categoría de beneficiarios no resulta del todo conveniente porque los responsables de comedores tienden a ocultar y sobreestimar el número real de beneficiarios o de personas que asisten a su comedor. La puesta en marcha de la base única de beneficiarios a fines de los noventa permitió, entre otras cuestiones, poner en marcha sistemas de monitoreo o seguimiento en base a entrevistas realizadas a una muestra de beneficiarios las cuales demostraron que sólo el 20% de los beneficiarios declarados por los comedores coincidía realmente con la población beneficiaria de los mismos.<sup>32</sup>

Estos diagnósticos coinciden de alguna manera con los formulados por el Área de Diagnóstico y Base de Datos del municipio, que funciona de manera independiente de la Subsecretaría de Desarrollo Social. En el marco de estudios de campo sobre salud, los encuestadores de esta área se han encargado de relevar, durante el año 2004, a las familias y personas beneficiarias del programa de comedores comunitarios, a través de la inclusión de preguntas al formulario que habitualmente utilizaban para relevar problemáticas de salud. El estudio, basado en entrevistas domiciliarias, se realizó en un total de 12 delegaciones,

---

<sup>32</sup> Municipalidad de La Plata, “Evaluación diagnóstica del Programa Alimentario Local”, Dirección de Evaluación, Secretaría de Desarrollo Social, Diciembre 1999.

incluyendo: Arturo Seguí, San Carlos, Los Hornos, Villa Elvira, Romero, San Lorenzo, Tolosa, Olmos, Ringuelet, City Bell, Etcheverry y Villa Elisa. Así, se entrevistaron un total de 2.257 hogares residentes en zonas aledañas a los comedores y a un total de 821 hogares cuyos jefes de hogar o sus familiares (que sumados arrojan el total de 2.182 personas) figuraban en las planillas de beneficiarios de los comedores, con el objeto de comprobar si asistían o habían asistido en el último mes, aunque sea una vez, al comedor de su barrio.

Los resultados fueron divididos conforme los hogares y las personas figuraran o no en la planilla de beneficiarios informados por los comedores. Así, se presentan los resultados “con lista”, separados de los “sin lista”.

Si se toman en cuenta los primeros –hogares informados como beneficiarios-, se observa que, en promedio, el 33% de las personas entrevistadas declara asistir o haber asistido al comedor de su barrio (en las localidades de Romero y San Lorenzo el porcentaje se eleva al 43 y 53%, respectivamente y en otras como en Arturo Seguí y San Carlos encontramos los menores porcentajes, del 18% en ambos casos). Si se toman los segundos –hogares que no necesariamente figuran en una lista de beneficiarios- el porcentaje de los que declaran asistir o haber asistido a un comedor es en promedio del 21%.

Esto significa que de las nóminas informadas por los comedores **sólo 1 de cada 3 beneficiarios** son reales. En función de esto, a los más de 20.000 beneficiarios declarados, debemos restarle las dos terceras partes, con lo que la nómina real de beneficiarios se acerca a los casi 7.000 que se mencionaban en los dos primeros grupos.

## Capítulo 5. Los intercambios clientelares

Uno de los componentes centrales del clientelismo y que define a este fenómeno como tal es la interrelación que se produce entre el patrón y los clientes. Esta interrelación consiste en un intercambio entre ambas partes de bienes y servicios, materiales o simbólicos. El patrón ofrece medios básicos de subsistencia, protección, mediación e influencia, así como liderazgo y organización, a cambio de la realización de trabajos, la provisión de determinados bienes o servicios y la promoción de los intereses del patrón.

En esta investigación nos referiremos específicamente a un tipo de *intercambio* en el que los recursos del patrón son los que dispone como ejecutor de políticas estatales (concentrándonos en específico en las políticas alimentarias), y en el cual la contraprestación del cliente consiste fundamentalmente en apoyo electoral. El apoyo electoral es el principal criterio de los políticos para entregar bienes a los votantes. Este criterio exclusivamente electoral distingue intercambios clientelares de otros intercambios programáticos. (Brusco, Nazareno, Stokes, 2002). Para el análisis de estos tipos de intercambios clientelares, la teoría muestra líneas divergentes en al menos dos grandes asuntos. Por un lado, la equidad o inequidad de los intercambios en términos de costos y beneficios para las partes. Por el otro lado, si las relaciones clientelares son funcionales o no a un empeoramiento de la ciudadanía, en las sociedades donde coexisten democracia y clientelismo.

Resulta preciso antes de adentrarnos en el caso, fundamentar las razones por las que adoptamos determinados enfoques teóricos para la lectura de la realidad en análisis.

### 5.1 Simetrías y asimetrías en los intercambios

El intercambio del clientelismo se produce entre personas con *posiciones asimétricas de poder político*: uno que cuenta con acceso a y capacidad de

asignación de recursos estatales y otro que los necesita pero no los dispone, excepto si éste se lo permite. Al decir de Roniger (1994, 1997) y Lomnitz (1988), las transacciones se basan en el control diferencial que, en sociedades estratificadas, los actores sociales tienen sobre el *acceso y el flujo de los recursos*. El cliente reconoce tanto el valor que para él tiene el acceder a esos recursos, como el hecho de que es el patrón quien los posee y además “el encargado de tomar las decisiones de cómo asignarlos” (Weingrod, 1977).

De ese modo, el que tiene (más) poder político, derivado de su autoridad legitimada en la racionalidad burocrática (y que no excluye otras legitimidades basadas en el carisma o la tradición, según las categorías weberianas) provee al que tiene menos poder de algo que éste siente no podría alcanzar en tiempo y forma si no contara con el favor o la influencia de aquél. En la visión clásica ese algo tiene que ver con la satisfacción de necesidades básicas (alimentarias, de empleo, seguridad social, otras) y la protección del individuo y su familia, que pueden ser resueltos por el patrón en la medida que dispone de los recursos y aparato del estado. En términos de una democracia moderna se trataría de derechos básicos que deben ser proporcionados por el Estado, pero que el individuo siente –desde su condición y experiencia de pobre- que no puede ser resuelto sin el favor del más poderoso.

“Siempre un cuadro político tenés que estar en un cuadro político, ser peronista -yo soy peronista-y porque por ahí **podes tener un rasguño**, por ahí los tipos te pueden ayudar, o **siempre necesitás un favor, siempre**, vos fijate como se maneja todo esto...” (Entrevista N° 9)

Quien tiene menos (o nada de) poder político, entendido –reiteramos- como la posibilidad de participar en los procesos de adopción de políticas y decisiones que influyen en sus medios de subsistencia, ofrece en intercambio el único derecho que tiene sin necesidad del favor de nadie: el derecho a elegir sus representantes. No enajena su derecho a ser elegido porque no lo goza en términos efectivos: la postulación a una candidatura implica un presupuesto de recursos económicos, una red de relaciones sociales de poder y hasta un capital educativo y cultural de los que generalmente carece, del mismo modo que para la satisfacción de otras



necesidades más urgentes para él y su familia tales como las de salud, vivienda o hasta nutrición.

“Yo si tengo que contar votos en política, yo había hecho un cálculo que acá a nosotros nos votaban alrededor de 80 personas. Es lo que más o menos históricamente.... Por ahí la necesidad ante todo es la que hace juntar a los vecinos y a la gente que no... **por ahí la comida sabemos que en todos lados pasa**. La necesidad acá era el agua, la luz, distintos...” (Entrevista N° 18)

¿Significa que esa asimetría de poder o desigualdad funcional (Corzo Fernández, 2002) torna al intercambio clientelar en un canje de “tesoros por espejitos”? Para entender esta cuestión es necesario remitirnos a lo que ya señalaran coincidentemente diversos autores clásicos del clientelismo acerca de la necesaria reciprocidad del canje patrón – cliente: este intercambio debe ser recíproco (Gouldner, 1977, Roniger, 1994), y equilibrado (Scott, 1985) para ser visualizado como legítimo, esto es, para que ambas partes acepten entrar en dicha relación.

Lo que el cliente tiene para dar no es menor: su voluntad política, que es la moneda fuerte en la formación de capital político en un régimen en el que la legitimidad del poder se basa en el origen popular de los mandatos. A diferencia de la voluntad individual que se disuelve en la abstracción de la voluntad popular y que se expresa en el ejercicio secreto del sufragio –que puede variar en el tiempo sin costos individuales para el que migra en su adhesión-, en el caso de la relación clientelar lo que se ofrece es un respaldo explícito, público, no contingente y susceptible de “ser contado” por los demás actores con los que el patrón compite por el control de recursos públicos, al punto que el grado de poder relativo entre uno y otro varía de acuerdo a la sumatoria de esos apoyos explícitos.

Y lo que tiene para recibir, tampoco es menor para el cliente: los compromisos del poder político para con él tampoco revisten el carácter abstracto y genérico del contrato elector- mandatario emanado de una elección general –que en realidad, funciona como una mera delegación del derecho a decidir sobre los recursos públicos- sino que se concretiza, individualiza y estabiliza en una oferta determinable y corriente de bienes y servicios, entre los cuales los alimentos constituyen la prestación más regular. Como no tiene ahorros en el exterior, ni bienes inmuebles, ni seguros contra riesgos, ni capacidad individual de lobby

sobre los gobiernos, el contrato clientelar es el único reaseguro que tiene el que vive en situación de pobreza o de indigencia ante la eventual traición o fracaso del contrato electoral democrático en términos de las expectativas de bienestar inherentes al voto ciudadano. No es casual, por tanto, que la mayor parte de los nodos de las redes clientelares (los comedores, por ejemplo) y sus correlatos de patronazgo político hayan surgido al calor de crisis sociales graves como la hiperinflación de 1989 y la crisis de 2001-2002.

*Si el poder político entre las partes es asimétrico, no lo es el canje o el intercambio en sí: cada parte entrega algo a la otra que le cuesta (para usar un término conocido por ellos) poco a cambio de algo que para ella tiene mucho valor. El patrón o funcionario consigue los votos simplemente por ejecutar el presupuesto que tiene asignado y el otro consigue alimentos, salud, vivienda, etc. entregando algo que, en caso de usarlo sólo en condiciones “normales” del ejercicio democrático, tiene un peso infinitesimal: nada le asegura que el uso “libre” de su voto en las elecciones le permita alcanzar mejor suerte en términos de satisfacción de sus derechos sociales que transándolo en un intercambio clientelar.*

Para el cliente, la satisfacción efectiva e inmediata de sus derechos sociales básicos –desde la comida hasta la pensión por invalidez, desde la tramitación del DNI hasta la escritura del terreno propio- es tan relevante como para el patrón contar con el voto y movilización político-electoral de aquél: los derechos políticos del cliente son un recurso crítico para su objetivo de mantener y acrecentar su poder.

“Una vez por mes me junto con los comedores, con todos. Hablamos única y exclusivamente de los comedores. Le llamamos jornada de trabajo. Dos veces al mes paso por “Inapecosa”<sup>33</sup>, media hora. Yo aparte con la comisión me junto una vez por semana. Es informativa, vemos cómo va andando “Inapecosa”, de la proyección, de la gestión, del trabajo. No es política. **Con los grupos éstos más que nada se trabaja la gestión**, no la política. Viendo cómo se solucionan los problemas. **Lo político es como que te lo delegan porque confían en vos**, como vos te preocupas, tenés más libertad para obrar políticamente. No hay cuestionamientos políticos. Te podés ir con “David”, con Kirchner, con Hitler, con Fidel Castro, es lo mismo”. (Entrevista N° 44)

---

<sup>33</sup> Nombre ficticio asignado a una Asociación.

Esta posición se enmarca con la de otros autores que sostienen, como ya desarrollamos, que el clientelismo se basa en transacciones asimétricas aunque mutuamente beneficiosas y abiertas (Gellner, 1985) que benefician a ambas partes, porque su estado de desigualdad funcional (haciendo referencia a diferentes situaciones de poder) no afecta al intercambio que requieren para alcanzar sus fines siendo dicho intercambio de complementariedad (Corzo Fernández, 2002).

“Es de ida y vuelta. Porque vos le podés dar porque los necesitás, pero también ellos te necesitan a vos. Porque puede ser otro el que esté acá.” (Entrevista N° 44)

Por supuesto que las expectativas de satisfacción en el intercambio son diferentes dependiendo del lugar desde donde se está ubicado en la red clientelar. Entre el que cede el derecho a elegir a cambio de alimentos, y el que se los entrega día a día (el puntero del comedor) hay una relación de intercambio que no es la misma que aquella que existe entre el puntero que cede al superior los derechos políticos de todos los que son atendidos en su comedor con el concejal que le consiguió el derecho a poner el comedor, ni los de éste con el Intendente que consigue sus votos y apoyo en el Concejo Deliberante a cambio de permitirle el manejo a discreción de una parte del presupuesto alimentario y otros recursos de la comuna.

Así, por ejemplo, un concejal que ofrece al Intendente sus votos en el Concejo puede exigir más que acceso al presupuesto público y la distribución de comedores: también puede exigir espacios de poder (secretarías, direcciones, etc.) para sus militantes y seguidores en el Poder Ejecutivo. Los jefes de comedor, a partir de cierta capacidad de captura de votos o movilización para actos o protestas –o incluso peso relativo ante sus pares- pueden reclamar empleos públicos, subsidios extras en las campañas o hasta cargos políticos o candidaturas, además de más alimentos para los comedores.

## **5.2 ¿Clientelismo versus democracia?**

Es importante destacar cómo esta noción de reciprocidad, si bien se encuentra presente en la sociedad en general, se torna una “ley de hierro” en la cultura

política<sup>34</sup>. Implica un acuerdo implícito en el que los beneficios “concedidos” a un tercero (aún cuando se trate de bienes y servicios solventados con fondos públicos, del que el político o funcionario no es propietario sino sólo su administrador o regulador para el bienestar general) deben ser correspondidos con una prestación posterior (no al instante, sino en el futuro) del “beneficiario” a favor del “benefactor”.

Lo que nos importa destacar es que lo que moviliza a los actores que intervienen en política a entablar relaciones de intercambio con otros actores son, principalmente, motivaciones políticas. A diferencia de las razones puramente solidarias o altruistas, no enmarcadas en una lógica dualista (dar-recibir) y que consideran que recibir no es un acto que crea un vínculo de dependencia entre quien recibe y el donante, porque lo que es deseable es dar sin esperar nada a cambio<sup>35</sup>, los responsables entrevistados (tanto los patrones como los clientes) dan esperando algo concreto a cambio.

Tanto la creencia en la *norma de reciprocidad* como base de las relaciones, como la diferencia entre ayuda solidaria y ayuda política, están presentes en el discurso de los responsables de comedores:

“Pero...la gente vos sabés que...**con la política me das, yo te doy**. Y como no hay nada, entonces, yo no comprometo con la gente, ni me comprometo a la gente. Trabajo lo justo y necesario.” (Entrevista N° 25)

“A esa **le hice un favor y me pagó mal**. Le hice el pozo del baño. Le mandé un chico y un día le faltó un balde y me dijo que le habían afanado todas las herramientas. Y entonces dije: no. No le mando más la gente. Le dije: Le hice un pozo de \$ 600 y me reclamó un balde que le había faltado de \$2. ¿Sabes cuánta gente he ayudado, cuánta gente le hice los pisos, le hice los techos? Yo hago favores!” (Entrevista N° 9)

“Sabemos que **políticamente las ayudas solidarias no existen**. Yo no puedo pedirle a la municipalidad de gauchada algo y después ir a reclamarle el centro de salud públicamente. Nosotros si bien se lo pedimos al alimento fue de otra manera. Exigimos que cumplan lo que necesitamos. Lamentamos que haya personas en el barrio que se fijan más en poder darle el servicio al patrón que

---

<sup>34</sup> Las normas que regulan el intercambio recíproco representan el conjunto de obligaciones, valores y expectativas interpersonales, que caracterizan ciertas relaciones de intercambio continuo en la sociedad.

<sup>35</sup> Este postulado está en la base de las principales religiones. La Biblia dice: “Amen a sus enemigos, **hagan el bien y presten sin esperar algo en cambio**. Entonces la recompensa será grande y serán hijos del Altísimo, que es bueno con los ingratos y los pecadores. Sean compasivos, como es compasivo el Padre de ustedes. No juzguen y no serán juzgados; no condenen y no serán condenados; perdonen y serán perdonados. **Den y se les dará**; recibirán una medida bien llena, apretada y rebosante; porque con la medida que ustedes midan, serán medidos”. (Lc 6, 35-38)

no ver esa posibilidad de solución a futuros problemas que tienen los chicos en el barrio.” (Entrevista N° 31)

“Si no estás encuadrado, si no asumís determinadas responsabilidades, si no asumís determinados **códigos de solidaridad**... no podés solucionar tu tema y después el otro que se muera.” (Entrevista N° 44)

Hay que señalar, por último, que este intercambio no puede ser analizado fuera del contexto político y social en el que se produce, y en particular sin su relación con el sistema de partidos vigente. Diversos autores (Zuckerman, 1985, O’Donell, 1996/7, Brinkerhoff, 2002) han señalado, por otra parte, que la intervención de los intermediarios y/o clientes en la vida política de una comunidad (a través de la vinculación con actores políticos, las gestiones desarrolladas para resolver problemas concretos, la participación activa en partidos y movimientos sociales, el rol asumido en los procesos electorales, etc.) debilita la democracia y deteriora ampliamente los derechos de las personas en términos de la construcción de ciudadanía.

En la misma línea otros sostendrán (Brusco, Nazareno y Stokes, 2004) que a pesar de que las redes clientelares constituyen el estado de bienestar de los países pobres ya que son las únicas redes capaces de dar respuesta a sus necesidades, esta posición no puede sostenerse porque tiene dos desventajas: “primero, que cada vez sale más caro comprar los votos (el elector que primero cambia su voto por un paquete de arroz después pretende hacerlo por un empleo) y segundo, que nada garantiza que la recepción de bienes asegure el voto al partido que se lo ofrece, por lo que debería prohibirse la distribución de ciertos tipos de bienes en períodos electorales.”

Sin embargo, para saber si algo debilita o fortalece, mejora o empeora, es decir, para establecer un enfoque en términos relativos, es necesario aclarar cuáles son las realidades que se relacionan o comparan: si la democracia y la ciudadanía como ideal o *deber ser* en términos éticos y muchas veces hasta constitucionales o la democracia y la *ciudadanía tal cual existen* en una sociedad dada en un momento dado con la que se observa en otro momento posterior.

Retomando lo reseñado en el capítulo teórico, caber recordar que el intercambio clientelar es reconocido como *un instrumento más* de los que se pueden usar en política para alcanzar un fin (Corzo Fernández, 2002), como una manera de *gestionar el poder* y organizar el *consenso* (Caciagli, 1996), como una *forma de acción política* en la que persisten esquemas de lealtades tradicionales (Archer, 1990 y Dávila, 1994), como un *rasgo o atributo del gobierno* (Weingrod, 1977) o como una *forma de representación política* (García Sánchez, 2001).

Todas esas miradas coinciden en destacar el rol central del clientelismo en el sostenimiento del sistema político (aunque genere formas débiles de fidelidad) y especialmente en regímenes representativos electorales. Sin embargo, no se ha analizado suficientemente cómo nacen y evolucionan los intercambios clientelares en las democracias latinoamericanas (la argentina entre ellas) que emergieron a principios de los ochenta después del último gran período de dictaduras militares, en el marco de las cuales se desenvuelven, entre otras, las del territorio bajo análisis en este trabajo. Esto es, sociedades con elevados niveles de desigualdad social y pobreza, con sistemas de lealtades y reciprocidad tradicionales y sin cultura cívica arraigada, donde se instala y mantiene (rompiendo la historia de discontinuidad institucional) una democracia con elecciones periódicas y con un sistema de partidos competitivo hacia fuera y hacia dentro de sus componentes.

El clientelismo bajo un sistema tradicional no es el mismo que observamos en una democracia de partidos<sup>36</sup> y en un sistema de competencia electoral abierta y regular, con partidos de masas que seleccionan sus representantes por el voto de sus afiliados. Este es el caso justamente de la sociedad política aquí estudiada, caracterizada además por la presencia de un partido predominante, cuya elección interna predefine la futura distribución del poder en el aparato burocrático del Estado.

---

<sup>36</sup> La representación ha experimentado transformaciones durante los últimos doscientos años. Para Bernard Manin (1997), el estudio de las transformaciones de la representación política, se articula en torno de cuatro aspectos: la elección de los representantes, su nivel de autonomía, la libertad de la opinión pública y el papel de la deliberación en la toma de decisiones políticas. A partir del análisis de estas cuatro variables establece tres formas de representación política: el parlamentarismo, la democracia de partido y la democracia de "auditorio".

Si bien en el análisis del “paso” del clientelismo tradicional al moderno revisado en el capítulo 2 se señalan, entre otras cosas, la expansión del Estado y de su burocracia y la consolidación de la misma como garante de los recursos que alimentan la relación clientelar (Boissevain, 1985), ésta no alcanza a tener en cuenta el peso o la incidencia que tiene en el intercambio clientelar actual el sistema de partidos, ni el de éste respecto del aparato estatal. Por ejemplo, cómo posibilita la aparición de competidores a los patrones locales (García Sánchez, 2001, Gay, 1997). O cómo, al habilitar una mayor competencia entre distintos intermediarios (Escobar, 1994), permite aumentar la capacidad negociadora de los clientes frente a ese mismo aparato burocrático, tratando de asegurar la mejor transacción posible a cambio de su voto.

Cuando algunos investigadores que analizan este intercambio en países democráticos (Brusco, Nazareno, Stokes, 2002) se preguntan por qué la gente participaría en un intercambio que es malo para ellos, encuentran en *el poder monopolístico* que tiene el patrón sobre los recursos las explicaciones. Según estos autores, un monopolista que controla el acceso a los recursos privados o públicos puede ser capaz de conseguir que los votantes acepten el equivalente a lo que es conocido en la literatura económica sobre monopolios, como un contrato de exclusividad. Este “contrato” induce a una mínima coalición ganadora de votantes a apoyar al monopolista en lugar de su competidor. La fuerza del sistema monopolístico está en la habilidad del monopolista para amenazar creíblemente con un castigo a los votantes que voten por el competidor. La credibilidad de las amenazas del monopolista descansa en la habilidad de éste para *monitorear las elecciones* de los votantes, por lo que las tecnologías que permiten mayor visibilidad en las elecciones de la gente alientan el clientelismo. Esto explica por qué en las internas (donde la concurrencia es crucial y se sabe ex post quien fue a votar) es más fácil usar redes sociales para obtener datos de cómo votó la gente. Las investigaciones de estos autores demostraron que si bien la estrategia de movilizar apoyo político utilizando el empleo público no fue exitosa, algunos tipos de beneficios canalizados hacia votantes individuales sí ayudaron a los

partidos del oficialismo local a ganar elecciones. La distribución de los fondos *Trabajar* entre 1996 y 2001 en los municipios de Misiones, que fue a menudo motivada políticamente, movilizó exitosamente el apoyo electoral, especialmente entre los pobres. Trabajos posteriores (Brusco, Nazareno, Stokes, 2004) realizados en tres provincias demostraron que el 7% de las personas entrevistadas recibió algún bien durante la campaña electoral de 2001, siendo el más común comida, al tiempo que entre los votantes pobres esa cifra ascendía al 12% y que la entrega de bienes durante las campañas electorales fueron cruciales en sus elecciones políticas, especialmente entre los votantes jóvenes, peronistas y pobres.<sup>37</sup>

Por todo ello, es que consideramos adecuado valernos para este capítulo del enfoque teórico de aquellos que reconocen que el clientelismo puede ser funcional a la democracia moderna, que incluso puede fortalecer a las organizaciones que participan del intercambio clientelar (Roniger), que contribuye a la legitimación del sistema político (Günes Ayata), y que puede ser una respuesta *racional* a la precariedad de las condiciones de vida cuando el liderazgo de los dirigentes dentro de los partidos y el control sobre la maquinaria política depende de lo que los políticos puedan entregar (Menéndez Carrión).

Finalmente, y contextualizando el intercambio clientelar en un sistema democrático partidario, el tema de las clientelas tradicionales ha sido abordado como el de *clientelas políticas* o *patronazgo de partidos políticos* (Weingrod y Waterbury, Silverman, 1977). Esto abre el camino para analizar las relaciones clientelares no tanto como relaciones individuales sino como relaciones de grupo en el marco de *una red o de una cadena de relaciones*. Estos abordajes son los que deben ser profundizados ya que no describen suficientemente la vinculación entre patrón-cliente con el sistema de los partidos políticos en el cual ese mismo patrón y sus delegados y ese mismo cliente y sus intermediarios tiene relaciones

---

<sup>37</sup> Estudio realizado entre 1.920 casos de las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Misiones en enero de 2002.



paralelas ni el grado en que estas relaciones inciden para posicionarse mejor en la red clientelar.

### **5.3 Quién da qué**

Desarrollaremos entonces a continuación el intercambio que se produce entre las partes de la relación clientelar considerando, por un lado, al gestor de políticas alimentarias (recortando la destinada a comedores comunitarios) y, en el otro, a los responsables de distribuir los alimentos, quienes tienen acceso diferencial a esos alimentos y a otros recursos de los que dispone el patrón, dependiendo de la diferente posición de poder con relación a ese mismo patrón.

Por otro lado, desarrollaremos lo que el intermediario-cliente ofrece a cambio al patrón que, como veremos, también depende de la diferente posición ocupada en la red clientelar, lo cual nos lleva a indagar sobre el rol del clientelismo en las elecciones y el sistema de representación partidaria.

#### **5.3.1. Lo que el patrón da. Tipo de intermediarios y acceso diferencial a recursos alimentarios**

En el capítulo 3 describimos los recursos alimentarios con los que contó el patrón en el período bajo estudio, y los efectores a través de los cuales repartía estos alimentos. Asimismo, analizamos el momento en el que las organizaciones sociales ingresan como efectores y los mecanismos para demandar su inclusión en los programas alimentarios, en especial el de comedores. En el capítulo siguiente, además, caracterizamos estos efectores en el marco de la teoría del clientelismo como intermediarios, realizando una clasificación de los mismos.

En esta parte de la investigación se analizará el tipo de mediador o intermediario y la cantidad de alimentos recibidos en el marco del Programa de comedores comunitarios, así como el tipo de intermediario y la cantidad de otros programas alimentarios a los que pudo acceder.

Conforme se desarrollara en otros capítulos, las asignaciones presupuestarias destinadas a alimentos se fueron incrementando a lo largo del período en estudio, con un pico de mayor oferta en el período 2001/2 motivado en la crisis de fines de 2001.

Como se mencionaba en el Capítulo 3, la mayor parte de los recursos propios se destinaron a la compra de alimentos frescos (carne, verduras, frutas) además de reforzar la compra de alimentos secos cuando no eran provistos por otras jurisdicciones. Los datos obtenidos para cuatro períodos permiten visualizar la evolución del total de alimentos distribuidos (Cuadro 7), según se trate de alimentos secos, frescos o carne:

**Cuadro 7.**

**Total de alimentos distribuidos semanalmente, por tipo y año. En kg**

	1998/9	2001/2			2003		2004	
	Secos	Secos	Carne	Frescos	Carne	Frescos	Carne	Fresco
Kilos de comida semanales	2.415	12.011	3.628	27.353	1.409	2.148	1.751	1.301

A partir de allí y teniendo en cuenta ese total de alimentos, se observa en el Cuadro 8 que la distribución de los mismos favoreció más claramente a los intermediarios ligados directamente al patrón o aliados con el mismo, a pesar de que en cantidad de instituciones éstas redujeron su participación a la mitad (en 1995/99 los intermediarios-patrón representaban el 40% del total de comedores y en el período 2004/5 sólo el 19,4%) o menos (en el caso de los intermediarios-aliados, que pasaron de ser el 32% del total de comedores al 21% en los mismos períodos).

En los primeros períodos (1998/9), los intermediarios-patrón y los intermediarios aliados concentraban casi el 80% de los alimentos secos que se distribuyeron, al tiempo que en el 2001/2 concentraban entre el 55% y el 71% de los recursos secos, frescos o la carne. Para el año 2004 si bien se reduce la porción de alimentos que reciben tanto en carne como en fresco estos tipos de intermediarios siguen sumando casi la mitad del total de recursos distribuidos.

Es interesante destacar que entre estos dos tipos de intermediarios los que representan a los aliados del patrón recibieron la mayor porción de la torta de recursos comparado con los aliados directamente vinculados al patrón. Dependiendo del año y del tipo de alimento analizado, recibieron entre un 6,6 % y un 10,4 % más que los segundos.

### Cuadro 8

#### Porcentaje de alimentos recibidos por cada tipo de intermediario cada período, por tipo de alimento

	1998/9	2001/2			2003		2004	
	Secos	Secos	Carne	Frescos	Carne	Frescos	Carne	Frescos
<i>Intermediarios-patrón</i>								
Kg	1.130	3.249	1.155	8.016	349	506	385	264
%	46,8	24,2	31,1	29,4	23,9	23,5	21,3	20,0
<i>Intermediarios-aliados del patrón</i>								
Kg semanales	735	3.908	1.433	9.651	487	688	498	364
%	30,4	30,8	40,1	35,0	34,3	32,1	28,0	27,8
<i>Intermediarios-aliados circunstanciales</i>								
Kg semanales	300	2.123	705	4.478	263	358	278	203
%	12,4	16,0	19,4	16,6	20,7	16,7	17,1	15,6
<i>Intermediarios-opositores</i>								
Kg semanales	0	1.358	0	2.804	153	300	386	299
%	0,0	17,1	0,0	10,2	10,3	14,0	22,1	23,5
<i>Intermediarios-no políticos</i>								
Kg semanales	250	1.373	335	2.404	157	296	204	171
%	10,4	12,0	9,4	8,9	10,7	13,7	11,5	13,1
<b>Total</b>								
Kg semanales	2.415	12.011	3.628	27.353	1.409	2.148	1.751	1.301
%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Aparentemente, los recursos que tuvieron que redistribuirse para dar respuesta a las presiones de los grupos piqueteros, y que se observa en la participación que tuvieron del 0% al 22,1% (Cuadro 8), salieron básicamente de comedores a cargo de personas directamente relacionadas con el patrón, los cuales redujeron su participación del 45,8% en un principio, a la mitad.

Los aliados o aliados circunstanciales mantienen relativamente estable su participación en el total de alimentos recibidos, del mismo modo que los intermediarios no políticos.

Considerando los 6 programas alimentarios que se implementaron en el partido de La Plata (Fopar, Vida, Plan Eva Perón componente 2 a 5 años, Comedores comunitarios, Copas de Leche y Entrega directa), se observa que los comedores cuyos intermediarios se encuentran más cerca del patrón **fueron, además de efectores del Programa comedores comunitarios, efectores de entre 2 a 3 programas alimentarios más** en algún momento del período analizado.

### **Cuadro 9**

#### **Tipo de intermediario y promedio de programas en los que participa como efector**

<b>Tipo de intermediarios</b>		<b>Promedio de programas en los que participan o participaron</b>
Intermediarios cercanos al Patrón	Intermediarios-patrón	2,3
	Intermediarios-aliados del patrón	2,5
	Intermediarios-aliados circunstanciales	2,3
Intermediarios lejanos al patrón	Intermediarios-opositores	1,6
	Intermediarios-no políticos	1,5

Los programas a los que acceden casi exclusivamente los intermediarios del primer grupo, además de los comedores, son los de copas de leche, entrega directa, y Vida. Muchos han accedido al Programa de 2 a 5 y al Fopar, a partir de su institucionalización.

Por el contrario, los programas a los que acceden los del segundo grupo son, además de comedores, el de copas de leche o el Fopar. No hay ningún responsable de estos comedores que sea, además, manzanera o coordinador del Vida o que haya recibido en forma directa alimentos, como puntero barrial.

En el caso del Fopar, por ejemplo, conforme datos de abril de 2005, se han aprobado proyectos que tienen a estos comedores efectores del programa en la ciudad, por más de 4 millones de pesos.<sup>38</sup> Del total de esos recursos, casi el 30% fue ejecutado por responsables de comedores identificados con aliados directos del patrón y, sumados los recursos ejecutados por intermediarios-patrones, alcanzan el 56,5%. Los aliados circunstanciales, por otro lado, obtuvieron el 19,9% quedando menos del 25% para los intermediarios opositores o intermediarios-no políticos.

**Cuadro 10**  
**Tipo de intermediario y acceso al Fopar**

Tipo de intermediarios	Monto y porcentaje de recursos que Fopar adjudicó a los comedores comunitarios. Año 2004	
	\$	%
Intermediarios-patrón	1.071.384	26,2
Intermediarios-aliados del patrón	1.195.395	29,3
Intermediarios-aliados circunstanciales	813.747	19,9
Intermediarios-opositores	688.535	16,9
Intermediarios-no politicos	315.849	7,7
<b>Total</b>	<b>4.084.910</b>	<b>100,0</b>

38 El monto total de proyectos aprobados ascendía para ese período a \$7,4 millones, con lo cual los comedores que constituyen nuestra unidad de análisis recibieron el 55% del total de recursos Fopar para la Ciudad.

### **5.3.2. Tipo de intermediarios y acceso diferencial a otros recursos del patrón.**

En las entrevistas a los responsables de los comedores se indagó sobre las personas a las que concurren en caso de problemas en el comedor mismo o en el barrio. El objetivo fue indagar quiénes son las personas que integran la nómina de “contactos” a las que recurren, cuál es la posibilidad de acceso a los funcionarios a cargo del área social (patrón), y qué tipo de recursos pueden obtener de sus relaciones políticas.

Los nombres que aparecen se vinculan, en el 83,5% de los casos, con el sistema político local, en un 8,8% con el sistema político provincial actual o de otras épocas, y el 7,7% con dirigentes nacionales, también en cumplimiento del mandato o con mandato vencido.

Para el desarrollo de esta función el político capitaliza su conocimiento sobre el funcionamiento de la burocracia y la organización del sector público, destreza de la que carece el ciudadano promedio. Así, la intermediación se desenvuelve “como un servicio personal que presta el político a sus representados, y la gestión de obras, como una labor en la que el representante promueve como propias las gestiones y obras del Estado. Estos desciframientos operan como apropiaciones simbólicas de lo público, ya que el político canaliza sus intermediaciones como servicios particulares (un tramitador) y capitaliza las obras y gestiones del Estado a su favor” (García Sánchez, 2001).

En estrecha relación con la tarea de intermediarios y gestores de obras, los entrevistados destacaron que es necesario mantener vínculos con otros políticos y miembros de la burocracia del Estado, si se quiere tener éxito en el desempeño de la labor como representante local. Así, aparecen las categorías conceptuales de “contactos” y “red” política, que remiten a la manera como los ediles establecen relaciones con sus colegas y el Estado. La primera, hace referencia a un vínculo instrumental que establece el representante con otros políticos y con funcionarios públicos, en función del desarrollo de gestiones y obras. La segunda, remite a una

interacción entre políticos, que trabajan en pro de un proyecto político colectivo, que generalmente pretende alcanzar el éxito electoral. Estas categorías, describen el tipo de vínculos que establecen los representantes locales con otros políticos y funcionarios públicos, del nivel local, distrital o nacional, y gracias a los cuales logran acceso a los recursos y espacios, necesarios para desempeñar “adecuadamente” su papel.

### *Intermediarios Patrón*

Generalmente no tienen problema en acceder a los funcionarios municipales y en especial a los que están a cargo del área social para resolver problemas. Reciben la visita de estos funcionarios de manera frecuente y el acceso es directo entre el responsable del comedor y las máximas autoridades del área social. Cuando se le efectúa a esta área un pedido de algún bien o servicio que excede la competencia de la misma (cuando no es gas o mercadería, lo que generalmente se le reclama), recurren de manera directa o indirecta al Intendente.

“Cuando el tema es *mercaderías, gas...* reclamo con la Subdirectora de Desarrollo Social, “María”. Algunas otras cuestiones que tengan q ver con el comedor lo hablo con “Agustín” que es Director. O si no, con el Intendente, si no hay respuesta de estas otras dos personas. Hay una chica que es política, que no tiene un cargo, hace mucho trabajo social, es “AC”. Ella trabaja con “M” (nota: chofer del Intendente), es la que tiene que ver con *medicamentos, en emergencia habitacional* en provincia. Tiene muchos contactos, nos da una mano muy grande, es impresionante lo que trabaja esa chica (...)”(Entrevista N° 10)

Independientemente de que acceden de manera directa al propio intendente y a los responsables del área social mantienen buena relación con los delegados barriales, a quienes recurren por problemas en el barrio, y mencionan a otros referentes del partido oficial. Ninguno desconoce su dependencia política de algún dirigente y, aunque en algunos casos no existe un vínculo diario, sí existe una relación de muchos años.

“Yo directamente lo que es con delegación y si no, me manejo sola. Siempre me manejé sola. O sea, siempre desde mis inicios fue golpear las puertas y plantear situaciones o problemas y bueno...Y en la delegación hay muy buena relación porque desde...no sé, *desde una máquina, un caño, un foco, lo que necesitemos*, no sé, que esté al alcance de ellos, obvio, hay cosas que no. (Cada cuanto es el contacto?) Hay un contacto semanalmente. (Entrevista N° 28)

Desde sus orígenes se comprometieron en la resolución de problemas barriales (caso del agua corriente en la zona del arroyo “El gato”) colaborando con mano de obra, y convocando a muchos vecinos. Actualmente reconocen que ese

compromiso por las cosas del barrio es difícil de lograr, excepto que sea un tema en el que tengan particular interés. Las demandas de los vecinos que son satisfechas se relacionan con la seguridad (gestiones ante la Comisaría), elementos y útiles escolares, medicamentos, etc. Saben perfectamente a quién recurrir para cada cosa y cuando la gestión excede las competencias locales no tienen problema en recurrir a las autoridades provinciales responsables de cada temática.

“Yo primero voy a hablar con la parte de acción social digamos, si tiene que ser una ayuda de gente carenciada ¿no? Como empleada municipal tengo que respetar eso. Si. Y si es necesario... En la parte de acción social. Y si es necesario de hacer una nota por la institución venimos a hacer la nota directamente a las personas que le corresponde. Tanto a director o intendente o delegado. Cada cosa tiene su área entonces cada uno se dedica al área. No puede ir a decirle a la Directora, a “María”, mirá necesito que me arreglen la calle, escuchame, andá a hablar con el delegado. Si tengo que hablar con el Ministro, ponele, por un partida de guardapolvo y voy a ir a tratar de hablar con el director o con el Ministro de Educación...” (Entrevista N° 22)

### *Intermediarios Aliados*

Cuando se indaga sobre su red de relaciones y contactos son innumerables los políticos y funcionarios que mencionan los responsables de comedores, ligados a políticos aliados al Intendente. Se dirigen de manera directa al área social por temas relacionados con los comedores y otros de su incumbencia y al delegado barrial por temas que pueden resolver en esa instancia.

Empiezan a aparecer legisladores provinciales, funcionarios provinciales y nacionales y otras organizaciones en la agenda de contactos, a quienes conocieron por participar de programas desarrollados por esas jurisdicciones o por la cantidad de gestiones que realizan. Si bien hay varios en esta situación, uno de los casos más paradigmáticos es el de un comedor de Gorina:

“Nosotros tenemos muy buena relación con “María”, que es la Subsecretaria de Desarrollo Social. Y ella, para ella lo que nosotros hacemos lo toma como ejemplo, le aporta muchísimo... Después con municipio, provincia y nación, **tenemos una respuesta al toque de cada cosa...tenemos muy buena relación.** En el municipio puedo hablar con cualquier secretario, personalmente. **Me recibe cualquiera.** ..No necesito chapa de nada. Secretarios, la cámara de diputados, con el intendente inclusive, con la secretaria de Desarrollo Social, no tengo problemas con nadie, es más, tengo contactos con todos. (contactos en provincia?) Si, en la cámara de Diputados, si, todo, todos los diputados. (con el Consejo Pcial?) También, relación excelente, le podés preguntar a cualquiera de ellos por mí. En Nación con la gente del Fopar. Con “V”, con “C”, con “Ana”, con cualquiera que tenga que ver con programas de Nación, con “E” que fue el que trajo el programa de Fopar acá a La Plata. No, no tenemos ningún problema.” (Entrevista N° 29)

Si se indaga los motivos por los que recurren a sus contactos aparecen tanto cuestiones personales como comunitarias o de beneficiarios del comedor. Entre



las personales mencionan que solicitaron trabajo para un sobrino y su novia, herramientas de trabajo para el hijo, materiales para construir una pieza y una cocina, madera para el techo de su casa, ladrillos, cemento, cal, etc. Entre las comunitarias o para los beneficiarios mencionan, entre otras: leche, carne, ayuda para una escuela que necesita que le arreglen la calle, gas, refuerzos de verdura y alimentos secos, destapaciones de pozos, trámites por pensiones, casillas, asesoramiento legal, chapas, tramitación de documentos de identidad, zapatillas, colchones, frazadas, ropa, guardapolvos, boletos, traslados, medicamentos, materiales de construcción, membranas, cocinas, corset especial para una niña con una enfermedad congénita, sillas de ruedas, nebulizador, anteojos, aparatos ortopédicos, gestiones para vivienda, para alfabetización, para escrituración de terrenos, para mejorar una calle por donde entrar una ambulancia, para el uso de espacios verdes, para la realización de pasantías en el comedor (ej odontología), para que le cubran el servicio de sepelios, para cuestiones que tienen que ver con la delegación (basura, caños rotos, luces), etc.

En dos casos se mantiene el vínculo con políticos y se siguen considerando como parte de su red de contactos, aunque éstos los hayan dejado de lado porque perdieron importancia como referentes barriales y porque se quebró la relación costo-beneficio entre el que da y el que se recibe y para el que da empieza a percibirse que se rompió el equilibrio ya que no obtiene nada a cambio. Es el caso de una señora con graves problemas de salud, cuyo comedor se encuentra en pésimas condiciones, y que casi no tiene beneficiarios, que relata la cantidad de cosas solicitadas en estos años y la cantidad de ayuda recibida por parte de su referente político (la mayoría de las cosas para su casa y su familia más que para el barrio), que le transmite a esta investigadora su queja porque:

“Ahora el “Juan” me dejó sola, ahora está rodeado de nenas y de los viejos se olvidó, por lo menos antes venía, antes de ser Diputado...” (Entrevista N° 12)

La capacidad de resolución de problemas es alta, ya que coinciden en señalar que pueden resolver todo o casi todos los problemas que les acercan los vecinos, que solo se comprometen con lo que pueden resolver, y que usan a sus contactos cuando realmente se justifica, no “van porque sí”:

“Yo nunca le llevo problemas. **Cuando le llevo un problema porque es cierto**, sino, no le llevo nada (...) fijense que Angélica viene a pedir o viene a decir algo, prestenle atención porque es verdad.” (Entrevista N° 25)  
(O sea que precisás algo y te lo da?) al toque, si él, si él te dice sí o no. Y no es porque lo alabe, eso es increíble. Yo cuando lo conocí al tipo...por eso no hice más piquete, te digo.” (Entrevista N° 9)

Del mismo modo que los intermediarios-patrón, estos intermediarios conocen a quién deben dirigirse para resolver los problemas que les traen y la forma de tramitarlos:

“Cuando voy a una oficina a hacer un trámite llevo todo lo que necesito para tal trámite. Si voy a pedir muletas para un chico, ya se que necesito la historia clínica, el DNI del padre, del menor, la receta...todo. Si voy a pedir anteojos, se que necesito los dos presupuestos del beneficiario...Cuando tengo 3 o 4 cosas para pedir que necesitan un informe de asistente social, le pido a “María” que me mande un asistente a la institución, convoco a las cuatro familias, les hago el relevamiento y después llevo el trámite. Por eso evito que las familias se muevan más de una vez, porque si no ..¿?, evito que me hagan volver porque me falta algo..” (Entrevista N° 29)

Algunos lo resuelven verbalmente y otros mandando cartas y notas, las cuales llegan a sumar cuarenta al mes desde un solo comedor.

### *Intermediarios Aliados circunstanciales*

La red de contactos a nivel municipal la constituyen los referentes políticos representativos de la línea o facción partidaria aliada en las últimas elecciones al Intendente. Recurren a ellos o directamente a sus padrinos o a funcionarios provinciales y nacionales a través de entrevistas y notas para resolver problemas, “saltando” de este modo a los responsables de la gestión social local.

Es interesante señalar que, por un lado, algunos critican a los funcionarios o ex funcionarios del área social (patrón) por discriminar en el acceso a la gestión a los responsables de comedores con los que no simpatizan políticamente.

“A “Juan” una vez le pedí, mirá lo que es el político! una ayuda para unas personas que se inundaron allá abajo, llevé las cinco personas, al estudio todo de él, y le dije si por favor no me podía atender que tenía un problema para explicarle y era una ayuda muy pequeña, y me dice ahora te atiendo, y al rato sale y parece que me conoce él, o me registra de algún lado, o sea que era señora de fulano. Me dice yo voy a ayudar a las personas pero a vos no, no perdóneme yo no le vine a pedir ayuda para mi, yo como se que ud. está acá y está ayudando le traje a las señoras. Para que ellas se lo digan, yo ayuda de ud. no necesito así me esté muriendo de hambre, porque se que es un político y que se ...¿? a las personas, así que perdóneme ahí se equivocó! Lo dijo porque es político y estaba trabajando para su campaña y sabía que yo era la mujer de otro político...” (Entrevista N° 16)

“No, no al municipio ya no le importa. Hemos ido muchas veces. (...) Ellos quisieron que yo haga una alianza con ellos, que trabaje políticamente, y no lo quise hacer porque yo se que ellos me van a traicionar, me van a usar. (...) La mayoría de los comedores que están todos trabajados políticamente “ (Entrevista N° 17)

“La relación Delegado-comedor es particularmente mala. Ellos tienen algo contra (nosotros). Nosotros vivimos en esta cuadra, la cuadra del comedor. Vos vas a ver a la gente que trabaja, limpiando todas las zanjas y sacando la basura de todos los frentes, menos éste.” (Entrevista N° 32)

Sin embargo, por otro lado reconocen que de estar alguno de ellos (comedores con responsables de este tipo) al frente de la gestión harían lo mismo:

“Generalmente nosotros recurrimos al concejal “Marcos”, Pte. del concejo deliberante y al Diputado “Lucas”. (otros para gestiones?) dentro de la gestión municipal. Y viste como es esto...hay veces que vos tenés gente que conocés a lo mejor que vos te podés relacionar bien, pero otras veces *como de por medio está el tema de las agrupaciones políticas y todo eso, hay cierto sectarismo y si vos tenés demasiada afinidad con determinado, en este caso nosotros con “Marcos” y “Lucas”, por ahí en Desarrollo Social que lo manejan los de “Juan” y saben que nosotros somos... te discriminan y por ahí ellos resuelven con mayor rapidez los problemas de los comedores que son afines a ellos que a los que no lo son.* Por ahí nos a veces sentimos que, que existe ese trato. Pero nunca fuimos a hacer planteos, notamos eso pero entendemos también a lo mejor que la afinidad que tenemos con estos dos referentes, *si ellos estarían en ese lugar supongo que harían lo mismo.*” (Entrevista N° 18)

La capacidad de resolución de problemas es de mediana a baja. A diferencia de los anteriores intermediarios brindan soluciones cuando pueden o cuando consiguen cosas. Encuentran en la Delegación buen eco para la resolución de problemas relacionados con zanjeos, inundaciones, podas de árboles, refugios, luces y basura o cuando solicitan el camión para ir a retirar mercadería. Van a la comisaría por casos de violencia familiar y gestionan ante los funcionarios provinciales y nacionales los pedidos de pensiones, planes sociales, viviendas, regularización de tierras, sillas de rueda y otros elementos que entrega el área de acción social provincial o el área de política socioeducativa (guardapolvo, zapatillas, útiles escolares). En estos casos los “padrinos” que no provienen de la política son fundamentales, tanto para la construcción y mejoramiento de los locales como para los servicios brindados a los chicos, especialmente los médicos. Son muy pocos los que dirigen, en primera instancia, al área social, creyendo encontrar allí soluciones.

#### *Intermediarios opositores*

Mencionan como principal contacto a los dirigentes que, en este caso, se ubican en la oposición al oficialismo, aunque del mismo partido. Son dirigentes que aprecian, que son reconocidos como “gran compañero”, “amigo”, que “enseñan cosas”, “humilde”, “gente linda”. Estos compañeros (concejales, un senador) resolvieron desde la conexión de gas hasta subsidios, el techo del local, etc.

Es interesante el reconocimiento del poder territorial que logra un dirigente a partir de la instalación de un comedor en el barrio, a partir de los relatos que tratan de desestabilizarlos abriendo comedores cercanos.

“A mí no me quieren porque llevo verdades. Hay mucha gente que me quiere pero lamentablemente hoy no está ahí. Acá han hecho cola para querer comprar los votos en época de elecciones. Un caso concreto: Para un auto, se baja uno que pregunta por mí, le digo soy yo y me dice quiero hablar en privado con vos, yo estaba con otra gente, le digo acá estás en privado, me dice me manda el cabezón Pérez para que te diera esto (un sobre), vos viste que va de candidato a Intendente en la línea de “Daniel” Gobernador. Quiere saber si podes organizar a la gente para la campaña, le pregunto por el sobre para quien era, me responde que para mí, entonces le pido que mire a su alrededor para que viera que la gente tiene necesidades básicas, comer, un baño digno, una cama digna, y dice naaa eso después si ganamos...decile al cabezón que lo quiero mucho pero que yo así no trabajo. A mí no me compran ni yo siendo Peronista jamás fui fiscal. El comedor que pusieron ahí te pensás que lo pusieron de casualidad, lo ponen para combatir, ya hicieron la prueba la gente de “Tomás” y se fueron con la cola entre las piernas. Es la gente de “Juan”, la gene del intendente que no me quiere, porque yo me planto y le digo las cosas como son. Yo no los combato pero no acepto que roben.” (Entrevista N° 14)

A diferencia de los anteriores, no tienen acceso a los delegados, con quienes suelen tener problemas. En un caso señala que al delegado le “molestó que le haya ido a pedir si por favor podía arreglar las calles, juntar la basura y cortar los cañaverales de allá atrás”.

La estrategia para acceder a recursos que posibiliten la resolución de problemas es la presión a través de movilizaciones y cortes de calles, pero reconocen que la misma se está agotando y que la capacidad de respuesta es baja.

“Hacemos marchas. Una sola vez al mes o si no ponele, entregamos un petitorio no hay respuesta, bueno, hacemos una marcha, Convocamos a todos, hay gente que es hipertensa, yo mismo soy hipertensa, hay gente que necesita insulina, que es asmática, (Por que otros temas?) Por arreglos de calles, cuando los colegios no le dan zapatillas a los chicos, calzado...” (Entrevista N° 33)

“Es tanta la demanda. Ahora por ejemplo vamos al poder judicial a hacerle a tres muchachos de testigos para que no le cobren una multa por el documento. (intercedes por la gente ante funcionarios?) si, cuando hace dos meses en una tormenta ...fuimos a una oficina de acción social de la municipalidad. Pero ya te digo, hay mucha especulación en el que te da. Ese día, se había caído una rama grande arriba de una casilla, llevamos fotos. La estrategia estuvo buenísima y salió en el momento. El muchacho lloraba y quería pegar piñas en la mesa. Habla vos, habla vos, me decía. No es que actuaba sino que fue tan contundente la estrategia, que se consiguió enseguida. Pero que pasa si vas con esa necesidad, tranquilo? Te versean. Se consigue con convicción. Son tantos los reclamos... (Entrevista N° 31)

“Fuimos a pedir por el tema del guardapolvos de los chicos, de las zapatillas, por la basura , por la iluminación de las calles. Este año se hizo una. Pero mucha bolilla no nos dan.” (M Kostecki)

### *Intermediarios no políticos*

Sus contactos para acudir ante cualquier problema son los funcionarios de turno a cargo del área social, con quienes mantienen un vínculo formal – institucional,

independientemente de los cambios de gestión. Sólo pueden dar respuestas en las cuestiones que están a cargo de esa área, por lo que su capacidad de resolver problemas es baja o nula:

“Tampoco nos ponemos en hacer cosas que no podemos hacer. Si nosotros, ¿sabés hace cuántos años que ni siquiera vemos un guardapolvo que te mande la municipalidad gratis? (Entrevista N° 24)

Algunos de estos comedores, además, mantienen vínculos con funcionarios provinciales (caso de la Procuraduría de la Pcia de Buenos Aires) y, en esos casos, la capacidad de resolución es mayor, aunque son concientes de sus escasas posibilidades.

### **5.3.3. Lo que el intermediario cede a cambio. Tipo de intermediarios y participación política.**

Las relaciones a las que recurren para resolver problemas diarios del comedor o del barrio no alcanzan para dar cuenta de la relación de los comedores con el sistema político, como sí su participación en las actividades permanentes que organizan los partidos y, especialmente, en los procesos electorales.

En ese sentido, se indagó cuál fue el nivel de participación real en la última elección realizada (para ese momento la última elección había sido la de 2003) para lo cual se tipificaron las respuestas en tres categorías:

- **Alta:** cuando los responsables mismos reconocen que participan en actividades partidarias. Esto implica haber trabajado en las elecciones como fiscales de mesa, como fiscales generales, movilizandando gente el día de la votación, etc. También cuando son señalados por otros responsables y por “entrevistados clave” como importantes en esos roles, aún cuando ellos no lo hubieran manifestado.
- **Mediana:** se codificó con esta respuesta a los responsables de comedores que desarrollan varias actividades con miras a conseguir beneficios para su propio local o para su entorno barrial, no para una fracción partidaria.
- **Baja:** recibe esta categoría el responsable del comedor que reconoce mantener vínculos con políticos y son señalados como punteros por otros

comedores, sin tener una participación directa en actividades para su local o para las elecciones. En algunos casos reconocen que en otros períodos estaban más metidos en las actividades partidarias o que simplemente son afiliados pero no van a reuniones ni tienen una participación activa.

### *Participación política e Intermediarios Patrón*

De los 5 responsables de comedores incluidos en esta tipología, 4 fueron calificados con participación “alta”, y 1 con participación “media”, conforme las categorías desarrolladas arriba. La principal característica que tienen estos intermediarios es la vinculación directa con el Intendente, sin necesidad de otros intermediarios. Eso no significa que no los hayan tenido antes, simplemente que ahora prefieren ser ellos los que vinculan al patrón con los clientes.

Otra característica es la naturalidad con la que asumen la vinculación entre distribución de alimentos y actividades políticas partidarias y la mención del respeto mutuo, la necesidad de que exista confianza mutua entre el patrón (indicado como “el municipio”) y ellos.

“Yo estaba medio descarriado porque había tenido algunos inconvenientes con los muchachos. El problema fue de militancia, por falta de cumplimiento en los compromisos tomados. Acá no hay un referente, son todos militantes. El responsable de San Jorge está de otra línea, tiene un acercamiento muy grande a la UCR, por eso nace la discriminación, si sos del PJ no te dan de comer. Dentro del PJ son todos de la misma línea. Nosotros trabajamos directamente con el Intendente, sin otros intermediarios. **Al principio al no tener experiencia, tratás con Intermediarios o con gente que no decide, el tipo te dice que sí, venís a la gente le decís que sí y resulta que es no y quedás mal. Por eso cuando vuelvo, vuelvo porque me llama el Intendente** (lo menciona su apodo) por la necesidad política **por la reelección**. He participado políticamente desde los 15 años, estuve de fiscal, fiscal general, estuve en correo, **hice de todo**. Porque tampoco puedo decirle a los padres que traen a comer a sus chicos que si no hago una movilización sus chicos no comen. **Hoy en día hay comedores que están dentro de un grupo político porque si no están los cortan. Aprietes políticos han tenido** una copa de Leche que tiene el programa de 0 a 5 en 16, 522 y 524, han tenido apriete de la gente de “Juan” que se lo han querido cerrar mil veces. En esa misma cuadra por 16 entre 525 y 526 lo cerraron directamente al comedor. Era un salón grande no se si seguirá funcionando como comedor (...) se armó una Asoc. Civil abrieron el comedor pero nadie quería responder políticamente a nadie, querían recibir ayuda pero...**cuando se presente el problema, el tema político fue cuando saltó la bronca, primero le cortaron el gas y la luz, de mercadería no recibían nada. Yo nunca recibí apriete de nadie, yo cuando vuelvo, vuelvo porque el Intendente me lo pidió**. Hoy en día hablo con cualquiera y si no tengo la respuesta hablo con el intendente. Hoy respondo al Intendente porque me da respuestas, pero si no, no estoy casado con él.”

“Hay un consejo partidario, es un consejo de unidades básicas dentro del partido, que maneja las movilizaciones, la división del territorio, todo lo que tiene que ver con la parte electoral. **Ahí participo como todos los demás compañeros en la sede 54**, sino se tiene contacto directo con el presidente que es el Intendente, se habla con él directamente las cuestiones de cada uno. Las últimas elecciones las manejé “G”, todo lo que es unidades básicas, movilizaciones, boletas, revistas. En las últimas elecciones fui **fiscal** de mesa, por los enfrentamientos que había con “Zacarías” se puso gente

con experiencia por el tema de los votos truchos, no hubo chicos jóvenes fiscalizando, se tenía miedo al robo de votos. Por suerte acá tenemos un grupo de gente que está siempre, serán 30 personas. Esa gente responde en todo.” (Entrevista N° 10)

“Milito en el PJ. Lo que aparezca, generalmente me gusta participar en **todos los ámbitos**. (A todo lo que te convocan vas?) Si, generalmente si. Salvo algún contratiempo, pero sino...Lo que me lleva más tiempo en reuniones? Y...puede ser sí, el trabajo con City Bell. Esto me lleva más tiempo. Sí, esto es lo que más me consume. Fuera de esto no. (Que colaboración le piden en épocas de elecciones?) Generalmente, **fiscal de mesa, o atender un padrón**...(Cuántos fiscales juntaste?) Y... **llegamos a cubrir dos edificios**. Siempre cubrimos dos escuelas. (Te piden que vayas a buscar gente?) Sí, también lo he hecho. (Quien te da las indicaciones para la campaña?) Tenemos reuniones en el partido y tenemos un subcomando en la zona. Siempre se arma un subcomando, cada línea ejerce su comando. (Qué dirigente político es más representativo en el barrio?) **Como referente estoy yo** bajo la línea del Intendente. Yo me referencio con él. Digamos que hay ..hay un trabajo. (...) Los que estamos todos los días somos nosotros, por eso te digo que es constante. Ellos pueden venir a hacer batalla. Pero... primero que con los chicos no puedes hacer distinción política ni bandera ..¿? le tenés que abrir la puerta a todo el mundo. Tenés el voto que es netamente nuestro ...y tenés el voto independiente que apoya porque nuestra forma de trabajo adhiere al proyecto de trabajo. En todos los barrios sucede. El municipio me tiene respeto. **Hay un respeto mutuo. Si no existiera ese respeto mutuo se rompería algo**, no?. tiene que existir el respeto mutuo”. (Entrevista N° 28)

El caso más paradigmático, tal vez, es el de una intermediaria que es afiliada al radicalismo y que participa tanto en su partido como en las internas del peronismo, donde trabaja movilizándolo para las elecciones, como fiscal, etc.

“**En época de campaña no es que me vienen a buscar. Vienen a charlar conmigo**. A pedirme una opinión, que me parece, que no me parece. A pesar de que saben que yo no tengo nada que ver con ellos. Yo estoy afiliada al radicalismo. Yo fui candidata en capital. Pero, siempre le digo yo... (vas a actos?) **Si, tanto de míos, como de ajenos** ¿viste? Porque ellos cuando tienen reuniones grandes invitan: “tenés que venir, porque va a hablar de... y queremos que estés”. Y después me preguntan a vos que te parece que estuvo bien... Y yo digo, que lo parió! Ustedes son Peronistas y a mí me vienen a preguntar? Y si yo le digo que no me van a decir: Claro porque sos radical te parece mal. Me dice: no, es que sabemos que vos sos justa. Por eso te preguntamos. Y porque ¿viste?, no hay elecciones. Ahora recién empiezan de vuelta. Los grandes actos. Entonces empiezan a venir unos, empiezan a venir otros y yo me cago de risa. (Participas?) **Si. De ambos partidos**. Porque yo siempre dije, no? Porque yo creo que radical soy yo y otra más, acá. Entonces siempre le digo a las personas que están afiliadas al peronismo, **hijas si ustedes son peronistas, no se vendan por una bolsa de mercadería, acompañen a su partido. Yo los puedo atender muy bien, pero jamás les voy a exigir o los voy a acechar porque no van conmigo, porque no me votan**. Porque no tiene que ser así. **No somos animales, no tenemos dueño. Cada uno tiene que elegir lo que mejor le parece a ustedes y no de que alguien tenga que agarrarlo de la nariz, llevarlo con un gancho y darte la boleta**. Yo siempre fui franca: mirá esta es la boleta, estos son los que están ustedes los conocen, si quieren votar los votan y si no a mí me da lo mismo tanto de mi partido como el de ellos. (fuiste candidata a cocejala?) Y en el 2000, y competía con un director mío (se refiere a “Juan”, que apoya como candidato a “G”) y me dijo: Mirá “Ñ”, **yo se que vos ahora estás en la campaña de ustedes, que vas de candidata a concejala porque leí el diario, pero nosotros estamos primero (la interna de ellos era primero)**. **Me dice: yo lo único que te pido es que nos apoyes con la gente de allá, me dice. Y después que nosotros ya terminemos, vos trabaja tranquila en tu campaña que nadie te va a molestar, ni como empleada ni...** Y me decía: ojalá que ganes “Ñ”, ojalá pudiéramos tenerte allá. Le digo: eso dicen ustedes. Un cordero soy allá por respeto, pero se van a encontrar con un tigre feroz si yo tengo que estar ahí en el bloque. (trabajaste en las internas?) **La interna para ellos me mandaron tres coches grandes, una combi y una camionetita pero tenía que sacar gente de Arana, tenía que sacar gente de acá y gente del otro barrio para allá y...entonces me mandó el hermano propio de él que era el que iba conmigo de la gente. Son gente que yo conozco. Gente que toda mi vida ayudé en todos lados**. Yo voy hago reunión o me ven a mí que voy a Arana y vienen todas las mujeres, porque los neños dicen: vino “Ñ”! Y yo las cargo y digo: y que hacen las compañeras? Dicen: todo bien! Y vamos a seguir siendo peronistas! Y yo no le digo que no sean peronistas, por eso le digo: que hacen las compañeras?! Y cuando ellos tienen que reunión también me llaman y me dicen: “Ñ” no podés ir a Arana a reunir la gente? Si no hay problema. Yo no me hago problema. Yo siempre digo si no trabajás...Ahora todavía nadie me llama, pero me hubiera gustado, de verdad te

digo, me hubiera gustado hablar con “Marta”, el otro día estaba acá cerca y no sabía, me enteré al otro día en el diario. (estás participando ahora?) Y **ya van a venir, porque seguro que me van a pedir fiscales**. Bueno, desgraciadamente hay ciertos concejales que no me pueden ni ver y menos ahora que cerré el comedor...”. (Entrevista N° 22)

### *Participación política e Intermediarios Aliados*

La mitad de los intermediarios entrevistados de esta categoría fueron clasificados con participación “alta”, el 33% con participación “baja” y el 16% la desconocieron o minimizaron. En este último caso, sin embargo, fueron señalados por otros referentes barriales con un alto grado de participación, con lo cual el porcentaje de los que sí tienen una actividad importante asciende al 66%.

Todos los responsables reconocen estar afiliados al partido justicialista.

Entre los intermediarios de este tipo que sí participan en actividades políticas partidarias, vemos que, por un lado ingresan a la relación concientes de que ganan más de lo que pierden. Tienen claro que si participan van a tener más ventajas que si no lo hacen. Por otro lado, son capaces de separar su lealtad al dirigente que los apadrina, de la lealtad al Intendente (patrón), a quien respetan pero que no necesariamente le serían leales. O sea, pueden desdoblar sus propias afinidades políticas de las necesidades políticas de su intermediario directo y, si hace falta, realizan el trabajo político doblemente, movilizándolo a “conciencia” y movilizándolo por “necesidad”.

“Hay 4 o 5 que participan en política "Para tener cierto respiro en algunos casos **tenés que meterte en política**. Ella va a ocupar el cargo de **vocal** en el Partido Justicialista.” (Entrevista N° 6)

“Cuando yo entro en la comisión directiva, más allá de que **todo el mundo conoce que soy referente del justicialismo**, referente por decirlo de alguna manera porque a mi ni me interesa, pero **haciendo un trabajo social quieras o no estás vinculada a la política. Es más, muchas de las cosas conseguís tratando con políticos**. Pero bueno, nunca fui una persona que me interese nada, me lo han propuesto, jamás me quise postular para nada, porque no me interesa. Me gusta ser como soy...(Nunca ocupaste cargos?) No, no. No me interesa tampoco, no, no por ahí alguna dirección o algo que tenga que ver con lo que a mi me gusta... (Participas en las elecciones como fiscal?) No, no me gusta. **No, a mí la parte política no, me gusta lo social.**” (Entrevista N° 29)

“En la política nada más estoy afiliada. **Estoy afiliada desde los 18 años**. No es por ahora, sino de joven. De que tengo noción de lo que era la política. (vas a reuniones?) Si. Todo el año. Es continuo. (...) **Aparte yo nunca mezclo mi política con lo social. Yo, el comedor mío es social, porque vos verás que acá no hay ninguna referencia de nadie acá dentro. Entonces... yo siempre a ellos les digo, que yo siempre la política la trabajo para mí. El que me quiere seguir, que me siga, el que no, lamentablemente bueno, no. Ellos sabrán por que. Pero yo no, no es que yo vendo...le doy de comer a los chicos y me llevo los padres –como hacen otros- yo hasta ese punto, hasta los 15 años que tengo, nunca me presionaron de esa manera. La gente me sigue porque bueno, porque me debe algo y ven que si ellos no se apoyan en mí no crezco, y no crecen ellos.** Yo pienso que es así la gente, conmigo.



Pero ya te digo, te puedo llevar, convocar ¿qué querés que te mienta? Le decís 200 personas y te llevo 30, 20, 25. A mi me preguntan ellos ¿cuántos podés traer? **Y que se yo, 20/25, llamate contento si te llevo 30.** Es verdad!, no tengo porque andar mintiendo. (...) voy a 3 o 4 reuniones por semana. Para informarme y para bajar la información acá a la gente del barrio. De todas cuestiones sociales". (Entrevista N° 25)

(Cuándo te involucraste en política? Por qué? A fines del 2003. Yo lo conocía a "Juan" cuando andaba en un Falcon viejo, cuando vino de Pehuajó, era re humilde.(...). "Juan" iba con mi vieja al mercado a pedir para la villa porque el "Juan" se subía arriba del camión y veníamos cuando se inauguró la villa del Paligüe. Iba "Juan" a pedir y se ponía en el medio de la villa con lluvia y todo a repartir verdura. "Juan" fue un... Yo no es porque esté con "Juan", yo lo conozco. (Cuándo te afiliaste al peronismo?) **desde chico.** Yo fui peronista... Yo soy peronista de Perón y Evita, no de Menem, ni de esto. No comparto la política de ellos. (al Intendente) lo veo pero tampoco comparto la política de el Intendente. No me gusta. Para mí "Juan" es una cosa y el Intendente es otra. (tu participación en las movilizaciones, elecciones?) "Juan", *"Juan" me dice: -"H" tenés que mover 12 micros y yo llamo por TE, juntamos, 12 micros.* Cuando vino "Pedro" acá al ferrocarril, que bueno quedamos para la mierda porque no se había hecho nada ahí, estábamos los 12 micros. Es una guasada de gente. (Trabajó para Menem en la última elección?) El trabajó para Menem, si (y si él te dice, vamos para ese lado, vos le llevas el apunte?) Si, **movilicé para Menem, pero no voté para Menem. Porque yo hago reuniones con "Juan" y hago reuniones con mi gente.** Yo en esta elección les dije: -chicos, voten con el corazón. Yo no puedo decirles voten a Menem. En esta elección (Pero si tenías que ir a un acto iban?) a un acto sí. He ido. A un acto con tanta gente no porque tampoco soy amante, no estaba... Pero fui haciendo reuniones y ¿hay que votar a Menem? No, voten con el corazón. (En la ciudad le votaban a El Intendente?) si, la gente lo quiere al turco. Lo que pasan que también saben...porque si te ponés el tipo... A mi no me gusta la forma de ser del tipo, pero en obras, hizo muchas obras en sí en los barrios. ¿Ves estas calles? Eran pozos que no podías pasar...en ese sentido el tipo ha laburado mucho." (Entrevista N° 9)

Entre los intermediarios con baja participación (la tercera parte de este grupo), no se reconoce la militancia directa en los procesos electorarios, pero aparecen de todos modos los referentes políticos como sus "padrinos" o principales "contactos" para cuestiones personales o la participación en reuniones barriales en las que convocan a referentes políticos. Por motivos personales –relacionados con la edad de los responsables- se fueron retirando de las actividades, pero en todos los casos reconocen que antes fue alta e, incluso, tienen en claro la cantidad de gente que podían llegar a movilizar.

"Reuniones políticas, a mi me gustaban, iba una vez por mes a las reuniones grandes. Dejé de ir porque no tenía plata para viajar, nunca llevé gente pero "Juan" **sabía que las 100 personas que tenía en el padrón le redituaban a él mucho.** Estoy **afiliada** al PJ desde cuando Perón estaba en el exilio. Nunca ocupé cargos en el partido. (Hace poco) las 3 reuniones que hice fueron para arreglar calles, para ver que podíamos hacer para el barrio, y para ver si podía salir algún emprendimiento para trabajo. Juntar gente para eso sí, pero para **llevar gente a gritar a una plaza** no, esto **lo hice hace un montón.**" (Entrevista N° 12)

(Están afiliados?) Hombre: yo **soy afiliado desde los 18 años.** Mujer: yo te digo...mi madre fue una dirigente muy importante de La Plata. (van a reuniones partidarias?) Hombre: no porque...yo... Mujer: no, no...mi punto de vista en particular...yo digo que desde que murió Perón se ponen la camiseta todos, pero **se ponen la camiseta a la hora de buscar votos, después trabajar para el pueblo, trata de no trabajar ninguno, porque se los usa. Ahora vienen las elecciones te dan paquetes de comida y andá al acto, andá a anotártelos.** Durante esos cuatro años que no hay elecciones, dos años, nadie se molesta del vecino, que es lo que le pasa. (trabajan como fiscales? Mujer: no, yo no.

Ahora no. **En algún tiempo si. Fui 4, 5, 6 años en la escuela 56 de presidenta de mesa a cargo de todos los fiscales.** Estuve muchos años, te digo haciendo fiscal“. (Entrevista N° 19)

“(En las últimas elecciones participaron?) No. no. **No me prendí.** (No participaron como fiscales?) No. no porque no tengo información. Si yo tuviera información si. (...) **Yo llevé hasta 130 personas de acá, convocadas para actos.** Pero siempre para ellos. (...) Pero, hoy en la actualidad, ya no quiere responder la gente. Sabe lo que me piden? Que me abra de ellos. Si yo me abro de ellos, si, los tengo masivamente, sino, no. Pero eso ya es hacer política, no sé, de otra manera.” (Entrevista N° 23)

### *Participación política e Intermediarios Aliados circunstanciales*

Del total de intermediarios en esta categoría, el 63% fue calificado con “alta” participación, el 25% con “mediana” y el 12% la desconoció o minimizó. Todos participan en política y la mayoría está afiliada al partido justicialista u ocupan cargos en el mismo. Si bien reconocen que les gusta la política y participan en actividades partidarias, estos intermediarios sienten que no le deben lealtad al patrón. No se identifican necesariamente con la gestión del patrón, incluso la critican, y plantean que “esta” política no les gusta.

Su adhesión al patrón fue importante en algunos períodos, a través de referentes barriales que fueron o son concejales, u otros intermediarios de la red clientelar. En algunos casos esa lealtad se mantiene y es el intermediario más alto el que les indica ante cada elección si votan o no al patrón. La participación de ellos en las elecciones es clave para esas agrupaciones:

“Están en el Ateneo, con “Lucas”, “Marcos”, y Marina Piñol. Semanalmente se reúnen. **Son todos afiliados al PJ.** Formaron una unidad básica, en otro lugar. Ahí se reúnen. Claudia, la entrevistada, es Sec. de Acción Social, y la molestan a cualquier hora.” (Entrevista N° 8)

“Vamos a la delegación, participamos en reuniones en la delegación. Últimamente **vamos como referentes políticos** (en las elecciones participan) como **fiscales, llevando gente a votar.** (Toda la gente participa?) No, hay algunos que no. No todos estamos al mismo ritmo, pero si todos en alguna actividad están vinculados en alguna circunstancia electoral. Todos ponen su granito de arena. Por ahí son 4 o 5 los que llevan gente y el resto o sale de fiscal o atiende la gente acá.” (Entrevista N° 18)

“**Afiliada al Peronismo.** (vas a reuniones partidarias?) Todas, porque ...¿? **Mesa chica del PJ. Soy vocal. Ahora se están reuniendo cada semana.** (...) yo soy una persona muy leal, al peronismo, a la justicia social, a los... Y con “H”, porque creo que es un tipo que tiene como para seguir siendo presidente. En eso si estoy de acuerdo, pero lo que yo veo que hay un montón de gorilas, un montón de sinvergüenzas que se cuelgan detrás de la rama de “David”. Siempre va a pasar y no lo vas a poder limpiar nunca. (...) A mi me conoce todo el mundo. Vos vas a Berisso, vas a Ensenada, vas a Los Hornos...” (Entrevista N° 20)

“Yo he ido a las campañas que ha hecho “T”. He participado, si. (lo acompañan en las campañas?) si, si. El llama (“T”) y dice **mira que va a ir un micro y la gente se junta.** (Cuánta gente?) Eso mermó un poco. Antes yo me acuerdo que “T” llenaba 3, 4 micros como si nada. Y ahora los que más van, el referente más grande de “T” es este comedor, es la gente de este comedor, pero un micro llenará. Por ahí son 40 personas. Es **según el grado de importancia que tenga la movilización.** Si no es mucha gente, me dice llama a la remisería y vénganse 10, 15 personas. Eso es manejable. Acá se hacen las

reuniones se hacen una vez al mes, cuando “T” tiene algo que decirnos. Con la gente que trabaja acá, o la que quiere venir. Los viernes nos reunimos en un predio, con la Diputada “Rut” y se charla sobre el comedor, nuevos emprendimientos. (en la última campaña para quién trabajó “T”) para el Intendente. (lo han acompañado como fiscales?) si. (Entrevista N° 32)

En otros casos, si bien mantienen cierto reconocimiento a esos referentes que los ayudaron en un inicio, no necesariamente acompañan sus decisiones políticas relacionadas con los apoyos electorales ante cada elección. Cada campaña es una oportunidad para aprovechar los recursos de todos los candidatos, sin sentir que se “venden” políticamente, y se encuentran en condiciones de negociar por sí mismos su apoyo electoral con el patrón.

**“Yo hago mucho social no hago política.** (nunca participaste políticamente?) **me encanta la política. No me gusta la política que hacen.** La política social que tienen hoy por hoy no me gusta. No pueden pisar la cabeza a la gente como la pisan. Basurean a los compañeros como quieren. Boludean. Es mas, los discriminan totalmente. Los humillan de tal forma. Es un asco. **Pero me encanta.** No te diga que no. Mi viejo trabajo en la época de Perón, de Evita, somos muy peronistas. Pero hoy por hoy la política o los que están al frente dicen llamarse peronistas. (que deberían hacer? cambiar totalmente, no robar tanto, bajar realmente a los barrios. Que vean lo que necesitan los barrios. Dejar la política de lado. **Yo se que lo social viene con lo política, porque es así, vamos a ser realista, ta? pero yo sé separar.** Yo no voy a ir a pedirte algo a vos y después le voy a poner una pistola al compañero para que vaya conmigo porque yo te estoy dando un plato de comida. Esto es lo que hace esta gente. O de los \$150 le sacan \$50. Entendés? Y no es así. (...) Al Intendente yo no lo puedo ni ver. No me lo nombres. Me hierva la sangre y el corazón me sale por la boca. (Pero si tus padrinos trabajan para el...) A mí no me importa, no me interesa. Son todos una mierda igual que el Intendente. La mentalidad así chiquitita y así trabajan, si todos trabajan igual, porque tienen la misma política. Si el tipo es realmente lo que dice que es, me tiene que atender. Yo llame a Nación mamita, eh? El nunca me atendió a mí, y yo en Nación y me he sentado con el secretario de la “Marta”, con el mano derecha de la “marta”. Como te atienden! la amabilidad! (...) Por “Juan”, el que bajó es “Pablo” acá. Yo a “Pablo” lo conocí ahí, porque la puntera política de “Pablo” es “B” y él acá no quería bajar porque no quería tener problemas con “B”. Y “Juan” le dijo, baja y conoce el hogar (Se movilizan políticamente?) Al Intendente no lo votan seguro, ninguno.. Si (“Juan”, “Pablo”) van con el Intendente no, ni siquiera lo votan a ellos (se refiere a su gente). Saben que son padrinos y está todo bien pero **no tenemos obligación de ninguna respuesta política hacia ellos. La tiene re clara la gente.** Por eso que yo me llevo bien con la gente. Acá bajó “Zacarías” también, con proyectos de calle...pero no por eso soy política de los “Zacarías”, ni puntera, ni la gente tiene obligación de votarlo al “Abel”. Nada. (...) Los comedores que hay hoy por hoy **son todos unidades básicas.** (...) Ellos ya saben como soy yo. Yo te voy te pido. No vuelvo a hablar con vos. Yo ya te plante mi problema y en que me podés ayudar. En vos esta y si tenés la posibilidad lo haces. **Entonces se quedan con la vena porque te vengo a ver a vos y a los 2 días voy a ver uno mayor que vos.** Yo abrí una copa de leche, cerca de Hugo Gutiérrez y me baleo toda mi casa. Y no hicieron nada, nadie. ¿Sabes por qué? Porque es de “Juan”. (...) A ellos (los otros comedores del barrio) no les falta nada. **Vos vas a ver que yo estoy haciendo siempre quilombo. Dicen: ¿vos por qué siempre? Yo porque no me caso con ningún político. Yo tengo padrino político como le digo pero yo no te cargo ni un micro ni una persona por...** (Qué hacen ellos?) Primero que tienen sueldo, cobran no se cuanto por mes, de *vaucher*, y después bueno, llevan a votar, o llevan a movilizaciones, cargan a la gente porque la extorsionan o las amenazan con los planes. Eso se vive todos los días, ¡y ahora que vienen las elecciones! ¿Sabes como bajan acá y como salen también no? Pero ya no ya ni saben acá porque me conocen. Al principio si. (...) ¿Sabés lo que han bajado acá? Yo siempre les contesté que **no tengo cartel de venta.** (Entrevista N° 7)

(¿Participás políticamente?) No. Voy cuando hay oportunidad, bah! **Insisto por lo mío.** Cuando mi marido estaba si lo acompañaba, él falleció en el 99. **El ya venía de hacer política “grossa”** de chicos digamos, toda la familia. **Lo ayudaba en reuniones, juntar gente,** como yo tenía amistades, decir hoy quiero hacer un chocolate allá en esa esquina, y bueno vamos yo te ayudo. Para **fiscal** también lo he ayudado dos o tres veces. Los contactos me podrían haber quedado...“ (Entrevista N° 16)

“No me gustó. El día que haga política espero que esté sentado en un trono y **yo voy a hacer buena política**, voy a echar a todos estos malditos pecadores, voy a sacar a patadas en el trasero los voy a sacar. (nunca se afilió?) No, porque nunca encontré un partido como la gente, es todo choreo, todo lucro, todo plata, quieren manotear, todo quieren estar acomodados, no es así (...) ¿que voy a ir (a reuniones) a perder el tiempo? Son todos políticos que trabajan para el Intendente y todas esas cosas. **Está todo manejado políticamente**. El único comedor que no me casé con nadie, por ahora. Si quiere un político bajar y ayudar a la institución bienvenido sea en el nombre de Dios pero yo no te voy a hacer votos para vos, porque no se que vas a hacer con esa gente. Por ej. viene un sr. “O” hay a la mañana bajó ocho bolsas de ropa buena. No se si es peronista, no se que es este hombre, **quiere hacer una alianza con nosotros para que hagamos algo por la gente**, este hombre bajó ropa, nos prometió caño para el agua. Trabaja con “U”. Ese hombre se acercó dio propuesta para ver si queremos trabajar y todas esas cosas. **Fue más directo** el tipo este, al pan, pan y al vino, vino, es lo que me gustó del tipo. Pero es como “Raquel” y muchos políticos que me sobaban el lomo y no es así. Vos tenés que venir conmigo, esto es así, así y así, **agarro o dejo**, pero si vos venís con falsedades...Y yo le daría interés a ellos, que me sean sinceros, que me digan trabaja ud. Para el Intendente, esto es así y así, le vamos a dar un sueldo para Ud. o para quien lo quiere. Yo quiero \$2000 para la institución yo trabajo gratis, no me des ningún sueldo a mí, yo me voy a hacer changas por ahí, vos dame esa plata para la institución para hacer crecimiento al barrio...” (Entrevista N° 17)

“...**siempre hay varios que nos convocan**. De la municipalidad, de las madres de Plaza de mayo, me invitaron la vez pasada. El padre “J”, de la Red Ciudadana.. Siempre hay esa gente que por ahí hace algo y nos invitan a participar. Cuando es lago así, **siempre vamos porque por ahí sacamos algún teléfono, a quien recurrir, como hacer...eso hacemos siempre**. (Trabajaron en la campaña?) En las elecciones como era nuestro lugar, el único que digamos, que cumplía más o menos. Bajaban 6 autos y de ahí se llevaba a la gente. Pero después cuando se hizo la unidad básica en el fondo, ya salen de la unidad básica. Digamos que el Intendente, él **no nos exige nada políticamente**, no nos ha exigido nunca nada políticamente. Por ahí nos cruza invitaciones, por ahí nos cruza invitaciones a actos...nosotros vamos. Pero, por ahí no él directamente. (...) en mi institución hay gente de cualquier religión y de cualquier política, que se yo...hay gente del ARI y hay radicales, hay zurdos y hay peronistas, hay de todo. **Entonces nosotros tratamos de no beneficiar a nadie en particular**. (Entrevista N° 30)

### *Participación política e Intermediarios opositores*

Más del 80% de los intermediarios son calificados con “alta” participación y el resto como “mediana”.

La participación es diferente según se trate de opositores partidarios (dentro o fuera del mismo partidario) o de movimientos denominados “piqueteros” cuya metodología de acción central es el corte de calles y la movilización callejera para obtener recursos alimentarios u otros. En el caso de los primeros, el tipo de participación es la misma que la de los intermediarios patrón o intermediarios aliados (van a reuniones en locales partidarios, se filian, movilizan en elecciones, trabajan como fiscales, etc.), con la diferencia que compiten contra el patrón para ocupar su lugar. Legitiman, de este modo, el sistema de competencia abierto, al aceptar las reglas de juego de una democracia de partidos.

“En el partido **estoy participando en la parte de “Tomás”**. Está con “David”, más o menos con el **intendente está medio en un tire y afloje**. “Zacarías”, “I”, que son los de acá. Participé en la línea

del PJ, cargos nunca los quise, **afiliada si, cuentan conmigo para las elecciones, cuentan con mi ayuda todo el año**, nosotros trabajamos si tenemos que ir a visitar algunos lugares, como ser este sábado vamos a visitar una villa en la Matanza, a compartir cosas como ellos trabajan allá. Después acá nos en 148 y 52 se va a levantar un puente. Acá no se hace trabajo de política. Vienen todos, prometen muchas cosas, pero... **El que ayuda mucho acá es el Sr. "Tomás"** es senador (nota mía: es empleada de él en el senado). Con "Juan", "Isaías", "María", alimentación nada más." (Entrevista N° 11)

"Yo en política no me meto, **me gusta pero no me meto** porque no comparto la política de estos tipos. **Participé en el peronismo, yo soy Peronista, estos tipos no**. Peronista es el que la labura, el que conoce la doctrina peronista se pone la camiseta yo estoy acá desde las 7 de la mañana y recién a las 8 de la noche cerramos las puertas. Acá viene gente que necesita medicamentos y nosotros salimos a buscarlo, viene gente que necesita que la llevamos al médico y nosotros los llevamos la ambulancia no viene." (Entrevista N° 14)

El tipo de participación de los comedores que son coordinadores por personas de los movimientos "piqueteros" en cambio, eligen otras metodologías de participación que no son las que pueden encuadrarse en el sistema partidario, ya que justamente cuestionan la legitimidad de este sistema.

"Lo que tenemos nosotros como organización, se decide en **asambleas**. Nadie dice, porque uno es tal encargado... (Cada cuánto se reúnen?) **Todos los martes** de las 18 hs. hasta las 21hs. Ahí nos juntamos en la CTA, **tenemos un lugar en la CTA** de reunión y ahí nos juntamos todos. (Participaste políticamente antes?) Si, estuve en el Ateneo, hace muchos años. El que era de "Lucas". El que está en 2 y 42. Ahí también había un comedor, estaba como encargado. **En ese tiempo no tenía tanto tiempo...no tenía tanta militancia**. Después empezamos acá y me gusta. Está bien yo lo necesito, lo necesitaba, **así como lo necesito yo, yo veo que otra gente lo necesita**." (Entrevista N° 26)

(Cada cuánto se reúne la asamblea?) ahora tengo una éste sábado. **Nos juntamos el último sábado de cada mes**. El tema es el centro de salud. Este año murió una nenita de 12 de hantavirus, que en Argentina es una vergüenza que se muera gente de eso. Entonces se profundizó ese reclamo (...) Y nosotros **consideramos que éste es el año, electoral, para conseguirlo. Estratégicamente**. En la realidad debería haber estado ayer. Viene más gente por ahí... Así que estamos en esa pelea, **veremos hasta dónde se puede calentar el avispero y lograr llegar de vuelta a la municipalidad**. Sabemos que hay mucha necesidad y está difícil. Pero si perdemos, **perdemos de parado. Vas logrando, por la movilización, un cierto poder**, que lleva a los otros a decir "estos no solamente necesitan sino que se organizan y reclaman". Organizar y reclamar significa que el Estado y el poder vea que tienen que satisfacer alguna demanda. Que no es el 100 % pero por lo menos es algo. **Pudimos llegar a obtener la cantidad de planes gracias a la movilización, no por la relación con algún político** que lo traiga. Fuimos directamente frente del funcionario. En algún momento coordinamos con el MTD. Antes de que ellos estuvieran había una coordinación de 4 barrios: El Charquito (Olmos), Corazones del Retiro (Olmos), Esperanza (Los Hornos), Estrategia del Caracol (A. de San Lorenzo). Coordinábamos la necesidad, alguna afinidad política, el hacer las cosas por su cuenta (...) Había un MTD de Berisso, que tenía grupos en La Plata (...) al ver que había un movimiento nuevo, apartidario, que se manejaba a través de asambleas que reunía las mismas características del MTD, de ser horizontal, hubo reuniones y se llegó a una cuerdo. Pasan a ser esos barrios coordinados al MTD. Quedan en el MTD ellos, nosotros no. Con el tiempo nos incorporamos. Pero pocos meses coordinamos con ellos. Fuimos al puente Pueyrredón, por cuestiones solidarias, por el tema de Kosteki y Santillán. Eran más que nada reivindicaciones políticas, no partidarias, sino por temas muy... No estamos en el MTD ahora. Más allá de la ideología, **yo tengo un trabajo, en forma solidario**. La MTD y los grupos que coordinan parten de la solidaridad, no por cada uno según lo que mueven. Por ahí **el MTD movilizaba mucho**. Y acá había muchos muchachos que necesitaban ser acompañados, pero por mi trabajo no me daba como para estar siempre, y otra que arrastrar tanto, tanto, y por ahí los chicos estaban en otro tiempo, y **ellos veían que moverse significa conseguir**. Y ellos veían que había un montón de postergaciones. ¿Como se conseguía? Gracias a las movilizaciones. Ser el puente...eso lo entendíamos. Pero en el momento de los hechos, un poco flaqueaban, porque hay una cuestión que tiene que ver con lo político-cultural, y es que cómo han llevado a las clases populares al achatamiento y al decir está todo bien, pero está todo mal. **El puntero social dice no te movilices, quedate en tu casa, te damos algo**,

y **no reclames**. Ahora estamos reclamando el centro de salud. Acá en el barrio teníamos un montón de punteros partidarios, afín a un político, achatar. En cambio el MTD era de movilizar, levantar a la gente. Entonces padecíamos esa situación cultural que hicieron los políticos. El MTD está dispuesto a movilizar todos los días. (si te llaman para algo concreto participas?) Yo no perdí el contacto con ellos. (Cual sería tu red?) Ahora surgió la asamblea barrial que fue una idea del Club, por ahí lo que analizamos es que toda institución lo que hace es mirar para adentro, y muy poco para afuera. La asamblea se convocó con objetivos específicos del barrio. El *emergente* el año pasado –hubo muchos emergentes- fue el tema de la chatarra, hay un montón de autos...y se iba a extender, lo que iba a ocasionar más trastornos, rateríos. Rateríos en todo sentido (...) Después el tema de las calles que era un desastre, **nos juntamos, nos movilizamos, y acordamos** con la intendencia que en vez de ser 6 cuadras las que iban a ser asfaltadas sean 14, **gracias a la asamblea barrial**. (Entrevista N° 31)

(Quién es el líder de la CTD acá en La Plata?) Somos todos, no hay uno, tratamos de que no haya un referente. Teníamos pero no. (Se juntan con los del movimiento?) **Cada 15 días. Movilizamos cuando es necesario, nos juntamos con los coordinadores de cada comedor**. (Ejemplos?) cuando “María” no nos da lo que corresponde, cuando no llega a tiempo la mercadería, el gas, el desagotador del pozo del baño, o ves? Lo seco jamás nos dieron. Yo creo que correspondería. Ella sabe la cantidad de chicos que tengo, ella nos ha venido a visitar. (por planes se movilizaron?) en Provincia y Nación, en las dos. (conquistaron planes?) si, la gente está trabajando. También yo tengo mis reuniones aparte con mis compañeros. Para ver si a ellos les parece, si es necesario...He hecho cosas por el barrio, **he cortado yo sola sin el movimiento, acá en la 32 para ver si nos podían arreglar las calles, los caños de la esquina** que ya los han roto otra vez por la basura. Por muchas cosas me he juntado con los vecinos. Hemos ido al frigorífico nosotros solitos. Hemos ido a Carrefour. Nos reprimieron el día del niño (del 2004). Solos (sin el movimiento) Entregamos un petitorio. Igual no correspondía hacer lo que hicieron. Nos dijo que nos iba a contestar, nos encerró adentro y nos mando la Policía. **Hicimos el garrafazo** nosotros. ¿Viste que te la cobran \$16 si vas con el cheque y el documento? Hay mucha gente que no está de acuerdo, cuando vamos a hacer un reclamo, que hagamos una marcha, un corte, les molesta. Ponele que vamos a cortar a otro lado, que vamos al centro, hemos tenido problemas, nos han llevado por delante la gente.” (Entrevista N° 33)

Este es político también, porque además del Polo está el Partido Obrero, que es una organización política de izquierda. **Tenés que estar casi todos los días**. (Dónde se reúnen?) En un local, en el centro. **Nos juntamos una vez por semana para hacer las actividades de la semana, una marcha...** Ahora esta muy seguido el tema del Plan de Lucha porque **nosotros participamos y somos organizadores de la ANT (Asamblea Nacional de Trabajadores)** que está encabezando el Partido Obrero. Ahora tenemos reuniones muy seguidas. Al mes siempre hay una movilización. (Toda la gente te responde?) Algunos, porque algunos tienen hijos que van a la escuela, no pueden hacer falta a los nenes, todas esas cosas. (Gente que no esta en el plan se suma?) No (si no hay compromiso, no va?) No, no les interesa. Hay algunas personas que por ahí son más concientes y van. La gente de acá es muy humilde, gente de campo, boliviana y no tiene mucho entendimiento de lo que es una lucha política, una lucha obrera, no lo tiene muy claro. Si van, es porque tienen el plan y nada mas. Las marchas son nacionales, no son locales. **Nosotros luchamos por muchas cosas**, el partido lucha por muchas cosas: el aumento de salarios, por el aumento de los planes, porque el plan es de \$ 150 y aumentan las cosas pero no el plan. (Cuánto hacen que no hacen una marcha local?) Fuimos a pedir por el tema de guardapolvos de los chicos, de las zapatillas, por la basura, por la iluminación de las calles. **Este año se hizo una**. Pero mucha bolilla no nos dan. Hacemos todo por igual, nadie hace por separado nada. Tiene que ser si o si **por la organización**. La coordinadora era “W”. A “W” la veo cuando hacemos reuniones. El responsable de la barriada ahora es... le dicen negro.” (Entrevista N° 34)

### *Participación política e Intermediarios no políticos.*

Manifiestan “no haber tenido la posibilidad de participar en política”. A pesar de que algunos responsables son, de todos modos, afiliados a un partido político, no vincularon las actividades del comedor con fines electorales.

“Nunca se usaron siquiera de unidad básica. El fin del comedor es alimentar a niños y proveer de ayuda a los niños. (Ayudaron en movilizaciones?) M: no. Yo no porque mi anterior pareja hacía

política, mi anterior pareja y juntaba gente. Pero yo me separé hace 7 años de él. Me separé de él y chau!. (Participan políticamente?) H: no, no ejercemos. **No ejercemos ese rubro.** (Entrevista N° 24)

#### 5.4. Sistema de movilización partidaria y rol de los intermediarios

Los sistemas electorales constituyen uno de los arreglos institucionales más importantes cuando se analiza la representatividad de una sociedad determinada y, por lo tanto, su legitimidad y grado de consenso alcanzado. Conocer los aportes que la red clientelar realiza en esos momentos de las elecciones, por lo tanto, resulta central para visualizar lo que los actores que conforman la misma “devuelven” como favor al patrón o gobernante de turno.

En las elecciones locales desarrolladas entre 1989 y 2005, el Partido Justicialista (PJ) obtuvo la mayoría de los votos, presentándose sólo o sumando los votos de partidos aliados (en 1999 no hubiera quedado primero sin el apoyo de dos partidos que sumaron un porcentaje significativo). Este nivel de apoyo permitió que el primer Intendente justicialista en ganar la ciudad desde el período de restauración democrática, renovara su mandato por cuarta vez en el 2003 y probablemente se presente a elecciones por quinta vez en 2007.

#### Cuadro 11

**Resultados de las elecciones en la Ciudad de La Plata para cargos locales (intendente, concejales y consejeros escolares) 1983-2005**

	1983	1985	1987	1989	1991	1993	1995	1997	1999	2001	2003	2005
PJ (*)	33,2	22,5	37,8	43,9	33,7	43,6	47,9	35,7	52,9	40,4	32,2	42,4
UCR (solo en Alianzas)	52,7	45,2	41,3	38,6	29,1	31,3	25	53,1	42,7	13,5	8,1	7,8
Tercer partido o frente	5,2	9,8	10,9	8,8	14,5	8	20,4	4,7	1,4	11,8	21,4	15,7

(\*)

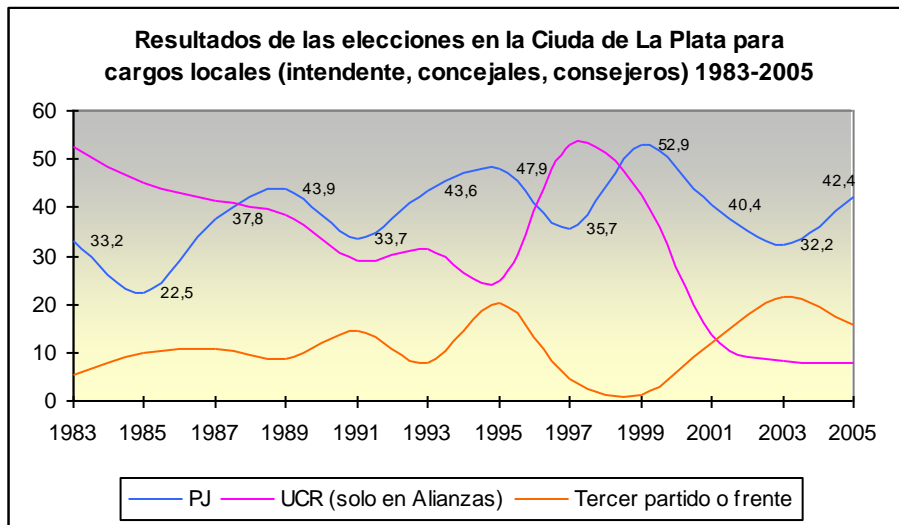
En 1985 el Partido Justicialista se presentó como Fte Renovador Justicialista (con el 22,5% señalado) y como Freguli (Fte Just. de Liberación), que quedó en cuarto lugar con el 6,9%.

En 1999 2 partidos (UCD y Acción por la República) sumaron 14,1% al 38,8% obtenido por el PJ.

En 2001 además de esos 2, otros 2 partidos (Fte Compromiso Social, Progreso Social), los que proporcionaron 8,4% al 40,4% obtenido por el PJ.

En 2005 el PJ fue con dos listas: Fte para la Victoria, que a nivel nacional llevaba la boleta de Kirchner y Fte Justicialista que a nivel nacional llevaba la boleta de Menem.

**Gráfico 10**



En función de estos resultados el sistema de partidos en la ciudad bajo estudio se caracteriza por ser de “partido predominante” (Sartori, 1992)

Con respecto a las internas partidarias, en los años 1995, 1997, 1999 y 2001 se realizaron cerradas a los afiliados del partido justicialista. Ya en los años 2003 y 2005, por imperio de la aplicación de la Ley 12.915 (actualmente derogada) se desarrollaron internas “abiertas”. Los resultados obtenidos por cada lista a nivel agregado no se encuentran disponibles ni en el partido justicialista de La Plata ni en la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires por lo que no pueden detallarse los resultados de cada lista, pero sí se cuenta con algunos resultados desagregados a nivel de sección electoral (que abarca una o más delegaciones) por lo que se presentarán los resultados parciales.

Estas elecciones internas llevadas a cabo en el distrito para elegir los cargos locales y provinciales y en las que votaron la tercera parte de los más de 100.000 afiliados, generalmente no fueron competitivas, como sucede en la mayoría de los casos, sino que los líderes del partido impusieron una lista/candidato de unidad, resultando en una interna “indisputada” (Jones, 1996). En todos esos años mencionados se impuso la fracción oficialista, ligada al actual intendente.



Tanto para las internas como para las elecciones abiertas, desde 1997 el partido justicialista (oficialismo) en la ciudad puso en marcha un sistema de gestión de la movilización de votantes denominado “1 x 20” que le brinda el soporte presupuestario y político en cada campaña que debe encarar y que se desarrollan cada dos años, si se tienen en cuenta tanto las elecciones que se llevan a cabo para intendente (cada 4 años) como las que se realizan para concejales (cada 2 años).

Esta denominación hace referencia a que cada Secretario General de una unidad básica está a cargo de varios “unos”. Estos “unos”, que son seleccionados de la militancia barrial (punteros), tienen a su vez a cargo 20 personas (afiliados), a quienes tiene que ir a buscar para las elecciones.

Las planillas de los “1 x 20” se confeccionan antes de cada elección, ya que permite prever la cantidad de coches que se necesitarán el día de las elecciones, y permiten adelantar los recursos para alquilar los mismos. Las planillas son elaboradas desde el mismo padrón de afiliados, en el caso de las internas, y desde el padrón general en el caso de las elecciones generales, con los DNI de cada “uno” y de los “veinte” a cargo.

Pasadas las elecciones, se cruzan informáticamente estas planillas con los padrones de votantes efectivos y, de ese modo, se puede saber a ciencia cierta quién cumplió con su rol de movilizador (y cobró por ello) y quién no.

En base a esas planillas, se analizarán la cantidad de personas movilizadas en tres Delegaciones que suman entre el 40% y el 39% del padrón de afiliados del PJ, según los años que se tome (1995, 1997 respectivamente).

La **delegación San Carlos** cuenta con el 7,2% del total de afiliados del PJ que participaron en la interna del 95 y el 8% de los que participaron en la interna de 1997. El 85% de los responsables de comedores de esa delegación participaron en las elecciones, como fiscales de mesa, o como fiscales generales o responsables de

edificios. Uno de los principales referentes políticos de esta Delegación en el oficialismo, es un actual diputado provincial, ex Secretario de Desarrollo Social, quien “apadrina” a 6 de los 22 comedores de allí. En esta Delegación los votos reunidos por responsables de comedores alcanzaron 260 en la última elección interna del año 2003 los cuales representan el **15% del total** de votos obtenidos en la misma.

La **delegación Villa Elvira** tiene el 19,5% del total de afiliados del partido justicialista que participaron en la interna del 95 y el 18% de los que participaron en la interna de 1997, cuando se presentaron dos listas. Todos los comedores de este barrio realizan actividades partidarias además de las sociales. De los 15 comedores, 14 reconocen como padrinos a dirigentes que representan al oficialismo, y 1 a dirigentes de un movimiento piquetero. Estos comedores fueron responsables de movilizar 1200 votos, que representan **el 47% del total de votos** obtenidos por el justicialismo en la delegación. Sólo uno de los comedores (30 de octubre) movilizó 300 votos en las últimas elecciones internas del año 2003. Además de la participación de los comedores en la vida política del barrio, en la delegación Villa Elvira, de las 49 unidades básicas que funcionaban o habían funcionado alguna vez, 8 (16%) eran al mismo tiempo comedores comunitarios y 19 (39%) estaban en el listado del programa de copas de leche.

La **delegación Los Hornos** cuenta con el 13,1% del total de afiliados del PJ que participaron en la interna del 95 y el 13,2 % de los que participaron en la interna de 1997, cuando se presentaron dos listas. De las 33 unidades básicas que funcionaban en la última elección, 3 (10%) eran al mismo tiempo comedores comunitarios y 2 (6%) estaban en el listado del programa de copas de leche. En esa última elección del año 2003 los votantes se distribuyen en 19 escuelas (edificios) y 110 mesas, lo cual implicó una designación de 46 fiscales generales y 166 fiscales de mesa, entre titulares y suplentes, y contando las mesas masculinas como femeninas. Si se analizan los nombres de dichos fiscales se observa que sólo los responsables de comedores y copas -de quienes contamos con los nombres- y

no sus familiares o compañeros de militancia, cubrieron el 15% y 7% de los fiscales generales y de mesa, respectivamente.

En definitiva, el poder de los comedores, de convocar y movilizar a un grupo de votantes frente a cada elección, especialmente en las internas, significa un *piso* de votos con el que los otros postulantes a cargos partidarios o electivos, no vinculados a la política alimentaria, no cuentan, lo cual de por sí constituye un factor disuasivo en la competencia electoral.

### **5.5. Sistema de representación política y rol de los intermediarios**

La participación en actividades políticas partidarias y la cantidad de votos movilizados, si bien resultan muy significativas, pueden no ser suficientes para demostrar la influencia del intercambio clientelar en el sistema político local y, por ende, en la legitimidad y funcionamiento del sistema democrático local.

En esta parte profundizaremos sobre el proceso de selección de candidatos a cargos electivos, ya que esta instancia es una de las más significativas para cualquier organización partidaria -más aún si se trata del partido oficialista-. Las personas que resulten nominadas serán quienes representan a la misma ante el electorado y de quienes dependerá la victoria o la derrota electoral, la posibilidad de gobernar o de continuar en el ejercicio de poder, de continuar en la oposición o dejar de serlo, de obtener o mantener la mayoría o representar alguna minoría, etc. (Freidenberg, 2003).

La posibilidad de obtener una candidatura no sólo representa la perspectiva de un cargo político para la persona o el dirigente que se postula sino también la posibilidad de que la agrupación o línea que representa participe del reparto de los espacios de poder (en el ejecutivo, legislativo y organismos descentralizados) que se produce ante cada elección.

La manera en que se elija a los candidatos en cualquier partido político resulta fundamental, particularmente en aquellas organizaciones en las que la designación supone competencia entre los diferentes postulantes. Una vez elegidos, la decisión es vinculante para todos los miembros del partido, que deben “encuadrarse” con los candidatos y movilizar en su favor. Pero, sobre todo, el proceso de selección resulta importante porque muestra, entre otras cosas, *quien* es reclutado para ganar una elección, permite conocer la dinámica intra-partidista y los momentos de mayor conflicto (Gallagher 1988) y permite observar una de las dimensiones centrales de la estrategia partidaria para conquistar apoyos por parte de los políticos y los partidos (Freidenberg, 2003).

No profundizaremos aquí sobre los métodos o mecanismos de selección de los candidatos (que se relacionan con el proceso de toma de decisiones al interior del partido, la estructura de autoridad, los sistemas electorales establecidos, la cultura política, etc.) ni sobre quiénes pueden ser candidatos en función de lo que dispongan las leyes electorales, sino sobre las características del *proceso de nominación*. No es lo mismo que los candidatos sean nominados por el pueblo que va a votar directamente a que los nomine todo el partido, o un grupo de votantes del partido a través de internas, o una sola persona. En el caso de que la definición de la candidatura esté en manos del partido -como es el caso del partido justicialista en este distrito-, el aspirante querrá “estar en gracia con los líderes de éste, lo que contribuye a la disciplina interna. Mientras que si su nominación depende sólo de los votantes, le importará menos su relación con el partido, a pesar de que éste continua controlando la estructura de oportunidades”. (Freidenberg, 2003)

Si bien la ley electoral sostiene que todas las personas tienen derecho a elegir y, al mismo tiempo, a ser elegidos para cargos de representación popular (cumpliendo con una serie de atributos de edad, nacionalidad, inexistencia de antecedentes penales) también postula que lo haga a través de un partido político reconocido (inscripto) en el ámbito territorial para el que quiere postularse el candidato.

Un procedimiento democrático de selección de candidatos puede ejecutarse formalmente dentro de todas las disposiciones legales correspondientes a una democracia abierta y, sin embargo, estar *distorsionada de hecho por el efecto clientelismo*. Puede darse el caso que las élites partidarias establezcan reglas que restrinjan la participación –por ejemplo, cantidades muy elevadas de avales de afiliados para presentar listas, imposibles de reunir sin una red organizada de punteros- así como “usos y costumbres” clientelares para la conformación de las pocas listas capaces de competir tras esos filtros reglamentarios (por ej. el ordenamiento de posiciones electivas según el cálculo de adherentes que resulta de sumar los grupos controlados por cada patrón).

Este monopolio de los partidos en la nominación de candidatos a cargos electivos hace que “los que aspiren a un cargo deban someterse necesariamente a los condicionamientos impuestos por las internas partidarias” (Jackisch, C. 2001) y, en distritos donde los líderes de partido están altamente unificados, como es en el caso de la ciudad elegida como unidad de observación, la organización partidaria tiene gran capacidad de control sobre quién integrará la lista y qué lugar va a ocupar cada candidato en la misma. Esto ocurre independientemente de si las internas son abiertas, semi - abiertas o cerradas.

Cada línea o agrupación interna negocia tanto la cantidad de personas de su agrupación a meter en las listas como los lugares a ocupar dependiendo de la importancia que tenga en el distrito. Por eso algunos autores sostendrán que los eventuales representantes del pueblo deben más su condición de tal a las elites partidarias que a los votantes mismos (Molinelli, 1992). Una vez electos, si el proceso de nominación está a cargo del partido, a través de interna, deben preocuparse más por las elecciones internas –futuras- que por la gestión de gobierno, con fuertes probabilidades de “riesgo moral” debido a los incentivos perversos generados en cuanto a su responsabilidad frente a los votantes (Jackisch, 2001).

A esto debemos sumarle que en la década del noventa, el partido justicialista, de la mano de la renovación, reemplaza el sistema del tercio que se utilizaba informalmente (según este sistema cada una de las ramas existentes en el movimiento, a saber, la política, la sindical y la femenina debían tener un tercio de representación en los órganos de conducción y en las candidaturas) por las elecciones internas para las elecciones de dirigentes y candidatos, lo que, sumado a la fragmentación político-organizativa del sindicalismo, dejó un vacío organizativo que fortaleció el rol de los actores que participaban de la red clientelar (Levitsky, 2005).

Tan importante como analizar *quién elige* a los candidatos es *a quiénes se elige* finalmente para integrar las listas. Para ver la influencia de la red clientelar en el *proceso* de nominación necesitaríamos de otra investigación específica focalizada en dicho proceso, por lo que nos vamos a concentrar en el *resultado* del mismo: quiénes son las personas que integran las listas oficiales para competir en elecciones generales y que debieron pasar por la interna partidaria.

Para ver esto se analizaron las nóminas de candidatos en cada una de las elecciones a concejales que hubo en el distrito analizado, desde la reapertura democrática y, particularmente desde el año 1995 que se tomó como base de esta investigación, tanto titulares como suplentes y se lo cruzó con la nómina de efectores de cada uno de los programas alimentarios del distrito.

Los resultados de este relevamiento nos permiten concluir que *de los 41 candidatos o candidatas para cargos a concejales titulares que se eligieron en el partido oficialista, en todo el período bajo estudio (1995-2005), el 56% está directamente vinculado a una política alimentaria local.*

El candidato o candidata que forma parte de ese porcentaje o era responsable de un comedor comunitario al momento de la nominación, o tenía una copa de leche, o había retirado comida del depósito –programa de entrega directa- municipal para distribuir en su zona de influencia. En un caso el candidato no era efector de

alguno de estos tres programas pero coordinaba a un grupo de manzanas y en otros había sido o era funcionario a cargo de la política alimentaria o se encontraba en la segunda línea como padrino o referente de los mismos.

Asimismo, si se consideran los cargos suplentes a cubrir para el mismo período, vemos que 1 cada 3 candidatos (32% exactamente) se vincula también de manera directa con las políticas alimentarias.

En los primeros años desde la reapertura del proceso democrático (1983-1993), la influencia de las políticas alimentarias en la definición de los candidatos era del 30% en los cargos titulares y 27% en los suplentes. Esta influencia de todos modos es alta considerando la poca cantidad de efectores alimentarios que había en ese período con relación al posterior.

### Cuadro 12.

Cantidad de cargos a concejales a cubrir en la Ciudad de La Plata, por año electoral.															
	Años 1983-1993							Años 1995-2005							Total período 1983-2005
	1983	1985	1987	1989	1991	1993	1993	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2005	
<b>Total cargos titulares</b>	9	3	5	6	6	8	37	6	5	7	8	7	8	41	78
Vinculados con alimentos	2	0	3	1	3	2	11	4	3	4	4	4	4	23	34
%	22	0	60	17	50	25	30	67	60	57	50	57	50	56	44
	Años 1983-1993							Años 1995-2005							Total período 1983-2005
	1983	1985	1987	1989	1991	1993	1993	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2005	
<b>Total cargos suplentes</b>	9	3	5	6	6	8	37	6	5	7	8	7	8	41	78
Vinculados con alimentos	2	0	1	1	2	4	10	3	2	2	3	2	1	13	23
%	22	0	20	17	33	50	27	50	40	29	38	29	13	32	29

Evidentemente el trabajo desarrollado a nivel territorial –y específicamente a través de las políticas alimentarias- posibilitó la acumulación de poder suficiente como para incidir en el partido en el momento del armado de las listas, las que participarían de las internas y que luego de la elección competirían con los otros partidos por los cargos a concejales. Esta incidencia de la política alimentaria se refleja luego en la nominación para cargos electivos en otros niveles, tales como los de senado y diputados provinciales, en la distribución de cargos en el concejo

deliberante (ej. presidencia y vicepresidencia del cuerpo) y en el ejecutivo (secretarías, subsecretarías, delegaciones, etc.).

El crecimiento de una agrupación a partir de ese trabajo territorial es bien descrito por uno de los concejales entrevistados, referente de una las principales líneas o agrupaciones del peronismo local:

“Desde 1989 la crisis de la hiperinflación generó una **demanda muy fuerte de carácter alimentario**. En ese momento nuestra agrupación no tenía una inserción en el esquema estatal. (Cuando la) crisis pasó (...) empezamos a recurrir al Ministerio de Acción Social de la Provincia que además empezamos a tener relación con el Ministerio, a fortalecer los trabajos de los **comedores** que ya estaban funcionando. Teníamos 6, de los cuales 4 siguen. Después se abrieron otros que no nacieron de acá. Ese trabajo, esa relación, que se convirtió en una relación política, **nos permitió poner un compañero en el Ministerio como funcionario**. Lo que además permitió reforzar y sostener con mayor fuerza la organización social que teníamos, y después otro tipo de planes (...) Después de la crisis, la permanencia o el sostenimiento de ella en el tiempo, hicieron que se fueran buscando mecanismos que permitieron sostener este esquema de organización (...) Nosotros tuvimos esa inserción en acción social. La permanencia en el tiempo de este esquema nos llevó a la necesidad de cada comedor fuera en sí mismo una institución, ya sea una asociación vecinal, centro de fomento, copa de leche o comedor, todos sacaron personería jurídica. Después del 89 (que metieron a un funcionario) hasta el 91. Teníamos otra inserción pero no vinculada a la social. **Yo era funcionario** de “Daniel” desde el 87, desde antes de la crisis, pero estaba en un área que tenía otra problemática que era la Subsecretaría de Trabajo. En el 91 empezamos a tener una mayor vinculación con el municipio, porque era peronista. Empezamos a tener una mejor relación y **entran dos compañeros como funcionarios en la municipalidad**: Marina en el área social y otro compañero en el área de deportes. Eso en el 97 nos significó que **un compañero** nuestro (aquel compañero que habíamos puesto en el 89) **terminó siendo diputado**, que es “Lucas”. Después ya el tiempo de participación en el peronismo local nos ha llevado a tener **otros funcionarios en delegaciones, en las juntas comunales**. El desarrollo es más grande y es más abarcativa la agrupación. No es que es “Lucas”, o que soy yo. (Entrevista N° 37)

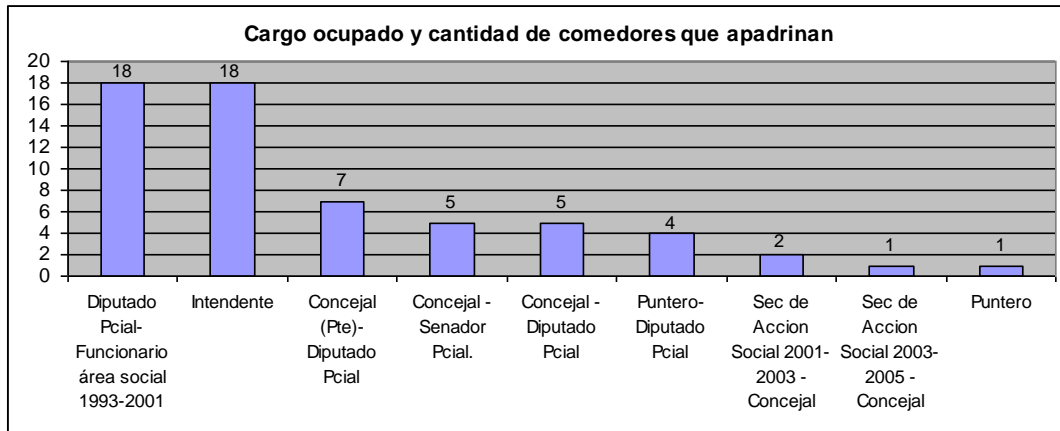
Haciendo un corte temporal en el año 2005, en el distrito que es objeto de estudio, se observa una relación directa (Gráfico 11) entre la jerarquía del cargo acumulado y la cantidad de comedores sostenidos o apadrinados por los intermediarios que participan en la red clientelar (excepto los intermediarios no políticos, que representan el 14,5%). Efectivamente, si se distribuyen los cargos a los que un político local puede aspirar en una escala de mayor a menor jerarquía, ubicaríamos en primer lugar los cargos de:

- senadores y diputados provinciales
- intendente
- concejales
- funcionarios municipales

A su vez, dentro de los concejales, se pueden jerarquizar conforme los cargos ocupados en el concejo, de Presidente, Vicepresidente, etc.



**Gráfico 11**



Bajo un sistema de representación política caracterizado como democracia de partidos, los políticos que resultan electos representan, en primer lugar, a la línea o agrupación del partido que los postula en la interna y, luego, a todos los electores que los votaron, tanto partidarios como no partidarios, en las elecciones generales. La representación no sólo supone que esta delegación de poder que los representados le delegan al representante y que se produce a través de los procesos electorales, le posibilita a éste último decidir por los primeros, sino también que el representante le debe rendir cuentas a los representados (Bejarano, 1998, Sartori, 1999). En este rendir cuentas, el político tiene una deuda primaria con el partido y, especialmente con la línea o agrupación que los postula y, en segundo lugar con todo el resto. Por ello tratará en primer lugar de promover los objetivos del grupo social o político a quien representa, mediando en todo lo que pueda para la resolución de problemas que le planteen, sosteniendo con recursos materiales y simbólicos la red que lo sostiene, consolidando la estructura de personal, etc.

“Por ahí no hay otras agrupaciones que tengan en San Carlos trabajo. Hay (otras) pero no con fuerza (...) Desde que empecé a militar, empecé a ir a esa zona y nunca deje de ir. Por más que ahora tengo que ir a más lugares que los que iba antes, sigo yendo, porque mi corazoncito lo tengo ahí. A veces me lo critican, por ahí **cualquier cosa o recurso que tiende a conseguir tiende a llevarlo donde tiene los afectos y no donde más falta hace**”. (Entrevista N° 37)

“**Yo tengo una estructura (de gente) acá, debe haber 100 tipos.** Yo no puedo blanquear que tengo 100 tipos. **Suponete, vos cobras \$ 1000 y le pagás a 5 tipos.** Vos cobrás y le tenés que dar a ella \$ 200... así armo. El más necesario. Si tiene 7 hijos, te nombro a vos, por la obra social, pero vos distribuís. Todos cobran, pero eso no lo podés blanquear. Yo recibo una guita en negro... pero no puedo decir, con qué mantenés a “Inapecosa”? No puedo decirle que le doy, porque van a decir ¿vos cómo les das plata? ¿de dónde la sacás? Y bueno, yo accedo pero no todos los diputados, yo accedo porque la descubrí. Y los otros no se dan cuenta de lo que pasa por acá (...) Vienen acá y yo me

gasto \$10 o 12.000 por mes para los comedores. Porque les falta leche, el tubo, los dejan 20 días sin tubo, que mandar la carne, que, todo. Todo es invertir.” (Entrevista N° 44)

Lo que es importante señalar para nuestra investigación es que en la medida en que la relación de representación se articula a través del sufragio individual, se tiende a una personalización de la relación de representación. Esta personalización se construye cotidianamente y a largo plazo. A lo largo de las entrevistas encontramos numerosos ejemplos como éste que citamos:

“Nosotros nos dimos cuenta que se van generando **afectos**, uno es padrino de los chicos, te invitan a los cumpleaños, los casamientos, a los velorios. Ya hay una relación que trasciende la mera vinculación por una cuestión social o política.” (Entrevista N° 38)

Para García Sánchez (2001), que analiza al clientelismo como una forma de representación política (diferente de la que se da en la representación parlamentaria o mediática, por ej.), la relación entre el representante y el representado se personaliza al extremo de “generar una suerte de representación particularista, articulada como una negociación entre las partes”, y se caracteriza por los siguientes aspectos: 1) aunque la filiación partidista y la preeminencia social del candidato han sido y siguen siendo fundamentales en la construcción de las redes de clientela, en la medida en que ayudan a la canalización de recursos simbólicos y económicos, la relación cara a cara del político con su electorado es determinante; 2) la relación es menos asimétrica y el elector acude al político con mayor autonomía para negociar el intercambio electoral porque empieza a acceder al Estado sin la mediación del político, y se ha fragmentado el mercado de opciones políticas, inclusive al interior de un mismo partido; 3) el político asume una total autonomía en el ejercicio de su gestión y lo único que lo limita son los acuerdos realizados con el elector los cuales generalmente no se mueven en el campo de las políticas públicas, sino en el de las gestiones personales; y 4) la evaluación que se hace de los representantes no tiene que ver con cuán eficiente es en la función que le toca desempeñar sino si cumplió o no con los compromisos asumidos en el momento de las elecciones.

Pero esa representación que termina articulada en torno de una “negociación política” con el electorado, no sólo tiene lugar en el momento electoral -como

sostiene el autor mencionado-, sino que, en el caso de los comedores, es permanente. El político no sólo va a intervenir ante el gestor de políticas sociales cada vez que haga falta por cuestiones relacionadas con el comedor, sino que también puede responder frente a cada una de las demandas que le efectúan los responsables del comedor o los beneficiarios.

“Cuando el comedor tenía un tinte mas amateur, menos organizado. Por eso, para mí, los que están dentro de la estructura política están mejor que Cáritas... por un montón de cosas. Porque vos **podés cubrir otras necesidades que se plantean porque no solamente es la comida**. Hay tipos que se tienen que operar, vos tenés que conseguir remedios, viene el tipo que el padre necesita el carnet porque consiguió un trabajo de taxista. El tipo que trabaja en Los Hornos sabe como zafar de una multa, donde pedir el carnet, hacer el trámite en el Ministerio de Salud para que le den los medicamentos. Requieren otro nivel de comprensión, tenés que tener más imaginación. (...) es un **trabajo mas continuado**.” (Entrevista N° 44)

“Desde el punto de vista alimentario están la mayoría sostenidos por la municipalidad o provincia. Pero al que no le bancan la garrafa no le bancan la luz, o al que no le bancan la luz...y después ya más que el tema del comedor es la cuestión de solucionarles los problemas a la gente que ahí va. Siempre tienen algún problema. (¿En eso los ayudas vos?) Si, totalmente. En gestión y hasta plata, vamos a decir la verdad. Les consigo esto, abogados, esto, lo otro, laburo incluso le he conseguido a mucha gente, planes...Yo hago todo. **Todos los días tengo a alguno que tenga que ver con los comedores y trabaja conmigo políticamente**”.” (Entrevista N° 39)

El momento de la elección, en todo caso, lo único que hace es reflejar el balance del intercambio que se mantuvo en todo el período, a la vez que evaluar si se mantuvo o se acrecentó el poder.

En definitiva, y para cerrar este capítulo, podemos decir que el poder, para los políticos que se ubican en la red clientelar sustentada en los comedores, se mide o se cuantifica en términos de la cantidad de comida a la que son capaces de acceder porque eso determina la cantidad de gente que podría votarlos. Y la cantidad de comida a la que se puede acceder está en relación directa, a su vez, con el poder que se tenga para controlar su distribución. El participar activamente en las elecciones, el incidir en el proceso de nominación de los cargos legislativos, el negociar cargos en el ejecutivo, etc. implica incrementar la capacidad para controlar el flujo de recursos alimentarios. La tentación de favorecer sus propios intereses políticos es grande cuando un dirigente se encuentra con el “botín” que representa el presupuesto alimentario:

“Isaías” (puntero barrial) te dice, son **espacios políticos** en el barrio. Es **una forma de hacer política**. Si acá estuviese “Juan”, ¿qué pasa? Yo lo he escuchado: a éste no le den más porque trajo poca gente al acto. Es **otra visión. Si el tipo que está al frente es un tipo que hace política, y bueno, le viene bárbaro. ¿Por qué este cargo es codiciado?** Yo no me doy cuenta. Y claro, tenés 30.000 kilos de fruta y verdura por semana, tenés como 40.000 a 50.000 kilos de seco, tenés 1.000,

2.000 kilos de carne, tenés 200 colchones, frazadas...**Es un botín, espectacular. Yo podría armar una agrupación política, podría dedicarme a hacer política.** A estos tipos yo lo voy a hablar uno por uno. A partir del miércoles le digo te voy a dar x cosa a un tipo. Ese tipo pasa a ser un héroe en el barrio, a estar más elevado. Y yo lo estaría usando al tipo y él a su vez usando a la gente. **Creen que uno pasa a tener más poder que otro.** Como en el Plan Vida, que cree tener más poder porque le dejan la leche en la casa. Si yo quisiera tener una agrupación política (...)

“Las **unidades básicas son los comedores.** El trabajo político de “Juan” es en San Lorenzo, el comedor Juan Gabriel, en Villa Elvira, Las cascaritas de la 90. Para “Pablo”, es “B”. A mí de todas maneras, no se si saben porque les voy a decir, muy pocos son los que me han pedido alimentos o cosas. El referente no me lo pide a mí, manda al puntero a pedir y generalmente le digo que no. Bah, no le digo que no, le digo que traigan el listado y después se van. Ha venido gente de “Juan” (Diputado), de “Samuel” (Senador). El otro día en un comedor justo llegó la trabajadora social después de una movilización. En el comedor estaban preparando todos paquetitos de alimentos para que la gente fuera y retirara. Si no tienen alimentos, es por plata? No es por ideas. A nadie le importa abrirles la cabeza...les dan alimentos. Vos te fijaste las pintadas en las paredes? Son personas, ya no son partidos. No sabes a qué pertenecen. Qué pasa si quiero armar una agrupación política y bajo a un barrio y empiezo a trabajar sobre ideas, leyes, propuestas, cambios, cosas.? Pero no tengo plata, mercadería, no tengo nada. No le doy planes. **Algo siempre tenés que darles. El municipio de planes no dispone. Y entonces es alimento..** A mí ha tocado ir a comedor y te dice ‘no me alcanza’. Entonces le das un poco más. Y darles un poco más, darles una bolsa más de papa, ay sos...me esperan con tortas fritas, con todo. Y que hice? Hay uno en Villa Elvira que dice: ‘Acordate, lo que vos necesites, llenar un micro, lo que necesites’. Otra tipa que era de la CTD Anival Verón y se cambió, fui al comedor la vez pasada y cuando me voy me dice: ‘Mira que mi marido tiene bombos, lo que necesites para un acto, eh?’ O fulano le ofrece pintar. Ni se te ocurra le dije. **La gente se presta a esas cosas, porque está acostumbrada o cree que esa es la forma.**” (Entrevista N° 42)

Si no se puede controlar de manera directa la distribución de los recursos, el político que participa en la red clientelar tratará de influir sobre el patrón para favorecer más a unos que a otros, y esta intervención o mediación “limita el alcance y la convertibilidad de los recursos libremente intercambiados” por lo que el clientelismo entra, para algunos autores, en tensión con las instituciones legales y adquiere una “naturaleza contradictoria” (Roniger, 1994) al basarse en lazos ocultos e informales.

Cuando se sostiene que el clientelismo se opone a la democracia se piensa, básicamente, que distorsiona el proceso de construcción de la ciudadanía, entendida como el ejercicio pleno de los derechos civiles, sociales y políticos (ver capítulo 2), ya que la democracia como procedimiento de selección supone elecciones libres, con ciudadanos que ejercen plenamente su derecho a elegir y ser elegidos. El supuesto es que cada individuo puede elegir a voluntad –pudiendo cambiar de opinión hasta el momento mismo de emitir su sufragio secreto- a quién desea que lo represente; y, a la vez, que ese mismo individuo, si lo desea, puede postularse como candidato.

El clientelismo, como modo de relación política, supone como sosteníamos al principio de este capítulo, la cesión de su derecho a elegir de parte del cliente a manos del broker o intermediario para que este lo negocie a cambio de diversos favores o utilidades (alimentos, subsidios, etc.) con un patrón. Y, a su vez, la cesión del derecho a ser elegido a manos de aquellos que puedan ejercer los “deberes” de patrón (provisión de bienes y servicios individuales).

El *voto democrático* en tanto obligación se asemeja a un impuesto que el ciudadano debe pagar para que el poder lo aplique al bien común de toda la sociedad. El *voto clientelar*, en cambio, es asimilable a una tasa o tarifa entregada como pago por los bienes y servicios recibidos del patrón.

La realidad es que democracia y clientelismo se yuxtaponen y van a seguir coexistiendo en las sociedades políticas menos avanzadas, sobre todo en aquellas donde las condiciones de exclusión y desigualdad social operan como caldo de cultivo de las relaciones de patronazgo. Coincidimos en que el clientelismo va a perdurar porque representa un refugio entre una base proverbial de clientelismo “denso” y un lugar difícil de llegar como el del universalismo y la ciudadanía plena. (Gay, 1999)

## **Capítulo 6: Poder político municipal y organizaciones político-comunitarias: la inversión de los términos en el intercambio clientelar**

Como señalamos en el capítulo anterior, el intercambio clientelar, si bien es objetivamente balanceado en términos de costos y beneficios para las partes, se concreta entre sujetos cuyo poder es asimétrico: un patrón (con algún grado de poder político y capacidad de asignar o incidir constatable y directamente en la asignación de los recursos públicos) y clientes (con necesidades básicas insatisfechas y carentes de poder político para acceder por sí mismos a los recursos públicos que pueden atenderlas).

Entre ambos extremos del intercambio, aparece una cadena de intermediarios que conforman una red territorial y política, estructurada piramidalmente. Cada uno de ellos goza de una naturaleza y función específica: es el ejecutor y garante del canje entre patrón y cliente. El patrón sabe que el intermediario le traerá lo que el cliente debe darle (su voto, por ejemplo) y viceversa.

A medida que pasa el tiempo -sobre todo en los grandes aglomerados urbanos- las cadenas se hacen más complejas. Ya no se trata de intendente-puntero- pobre, sino de intendente- concejal propio - jefe de barrio - jefe del comedor - pobre. A riesgo de simplificar en exceso, puede decirse que la relación patrón-cliente se conforma de una sucesión de relaciones patrón - cliente, con canjes diversos en contenidos pero política y simbólicamente similares en cada tramo de la cadena, y donde cada eslabón es intermediario en la relación entre el eslabón que lo antecede y lo sucede, así como también es cliente del que antecede al que lo antecede y patrón del que sucede al que lo sucede.

El intermediario tiene características y tareas diferentes según el tramo de la cadena que se considere. En general, los estudios sobre clientelismo se han referido -y éste no es una excepción- al último tramo de la cadena: la que vincula al pobre con el dirigente político que le asegura los alimentos y otras necesidades

básicas a cambio de su voto y su apoyo político en el partido. El presente estudio, por otra parte, se ha concentrado en el enfoque de la relación entre el patrón y el intermediario de este tramo de la cadena clientelar en una sociedad determinada y para un tipo de redes clientelares: la constituida alrededor de las políticas alimentarias, poniendo en foco específico a la utilizada para la implementación del programa de Comedores en la ciudad de La Plata, provincia de Buenos Aires, entre los años 1995 y 2005.

Para entender el papel del intermediario en este tramo de la cadena es necesario reconsiderar previamente un par de aspectos teóricos.

En primer lugar, qué posición ocupan estos intermediarios entre el patrón y los clientes. La teoría muestra al menos tres líneas argumentales. Por un lado, algunos consideran estos intermediarios o mediadores como instrumentos de los dirigentes (Silverman, 1977). Por el contrario, otros lo ven como instrumentos del que se valen los marginados para acceder a algunos beneficios del poder político y que, aunque poseen mayor capital social que los clientes, tienen casi la misma pertenencia de clase que ellos (Auyero, 1996). Finalmente, otros sostienen (D'Auría, 1998) que el intermediario –en nuestro caso recortando esta categoría en el responsable de un comedor- no es instrumento de ninguno de los dos extremos de la relación clientelar ni es un mero engranaje entre el poderoso y su clientela sino que ambos pueden ser instrumentos de aquél.

Es importante aclarar los términos: no es lo mismo utilidad que dependencia. Una cosa es ser instrumento *para* y otra ser instrumento *de*. Así como cualquier comerciante es instrumento *para* que un producto llegue de productor a consumidor y, en tal sentido, útil para ambas partes; algunos pueden ser instrumentos del productor (sus representantes de ventas), otros del consumidor (sus mandatarios) y otros autónomos de ambos que se ofrecen como puente para resolver (concretar, dar seguridad) al intercambio entre ambos.

Lo mismo pasa con el intercambio clientelar político y sus intermediarios: ¿son parte de la maquinaria del político? ¿son líderes naturales emergentes que son y se sienten parte de los pobres asistidos? ¿O son jugadores que hacen su propio juego, valiéndose o asumiendo una tarea a partir de la detección de las necesidades de políticos y pobres?

La interpretación de D'Auría (1998) parece ser la más consistente para enfocar el presente caso de estudio. Más allá de su pertenencia de clase o partidaria previa a su constitución como jefe de una organización política comunitaria, el intermediario funciona y aspira a acrecentar su independencia.

Incluso en su débil situación de poder inicial—cuando comienza una relación clientelar determinada y éste es elegido por el patrón y/o aceptado por los clientes en ese papel de broker- para el éxito de su tarea es central que ninguna de las dos partes relacionadas lo vea como “uno más”: el patrón sabe que un puntero no es un empleado más suyo, y el pobre que éste —aunque del mismo barrio que él— tampoco es un vecino más. A diferencia del resto de los empleados a sueldo, el intermediario aporta al patrón un “valor propio” —una suerte de “llave del negocio”, correspondiente a la clientela que armó para aquél a través del comedor- y se presenta ante el resto de familias del barrio —la clientela- con un nivel de influencia y capacidad de incidencia sobre los recursos del Estado muy superior a la que cualquiera de ellas individualmente pueden tener.

En otras palabras: aun cuando objetivamente su dependencia del patrón es alta y funciona con un alto grado de “obediencia debida”, el intermediario debe actuar como un “equilibrista”, procurando jugar con las fuerzas y necesidades de patrón y clientes para evitar caer al vacío desde la delgada cuerda en que se mueve.

Este equilibrio que en la génesis de las relaciones clientelares ejerce con una muy pronunciada inclinación patronal, se va modificando en el tiempo a la par que las



fuerzas de las partes se va modificando. La tendencia, en cualquier caso, es la de la búsqueda de mayor autonomía respecto del patrón

El segundo aspecto teórico a tener en cuenta es, precisamente, que el intercambio clientelar no es estático sino que va variando y lo va haciendo porque los recursos de uno y otro “tipo de patrón” y de uno y otro “tipo de cliente” varían. Como sostiene Günes Ayata (1997) las relaciones clientelares pueden variar en el tiempo: cuando *el balance del intercambio* es continuamente cuestionado, no es posible establecer vínculos de largo plazo sino sólo “contratos” transaccionales de corto a mediano plazo.

Son varios los motivos que explican esta variabilidad. Por un lado, el clientelismo como forma de acumulación de poder necesita de ciertas *condiciones de contexto, que cambian* con el tiempo, y que fueron mencionados: altos niveles de exclusión social, monopolio partidario de la representación política, partidos cerrados o semicerrados, restricciones en la circulación de información política, baja institucionalización en la provisión de servicios sociales a la población (lo que conduce a una alta discrecionalidad). Cuando algún eslabón intermedio en la cadena logra acumular recursos económicos, políticos, informativos, culturales que le dan cierta autonomía respecto de su patrón inmediato, puede procurar salirse de la cadena para enlazarse sin intermediaciones de éste con otro eslabón superior.

Por otro lado, las condiciones que determinan la *acumulación de poder* en democracia no se limitan a la selección de candidaturas dentro de los partidos, sino que éstos deben conseguir mayoría en elecciones libres –donde la incidencia de las estructuras clientelares se reduce en términos de su impacto cuantitativo global- y se mantienen en el poder o pierden cuotas importantes del mismo por razones que exceden a la existencia de las redes clientelares. Por ejemplo, un caso de corrupción muy publicitado puede quitar credibilidad al patrón ante la sociedad toda y significar su caída.

Esto significa que no sólo los eslabones intermedios de la cadena pueden independizarse, sino que también los eslabones superiores pueden debilitarse y eso motivar a los intermediarios a buscar su autonomía de éstos o nuevos patrones que les garanticen su supervivencia. Incluso pueden mantener relaciones paralelas con más de una cadena clientelar para subsistir en mejores condiciones: pero eso es posible sólo cuando el eslabón detecta que o su poder relativo creció respecto de su patrón inmediato o el de éste decreció respecto al suyo.

Esta variación en los recursos de los diferentes tipos de patrones e intermediarios que posibilita la adquisición de cierta autonomía de estos últimos se ve fortalecida cuando en un mismo territorio se incrementan las ofertas políticas y se multiplican los espacios de representación –producto de los procesos de descentralización de la gestión y de los cambios en la dinámica política- haciendo que la intermediación se descentralice cada vez más.

En el caso argentino, en particular el del conurbano bonaerense “peronista”, la concentración de los recursos alimentarios a nivel barrial, sumado a los cambios operados en el partido justicialista, que se diluye en su carácter transformador, en su dimensión más herética (Auyero 2000) hace que el aparato partidario se despliegue en un conjunto desagregado de aparatos locales (Rodríguez, 2005) a nivel de delegación y que los diferentes competidores políticos canalicen diferentes grupos de electores con quienes establecen un vínculo particular (García Sánchez, 2001). Esta situación lleva a que los referentes barriales se conviertan en el *centro de sus propias redes*, al tener acceso directo al ejecutivo municipal y a otros funcionarios provinciales o nacionales.

De este modo, el clientelismo adquiere la forma de lo que algunos llamaron un *clientelismo de mercado* (Gutiérrez, 1998 y Dávila, 1999). Este tipo de clientelismo de mercado, aunque siga dependiendo de los recursos del Estado, se caracterizaría por la ruptura del esquema de articulación piramidal: “el patrón sistemáticamente va perdiendo poder a manos de su séquito inmediato de

seguidores” (Gutiérrez, 1998) y se ve obligado a confiar en sus seguidores para sostener su posición. Algunos se referirán a la “vulnerabilidad” del patrón frente al ataque de fuerzas sociales (tanto que participen de la relación clientelar como no) así como de otros patrones y mediadores (Roniger, 1994).

La mayor competencia entre políticos produce un “resquebrajamiento de las lealtades”, una inconsistencia de las adhesiones políticas partidarias” y “formas débiles de fidelidad” ya que en este tipo de clientelismo la legitimación de la relación clientelar se consigue en función de las *dinámicas de pacto de obligaciones mutuas* que en ella se tejen (García Sánchez, 2001). El poder del patrón deja de ser seguro porque pasa a depender de la oferta concreta que le haga a cada uno de los intermediarios que pelea por un espacio de poder o de mayor poder, con el incesante aumento de los costos del intercambio.

### **6.1. La evolución de la relación patrón-intermediario: dependencia, interdependencia, independencia.**

En un contexto caracterizado por el crecimiento continuo de la pobreza, con picos de crisis como la de 1989 y del 2001, las organizaciones comunitarias denominadas “comedores” se fueron conformando como efectoras de la política social a partir de una relación de dependencia muy alta con el patrón, ya que el acceso a los bienes y servicios alimentarios se habilitaba discrecionalmente, como ya se desarrollara en el capítulo 3.

Una vez que ingresaron en la relación de intercambio que implica el clientelismo, recibieron cuotas diferentes de aquellos bienes y servicios y pasaron a formar parte de la red clientelar como intermediarios directamente o relacionándose con alguno de los tipos de intermediarios analizados. Según la relación establecida, a su vez, participaron más o menos activamente en el sostenimiento y legitimación del sistema político, tal como se describió en el capítulo 5.

Lo que nos interesa señalar en este capítulo es la forma en que se produce, paulatinamente, ese paso hacia la obtención de mayores niveles de autonomía por parte de los intermediarios que le posibilitan plantarse en la red clientelar de manera más independiente respecto del patrón.

La independencia que posibilita reducir la asimetría de poder entre patrón-intermediario-cliente a través del incremento del poder de los intermediarios es analizada en esta investigación a través de tres ejes conceptuales: a) Mecanismos y estrategias de poder utilizados frente al patrón; b) Crecimiento institucional; e c) Incidencia en la gestión social.

## **6.2. Mecanismos y estrategias de poder utilizados frente al patrón**

La personalización y la verticalidad propias de las relaciones clientelares, sumadas a la consecuente atomización individualista y a las normas de reciprocidad propias de este tipo de relaciones, socava en primera instancia la generación de acciones colectivas y neutraliza acciones futuras contra el patrón, tal como lo expresa bien uno de los responsables de un comedor:

“.. me parece que los políticos en lugar de trabajar con proyecciones trabajan con el momento y el momento son las elecciones. Y la gente está recibiendo de \$ 500 a \$ 800, le dan una heladera, lo que justifique eso, lo que la gente necesita. Si te llega de arriba lo ves bárbaro, buenísimo. Lo que te aseguro es que esa gente no va a estar luego en la calle pidiendo algo.” (Entrevista N° 31)

Sin embargo, lo que se observó a partir de las entrevistas es que las organizaciones político-comunitarias que participan de la red clientelar no sólo cumplieron con su función de canalizadores de alimentos y otros servicios a los clientes, sino que además fueron exitosos en fomentar culturas de organización, protesta y resistencia colectivas, tal como lo observaron otros investigadores en sus trabajos (ver Gay, 1997)

### *a) Reacción en caso de corte*

Para indagar cuál sería la estrategia utilizada de protesta y resistencia frente al patrón, se colocó a los responsables de comedores (intermediarios) en la situación extrema de imaginarse que se produce un **corte en la provisión diaria de alimentos**. Es llamativo observar que el modo de resolución de ese problema

(el más importante para un comedor) varía según la posición ocupada en la red clientelar.

En el caso de los *Intermediarios-patrón* o de los *intermediarios-aliados* es evidente que su vinculación con los políticos que participan de esa cadena opera como neutralizador de acciones colectivas. También su dependencia laboral es un factor que incide en esto: el 100% de los responsables de los comedores del primer tipo (intermediarios-patrón) son empleados estatales y el 41% de los segundos también. Al estar habilitados para cumplir con sus funciones son concientes que la contención social -y no el conflicto- forma parte de sus trabajos:

“Ninguna (reacción) porque en realidad ... juntaría la gente y diría: se cortó la ayuda por ahora, y no puedo reaccionar de otra manera. Iría a hablar al municipio y llevaría todas las presentaciones que nos piden, nombre, direcciones, los chicos y vería la mejor manera de pedir que nos vuelvan a dar la ayuda. Pero saldría a pedir para darles a los chicos. **No podríamos hacer otra cosa.**” (Entrevista N° 6)

“**Lo nuestro pasa por la contención, no por hacer un piquete**, un corte de ruta donde ponemos la vida nuestra y la de los chicos. **Nosotros estamos acá para contener y hacer otro trabajo, esto es un trabajo social lo otro bueno...yo no coincido en lo más mínimo.** (Los beneficiarios te acompañarían?) Y yo creo que apoyarían lo que yo decida hacer.” (Entrevista N° 28)

Las estrategias elegidas pasarían por iniciar “contactos” con los responsables del programa que le corte los alimentos, “explicar la necesidad” de seguir contando con esa ayuda, “llamar” por teléfono, pedir explicaciones, reducir los días en los que se cocina, etc. Se privilegia el diálogo por sobre todas las cosas, aunque no se descartan otras opciones muy en última instancia:

“Primero dialogaría, haría una prueba y después veríamos. Si no, me manejaría con el tema donaciones. (Harías algún lío?) No. Capacitada para que yo vaya a hacer problema yo sola si, a lo mejor. No la metería a la gente. No, porque es comprometerla mucho. (...) Primero me fijaría, o sea, primero iría al **diálogo, dialogar, dialogar. Después si veo que no tengo respuesta, y bueno, optaremos, si le gusta la fuerza, optaremos por la fuerza.** En eso no estoy ajena de las posibilidades. Por los chicos hago lío. Por los chicos lo hago, la verdad que lo hago. Los defendería como...a capa y espada.” (Entrevista N° 25)

Sólo en el 12% de los casos se manifiestan a favor de emprender alguna acción más fuerte, porque saben que contarían con el respaldo de la gente (primera cita) o porque la movilización callejera fue la estrategia a través de la cual ingresaron a la red clientelar (segunda cita):

“**Mal!** Y creo que nos ayudarían a nosotros a conseguir para... para que los sigamos ayudando a ellos porque muchas veces me han dicho, si necesitas algo, yo voy a ayudar a conseguirlo para que no se

cierre o para que vos nos sigas dando las cosas. Muchas veces me lo dijeron. (o sea que la gente los apoyarían?) Si. Si.” (Entrevista N° 27)

“Ah, sí, pediría una explicación de por qué o dónde está esa plata. Si “Juan” me frenaría, me diría: -”H” pará porque esta plata se gasto para esto, yo me frenaría. Pero si me dicen, no, se están comiendo la plata tuya. Si, **saldría a pelear.**” (Entrevista N° 9)

En el otro extremo de los intermediarios – opositores, por el contrario, todos los entrevistados excepto uno se manifiestan a favor de ejercer presión sobre el patrón en caso de corte de alimentos. Para ellos esta posibilidad no es una hipótesis sino que ha sido claramente una realidad a la que se enfrentaron:

“Si no podría continuar con esto **pondría en funcionamiento la Red**, tengo muchos amigos...Acá **hubo muchos intentos de cortarme**. El juego más grosero que me quisieron hacer fue, un día voy a delegación a llevar la planilla de asistencia (de los beneficiarios del Plan Jefes) y me encuentro con que había un listado de bajas en el que figuraban 6 personas que trabajan acá. No me lo bajaron porque intervinieron varias personas, el concejal “José”, “Zacarías.” (Entrevista N° 14)

“Si, no tenés días en un mes (para definir la cantidad de cortes de calles), que decís bueno vamos a salir, pactás con todos los compañeros, de todos los comedores, ir, salir todos los meses, tres veces por mes. No, no. Sale y decimos, vemos como está la cosa, como viene, en el caso de la mercadería... (en promedio cada cuánto salen?) **uno, dos mensuales**. No tenés mucho.” (Entrevista N° 26)

En el caso de los *intermediarios -aliados circunstanciales* ocurre tal vez lo más interesante porque se ubican en una posición intermedia. La mitad de este tipo de comedores no emprendería acciones colectivas y utilizaría los contactos políticos que tienen (aliados al patrón) para presionar, como este caso:

“Si se corta... mediante nota **llamamos a los referentes** políticos y en tanto se resuelve yo, por lo menos yo propondría que nosotros recurramos como fue al principio **volver a ir a tocar puertas** a buscar donaciones, porque vamos a tener un problema si pasa eso, antes éramos...A **apelar a la solidaridad** del barrio para seguir dándoles de comer a sus hijos y a recorrer fundaciones, porque hay muchas fundaciones que ayudan a los comedores. Que hoy nosotros no lo hacemos por esto, porque estamos asistidos por el Fopar. Volveríamos a retomar un poco cuando no teníamos nada, no se si por ahí... Digo, hasta acá hacemos una propuesta por si llega a pasar algo. Y apelar al mismo vecino (harían un piquete?) – y en principio no primero tratar de que se resuelva, que se resuelva por las vías institucionales y de la solidaridad pasiva digamos, en el último de los casos si vemos que acá es una crisis muy grande si, ahí si saldríamos. (...) nosotros **tratamos de hacerlo por las vías más legales que hay para no recurrir a nuestros dirigentes** por ahí que se ... porque por ahí nosotros podemos ir tocar una puerta, otra **pero por ahí de ultima...** Los reclamos los hacemos en el concejo Deliberante, pero los reclamos es pila de veces y nuestros propios referentes “Marcos” o...” (Entrevista N° 18)

La otra mitad, sin embargo, ha logrado “inquietar” al patrón a través de presiones directas e indirectas, que obligaron a este último a intentar encuadrarlo nuevamente para que no salga de la red clientelar. Tienen experiencia en cortes de calles y en presiones utilizando la fuerza.

“**Si se corta la ayuda de la muni, hago un corte de calle. Si, totalmente. No creo que me corten.** Tenés que tener carácter, no puede ser una persona de baja estima porque no lo llevaría adelante, dejaría en cualquier momento, diría hoy no le doy de comer a los pibes y se acabó porque hoy no tengo y va y le hace un corte al intendente, le hace un corte al gobernador porque no le dieron comida y yo creo que no es así. Enseñarles a las mamás que en una institución hay que pagar una

cuota de socio y que con esa cuota de socio pueden comprar pan, puré para poder darle de comer a sus propios hijos. **Yo cortaba la calle. La gente iba a cortar la calle.** No nos traían los colchones, las frazadas cortábamos la calle. **Hasta que vino el Intendente (lo nombra con su apodo) y me dijo no me cortes más la calle.** Hemos cortado 3 veces la calle. Corté la 7, 38 y 39 donde estaban los planes. Corté las dos manos...” (Entrevista N° 20)

“(a “María” le harías lo mismo (de enfrentarse) ¿Que no le hago lo mismo? ¿Que porque es mujer? Sabe que soy loca. **Vos fijate la presión que hago yo con la Municipalidad.** Yo sé que la municipalidad tiene, vamos a ser realista, yo la tengo re clara, porque tiran mercadería donde no tiren que tirar. Yo me siento con “María” y le digo las cosas por la cara: Mira loquita, porque yo te digo que hay mucha confianza- esto es así así así, este comedor, este comedor, este... Si a vos te gusta que te roben, bueno, a mi no. A mi me respetas esto y no me toques un kilo porque es pa cagada. Si vos tenés que bancar punteros políticos, es tu problema, pero acá yo doy de comer, no banco a nadie. (...).Yo no involucro a nadie. No salgo con la gente mía del hogar. Pero yo atrás tengo profesionales. Yo lo único que tengo que hacer es levantar el TE. **No los quiero molestar hasta cierto punto.** (En última instancia ¿a quién acudís?) **A los padrinos,** que ya te nombre. Tengo jueces, fiscales, abogados, escribanos, contadores. **Si yo tengo algún problema con la municipalidad o la Provincia sé a quién tocar.** -Mira me está pasando esto, esto y esto. -Bueno, anda vos y después decime que te dijeron. Pero ellos saben. Yo me siento con vos y vos la tenés re clara porque ya nos conocemos todos. Aparte que ya los han llamado. Varias veces han levantado el tubo y le han dicho: a ver qué pasa, yo soy fulanito de tal. **A ese “Benjamin” las apretadas que le han pegado no sabes.** Los huevos se los pusieron acá arriba. ¿Qué pasa acá con el hogar Ayúdenos a ayudar, viste “X”, estoy acá con la gente y están diciendo esto, esto y esto: ¿cuál es el problema? A ver, ¿me podés explicar vos? Así se calman un poco las aguas. Para evitar problemas”.(Entrevista N° 7)

“Yo juntaría a la gente y les diría esto pasó así, así y así y la gente diría que es lo que quiere hacer, eso depende de la gente, porque yo no domino a la gente. (¿Cuántas veces hicieron protestas?) **Hemos hecho un par de .. año y medio haciendo protestas, año y pico, hasta que se de dio todo esto.** Del desorden que se armó acá, surgió el comedor, la guardería que está acá en 139 y 70 (...) Todo esto lo ganamos porque hicimos protesta (...) Pero **nunca bajaron antes del quilombo acá nadie vino, pero cuando las papas pelaron, ay!**” (Entrevista N° 17)

### *b) Medios de comunicación*

Otro de los mecanismos utilizados contra el patrón, además de la presión directa e indirecta, ha sido la **presencia en los medios de comunicación locales.** El impacto de éstos en la política y particularmente en el sistema de representación ha llevado a sostener que nos encontramos ante una democracia de “auditorio” (Manin, 1997), en la que el político retoma un papel más autónomo y el ejercicio de la actividad gubernamental se hace mucho más discrecional. Aunque el partido como red de contactos e influencias al servicio del líder político permanece, en este tipo de democracia es posible establecer una relación directa entre el elector y el político, al mismo tiempo que la representación se construye sobre una imagen y vinculada a unos compromisos muy vagos, lo cual da al representante una gran autonomía para tomar decisiones frente a temas y problemas distintos a los que articularon el debate electoral.

Los responsables de comedores han sabido aprovechar esta influencia de los medios de comunicación sobre la población para influir, a través de ellos, en los políticos que se encuentran en la red clientelar. Entre 1999 y fines de 2004 hubo 433 noticias relacionadas con los comedores comunitarios de La Plata en los dos periódicos de mayor circulación en la localidad (diarios Hoy y El Día). De ese total, 309 noticias involucraban a los comedores que son objeto de estudio en esta investigación y 124 a otros. Los comedores bajo estudio aparecen mencionados en todos los casos con su nombre y, en el 62 % de los casos, también con la dirección y el nombre del responsable.

El total de apariciones en la prensa gráfica fueron tipificadas conforme las siguientes siete categorías:

#### *1) Información*

En este tipo de noticia se agrupan las menciones a comedores cuando los mismos aparecen de manera “secundaria”, ligados de manera directa a otra noticia principal. En su mayoría, las noticias de este tipo se refieren a comedores que son objeto de robo o saqueos (de cisternas, de equipamiento, alimentos, etc.), o que sufren incendios. En definitiva, la noticia central es el robo, el saqueo o el incendio, no el comedor. También se incluyen las apariciones de comedores cuando ponen a disposición sus espacios para alojar personas desalojadas por inundaciones, cuando se convierten en objeto de ayuda por parte de escuelas, Universidad o entidades que realizan actividades solidarias, cuando se inauguran o reinauguran los locales, etc. Finalmente se reúnen en este ítem las menciones a comedores en el contexto de noticias gubernamentales, que fueron publicadas con motivo de gacetillas informativas a nivel local, provincial o nacional.

“Delincuentes ingresaron por la noche en un comedor comunitario del barrio "El Futuro" (...) con este ya suman tres los robos cometidos en ese centro.” (Dic/2000)

“Un incendio destruyó las instalaciones del inmueble y más de 60 chicos se quedaron sin un plato de comida” (Mar/2001)

“En el comedor comunitario del Centro de Fomento "Esperanza y Participación" permanecen evacuadas 50 familias de los barrios Savoia, Santa Ana y el Molino, de City Bell...” (Mar/2001)

“El Ejecutivo municipal platense enviará hoy al Concejo Deliberante el proyecto de presupuesto de gastos e ingresos para el año próximo. (...) los recursos para los comedores comunitarios aumentarán de los 780 mil pesos de este año a 1,6 millones.” (Oct/2002)



“En el marco de los festejos del día del niño y de un reclamo por el ensanche, los vecinos adelantaron que en los últimos días de este mes abrirá sus puertas un comedor comunitario -en la zona de 7 y 600- gestionado por la asociación civil -bautizada como "Ayuda Nutricional Infantil"- que integraron algunos de los involucrados en la campaña pro-ensanchamiento...” (Ag/2004)

En esta categoría se incluyen las menciones a los comedores en el contexto de notas que dan cuenta del incremento de la pobreza y de la desnutrición en el Partido de La Plata, aunque las mismas representan una mínima parte de este tipo de noticias informativas.

“La desnutrición sigue avanzando. La contención son los comedores. Porque la desnutrición sigue, aunque no se hable de ella porque ha dejado de ser novedad. Sucede que ahora ha llegado el frío (...) en esas trincheras de la primera línea que componen los comedores, los hogares, las casitas y también los centros de salud, coincide con la de Padre “J.” (Mayo/2004)

“Entre oficiales e independientes, en nuestra región funcionan cerca de 300 comedores comunitarios. Son la única opción de comida que tienen miles de familias. La mayoría empieza con la idea de atender sólo a los más chicos, pero la necesidad los empuja a tener que preparar la mesa también para los grandes.” (Setiembre/2004)

## 2) *Institucional*

Con este nombre se designa al tipo de noticia que da cuenta de la historia del comedor o de sus fundadores. En general son notas extensas, del tipo “historias de vida” que conmueven por el relato y las imágenes que en la mayoría de los casos las acompañan. Son notas que generalmente finalizan con datos de contacto (dirección, teléfono, responsable) para acercar donaciones. La contribución oficial para su funcionamiento no se menciona directamente, se desconoce (“jamás contaron con padrinzgos políticos”) o aparece como un dato poco relevante. Asimismo, se agrupan aquí las apariciones de los comedores como instituciones que firman convenios con personas o entidades, que capacitan a su personal, etc.

"Yo no fui más a la escuela porque me discriminaban... yo era de la villa. Me peleaba, le decía a las maestras, pero no le daban importancia. Entonces no fui más. Ahora estoy terminando aquí, en la escuela para adultos de "El Charquito". ¿Por qué vengo?... Para aprender", dice con convicción Mauro (17), bajo un techo de chapas en el asentamiento de 52 y 162, en el caluroso mediodía del viernes pasado. Junto a una veintena de adolescentes, ocho de los cuales estudian con Mauro, están formando una biblioteca para el barrio El Retiro en la sede de "El Charquito", copa de leche, comedor y sede de algunos emprendimientos, entre ellos su escuela de adultos, que es decir de jóvenes, en donde se lucha diariamente contra las carencias, en donde se alimenta, se capacita y se trabaja. Y hasta se acunan proyectos colectivos. En la provincia de Buenos Aires viven 1.903.932 de adolescentes, que representan el 13,77 % de su población total. La mitad es pobre y un 38,8% de ellos, indigente, calificación que esconde condiciones de vida inhumanas. La cara joven de la exclusión. Los que no conocen la palabra futuro porque deben cubrir sus necesidades básicas como comer, vestirse, estando obligados a pensar sólo hoy, en el ya. Hace 37 años, muy lejos de la pobreza del asentamiento del barrio El Retiro y de las villas del Gran La Plata y el Conurbano y rodeado de jóvenes que sólo pensaban en el futuro y en hacer realidad lo imposible, un filósofo, Cornelius Castoriadis, interrogaba porque "el mundo está fragmentado. Sin embargo, no se cae a pedazos". Y pasa en este tiempo y con este país resquebrajado, con cicatrices profundas que le duelen, con distancias cada vez más abismales que separan a jóvenes como los de El Retiro de los adolescentes de otras capas sociales, como los que habitan el casco urbano platense. Son treinta cuadras nada más, pero están cada vez más lejos. Sin embargo, nuestro mundo agrietado, tampoco se ha caído a pedazos. Y no lo ha hecho, porque hay un tejido social construido de

pequeñas obras que lo está sosteniendo. Como "El Charquito" y dicho sin idealización, con todos los problemas que pueden tener quienes viven en condiciones inhumanas, porque es precisamente eso lo que valora más su entrega y ese apostar al futuro pese a todo. Como cantaría Zelaya, "son gritos en el cielo y en la tierra son actos".

UNA HISTORIA Y UN PROYECTO PARA CONTAR: A comienzos de los 90, en los terrenos de El Retiro aledaños a la vía se habían instalado unas pocas casillas de chapa y de madera habitadas por familias numerosas que poblaron de chiquilines el asentamiento. Hasta allí llegaron dos catequistas y maestras que trabajaban con Juan Carlos, el párroco de San Cayetano al se sumaron estudiantes de magisterio, sobre todo uno, Germán Farías, un ex combatiente de Malvinas con necesidad de volcarse al trabajo social. Daban clases y contenían a los chicos bajo un árbol. En 1995 un puñado de madres del asentamiento decidió que necesitaban un techo para las clases y para un comedor. Porque sus hijos lo necesitaban. Con esa fuerza que en nuestro país suele surgir sólo en las madres, decidieron comprar una casilla desvencijada que estaba en venta y que se levantaba en un bajo que cuando llovía se transformaba en un gigantesco charco. Había que juntar 300 pesos. Una fortuna. Pero pelearon, golpearon puertas, organizaron rifas y la compraron. Se pusieron luego a refaccionarla, levantar el terreno para que no se inundaran pidieron y consiguieron para llevar el agua, caños que ellas mismas instalaron. Y lo bautizaron como "El Charquito", aunque ya no se inundó. Hace diez años de esto y jamás contaron con padrinzos políticos y siempre recibieron la solidaridad de los platenses, que colaboró junto con algunos aportes oficiales, para levantar el nuevo comedor y aula de material. Allí hoy comen 260 chicos y algunas embarazadas y abuelos. Pero la vieja casilla quedó, intocable, porque forma parte de la memoria colectiva de todos ellos.



Los chicos de El Charquito clasificando libros que les han donado para su biblioteca. En el programa trabajan 20 adolescentes de un asentamiento del barrio El Retiro en donde está el comedor y la escuela para adultos a la que concurren alguno de ellos. Además tienen una panadería y otros emprendimientos.

"El otro día les dije que en algún momento la íbamos a tener que tirar abajo y las madres se enojaron y hasta me dijeron desalmado. Así que le dimos otra utilidad y allí funcionará la biblioteca en la que están trabajando los chicos ahora", cuenta Germán Farías ahora, ya recibido de maestro y que allí abrió su escuela de adultos. Mariana (32, tres hijos y uno por venir), se ríe. Ella forma parte de la historia última del comedor, colabora en el área desayuno y está allí con los chicos, en el armado de la biblioteca. A 200 metros se levanta su casilla de madera y piso de tierra en donde ella, separada hace pocos meses, es jefa de hogar. Vive con un plan de 150 pesos y si no fuera por El Charquito, no podría vivir. La biblioteca fue uno de los proyectos premiados del programa de adolescentes que el año pasado lanzó el ministerio de Desarrollo humano de la Provincia, como respuesta a ese paisaje de carencias y exclusión que habita los bolsones de pobreza. "Participan 20 adolescentes del barrio porque así lo fijaban las bases para presentar el proyecto. Cada chico recibe a cambio 150 pesos. La mitad en efectivo para ellos y la otra parte debe ser destinada a herramientas o elementos que tengan que ver con el proyecto pero debe ser algo que quede para ellos". De los veinte, ocho pertenecen a su escuela, once van a otros establecimientos de la zona y hay uno que egresó de la de adultos, "por eso pedimos un secundario, porque como él hay otros y se necesita". Mientras habla el maestro, ellos ordenan y clasifican los libros, entre bromas y risas. Mauro, cuya madre fue una de las creadoras de El Charquito, concurre al comedor desde los 7 años, cuando se cocinaba lo que conseguían, en cambio hoy recibe aportes alimentarios de distintos organismos oficiales, además de la propia huerta, su panadería y la solidaridad, siempre presente, de los platenses. Acunado en esa lucha continua a favor del barrio, cuando se le pregunta a Mauro por qué entró en el proyecto, su respuesta es espontánea: "Para ayudar a los chicos, explicarles. Porque tenemos que estar aquí, ir a la escuela. A nosotros no nos queda otra". (Enero/2002)ç

### 3) *Promoción de actividades*

En este tipo de noticias los comedores utilizan el espacio de la prensa gráfica para promocionar actividades realizadas en los mismos con motivo del día del niño, de la fiesta de Reyes o Navidad. Generalmente aparecen las direcciones y los horarios en los que se van a realizar estas actividades.

El "Carromato de Títeres del Ecomundi" se presentará hoy a las 14 en la Casa de Día y Comedor Infantil Francisco Vargas de 36 bis e/136 y 137 del Barrio San Carlos de nuestra ciudad. En la oportunidad, el elenco de títeriteros "Jaruzi" de la Comedia de la Provincia de Buenos Aires, ofrecerá la obra "Puchero de enamorados". La presentación se inscribe dentro del ciclo "Camino a los barrios", organizado por la Subsecretaría de Desarrollo Social de la Municipalidad de La Plata." (Julio/2004)

#### *4) Promoción a fin de informar sobre campaña solidaria*

Bajo esta categoría se agrupan las notas que tienen por objetivo promocionar campañas solidarias o recitales a favor de los comedores comunitarios.

“El próximo viernes a las 21,30 en 2 y 530, se realizará un festival solidario a beneficio de la apertura del comedor "Por los derechos de los niños", organizado por un grupo de vecinos de Tolosa y con la colaboración de distintos grupos musicales. El valor de la entrada será de un peso y un alimento no perecedero.” (Julio/2002)

#### *5) Sensibilización*

Bajo este título se agrupan las noticias que dan cuenta de iniciativas de tipo solidarias, tanto llevadas a cabo por los propios comedores, como por organizaciones como Rotary Club, Interact Club, Foro del Sector Social, Sociedad Odontológica, escuelas, clubes, grupos de vecinos, personalidades de la ciudad, mutuales, organizaciones no gubernamentales, etc. La noticia va acompañada con un relato de la historia del comedor, o con entrevistas a responsables o colaboradores del mismo, y/o con fotos. Si bien estas noticias representan una promoción de las actividades realizadas por personas, grupo e instituciones, el objetivo que nos interesa en este análisis es sensibilizar a la población sobre la importancia del servicio alimentario y social brindado por los comedores, y la necesidad de apoyar con acciones estas tareas.

“La Sociedad Odontológica de La Plata invitó a sus socios a formar parte del sistema de ayuda solidaria con destino al comedor comunitario "Pequeños Inocentes", de 476 bis entre 138 y 139 de Gorina. Los interesados en colaborar pueden hacerlo en la sede de 13 N° 680, a través de la entrega de alimentos no perecederos como arroz, harina, azúcar, té, yerba, aceite, tomate en latas y leche en polvo...” (Jul/2002)

“Profesionales, docentes, desocupados y vecinos en general comparten un objetivo: están sembrando verduras para autoabastecerse y ayudar a hogares comunitarios...” (Set/2002)

#### *6) Presión*

Bajo esta denominación se agrupan las noticias que tiene por objetivo presionar al gobierno local, provincial o nacional para ingresar en los programas de ayuda alimentaria, para solicitar no se recorte la ayuda oficial o para que realice obras a favor de los comedores. Una de las modalidades de presión más utilizadas en este período y reflejadas en estas noticias fueron los cortes de calles.

“El comedor comunitario "Ayúdenos a Ayudar", de Villa Alba, es una entidad de bien público que desde hace dos años alimenta a más de 500 chicos, tanto en su local principal de 126 entre 608 y 609 como en sus siete anexos, distribuidos en barrios como Villa Montoro, El Paligüe, El Progreso o Aeropuerto. En octubre de 2000, tres de esos comedores debieron suspender su actividad, y 150 pibes

se quedaron, hasta hoy, sin el que en ocasiones es su único alimento diario: la copa de leche. La carencia se originó en "la falta de entrega de alimentos por parte del Consejo Provincial de la Familia". (Ene/2001)

Titular: "Más de 500 personas podrían quedarse sin su copa de leche". Nota. (Jul/2001)

"Vecinos del barrio "La Nueva Esperanza", de Los Hornos, realizaron ayer un nuevo piquete en 137 y 72, en reclamo de 50 planes trabajar y un comedor comunitario en 140 y 70. El corte de calle, que comenzó por la mañana, es el segundo de la semana ..." (Oct/2001)

### Cuadro 13

#### Total de apariciones gráficas, por tipo de comedor según sea objeto de estudio o no.

Total apariciones gráficas					
Tipo de noticia	Comedores objeto de estudio	%	Otros comedores	Total	%
Informativa	70	22,7	30	100	23,1
Institucional	47	15,2	8	55	12,7
Actividades	23	7,4	5	28	6,5
Actividades para recaudar	20	6,5	13	33	7,6
Sensibilización	77	24,9	44	121	27,9
Presión	72	23,3	24	96	22,2
	<b>309</b>	<b>100,0</b>	<b>124</b>	<b>433</b>	<b>100,0</b>

Como se observa en el cuadro 13, una cuarta parte de las noticias (24,9%) se ubica en el rubro de "sensibilización", con lo que aparecen en la prensa a partir de acciones solidarias emprendidas por personas u organizaciones que tienen como objeto de ayuda a los comedores bajo estudio.

Las apariciones gráficas de tipo "institucional" que también apuntan a sensibilizar pero que fundamentalmente tiene por objeto dar a conocer al comedor, su génesis, actividades, necesidades, etc. representan el 15,2% del total. Un porcentaje importante de noticias (23,3%) se relaciona con las notas de "presión" y otro porcentaje similar (22,7%) se refiere a cuestiones "informativas" que incluyen menciones a comedores.

Desagregando estos datos por tipo de responsable de comedor (Cuadro 14), observamos que los **intermediarios de tipo aliados y aliados circunstanciales** representan el 33,9 % del total de los comedores y, sin embargo, **concentran el 57,3% de las apariciones gráficas en diarios locales.**

**Cuadro 14**  
**Cantidad de noticias, por tipo de intermediario**

Total apariciones gráficas, en valores absolutos						
	Int patrón	Int aliado	Int aliado circunst	Int opositores	Int no políticos	Subtotal
Informativa	11	24	18	6	11	<b>70</b>
Institucional	15	14	5	3	10	<b>47</b>
Actividades	1	17	4	1	0	<b>23</b>
Actividades para recaudar	3	5	7	2	3	<b>20</b>
Sensibilización	10	29	17	12	9	<b>77</b>
Presión	16	22	15	14	5	<b>72</b>
<b>Total</b>	<b>56</b>	<b>111</b>	<b>66</b>	<b>38</b>	<b>38</b>	<b>309</b>
%	18,1	35,9	21,4	12,3	12,3	100,0

Por el contrario, los comedores con el tipo de intermediario opositor están subrepresentados en las noticias, ya que sólo el 12,3% hace mención a ellos, cuando en el total de comedores son casi un tercio (32,3%). Los comedores con intermediarios de tipo patrón mantienen casi la misma representación en el total de noticias (18,1%) que la que tienen en el total de comedores (19,4%). Algo similar ocurre con los comedores de intermediarios clientes, que aparecen en un 12,3% cuando en el total de instituciones son el 14,5%.

Otro nivel de desagregación puede realizarse analizando el tipo de intermediario y el tipo de noticia (Cuadro 15).

**Cuadro 15**  
**Cantidad de noticias, por tipo de noticia y de intermediario**

Ambos diarios: noticias según tipo de intermediario que publica (en %)						
	Int patrón	Int aliado	Int aliado circunst	Int opositores	Int no políticos	
Informativa	19,6	21,6	27,3	15,8	28,9	
	15,7	34,3	25,7	8,6	15,7	100,0
Institucional	26,8	12,6	7,6	7,9	26,3	
	31,9	29,8	10,6	6,4	21,3	100,0
Actividades	1,8	15,3	6,1	2,6	0,0	
	4,3	73,9	17,4	4,3	0,0	100,0
Actividades para recaudar	5,4	4,5	10,6	5,3	7,9	
	15,0	25,0	35,0	10,0	15,0	100,0
Sensibilización	17,9	26,1	25,8	31,6	23,7	
	13,0	37,7	22,1	15,6	11,7	100,0
Presión	28,6	19,8	22,7	36,8	13,2	
	22,2	30,6	20,8	19,4	6,9	100,0
	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	

Los comedores con un tipo de **intermediario patrón** tienden a aparecer en mayor medida que el resto, en las noticias de tipo “institucional” (11,6 puntos porcentuales más) y en las noticias de “presión” (5,3 puntos porcentuales más) donde lo central es el cuestionamiento a la ayuda oficial.

Los comedores con tipos de **intermediarios aliados** aparecen en mayor proporción en las noticias de “actividades” realizadas (día del niño, Reyes) ya que el 15% de las noticias con estos comedores son de este tipo, mientras que para el total representaban el 7,4%. En menor medida, las noticias de “sensibilización” en las que se llama la atención de la población aparecen un poco más que en el resto (1,1 punto porcentual más).

Los comedores de **aliados circunstanciales** aparecen más que el promedio en las noticias de tipo “informativas” (casi 5% más) y, en menor medida también en las de “sensibilización” (1% más)

Claramente los comedores de **intermediarios opositores** se ubican con mayor proporción que el promedio en las noticias de “presión” (13,5 puntos porcentuales más) y de “sensibilización” (7% más).

### *c) Crecimiento institucional*

Las organizaciones político-comunitarias surgidas a partir de la emergencia alimentaria en diferentes momentos, fueron creciendo en sus capacidades administrativas, de gestión y de relación, lo cual les permitió fortalecerse en sus lugares y la puesta en marcha de acciones dirigidas a los clientes que van más allá de las prestaciones alimentarias.

Estas capacidades se construyeron a partir de la obtención de recursos monetarios provenientes de otros programas u organismos de gestión, de la incorporación de actividades de servicios a brindar a los clientes y sus familias, el mejoramiento de la infraestructura o del equipamiento del comedor, la conformación de una red de comedores que permita negociar frente a otros patrones u organismos nacionales e internacionales el financiamiento de proyectos y de la experiencia adquirida en la administración de esos proyectos, entre otras cuestiones.

Para esta parte de la investigación se seleccionaron seis tipos de propiedades, de múltiples dimensiones, cada una de las cuales constituye, a su vez, un “área de atributo” que se abre en más dimensiones. Aquí citamos las seis dimensiones, dejando para el capítulo metodológico el detalle de cómo fueron construidas:

- 1) Infraestructura y equipamiento: se analizó el estado de los comedores en cuanto al tipo y cantidad de equipamiento con el que cuentan (el cual fue clasificado en cinco categorías de muy bueno a muy malo) y el estado en el que se encuentra desde el punto de vista edilicio.
- 2) Actividades y servicios brindados: comprende un conjunto de 17 actividades adicionales a las alimentarias que van desde apoyo escolar hasta la realización de emprendimientos productivos
- 3) Capacidad de acceso a otros recursos: comprende tanto la obtención de beneficiarios de los planes sociales (nacional y provincial) para que realicen su contraprestación en el lugar, como otros nueve tipos que van desde dinero en

efectivo, pasando por materiales de la construcción hasta la inclusión en programas sociales y educativos que implican trabajos técnicos redituables.

4) Capacidad de administrar recursos económicos: los comedores tienen o no experiencia en la administración de dinero y, en el primer caso, la misma es escasa o muy buena.

5) Capacidad de generar proyectos propios: se indagó acerca de la ejecución o no de proyectos productivos, y el tipo de los mismos.

6) Capacidad de relacionamiento institucional: tipo y cantidad de instituciones de la zona con las que articula acciones (clubes, iglesia, salas de salud, escuelas, otra) y vinculación con otros comedores y copas de leche o manzaneras de su barrio.

Cruzando cada una de las dimensiones con la tipología de intermediarios y comparando las capacidades entre los mismos, es factible extraer las siguientes observaciones:

#### *Intermediarios patrón*

Los comedores ubicados en esta tipología están en general (el 60% de los casos) muy bien equipados ya que al ser efectores del Fopar han podido duplicar los electrodomésticos de cocina básicos y adquirir otros que son complementarios (como amasadora, horno pizzeria, etc.) Su estado en general es bueno. Realizan en conjunto 13 de las 16 actividades o servicios que se ofrecen además de la alimentaria, con un promedio de 4,6 por cada comedor.

La experiencia en la administración de dinero es buena, debido a que están en su mayoría dentro del Fopar. Sin embargo, uno sólo cuenta con un proyecto productivo de panificación y de elaboración de pastas en marcha y en el resto de los casos recién están en la etapa de presentarlos o se encuentran en estudio.

Su capacidad de articulación con otras instituciones es escasa (se limita a los clubes deportivos de la zona) y también es baja su capacidad de obtener otros



recursos que no sean los alimentarias. Cuentan en el lugar con 18 beneficiarios de planes en promedio. Sólo en dos casos se organizaron para recibir aportes de los “socios-adherentes”, uno de los cuales recibe además alimentos de provincia.

### *Intermediarios aliados*

El 42% de estos comedores está, al igual que en el caso anterior y por los mismos motivos, muy bien equipado, mientras que el 58% restante se divide entre la puntuación buena a muy mala. La mitad de los comedores entrevistados se encuentra, además, en muy buen estado. Realizan todas las 17 actividades que fueron tipificadas, aunque con un promedio de 4,8 por comedor, como sucedía en la tipología de comedores anterior.

La capacidad de administrar recursos es buena en el 60% de los casos, en parte por la experiencia del Fopar y en parte porque las tres cuartas partes de estos comedores han accedido a otros recursos, ya sea de tipo monetarios, como de materiales de construcción, de aportes de sus propios “socios”, otros alimentos, dinero para alfabetizar, etc. Tienen en promedio 18 beneficiarios de planes sociales desarrollando la contraprestación en sus locales.

Poco menos de la mitad tiene en marcha proyectos productivos (panificadora, fabricación de pastas), de elaboración de alimentos en base a soja, de capacitación (cursos de costura, radiodifusión), y educativos (guardería) y sólo una cuarta parte no tiene ninguno ni siquiera presentado o en estudio. En lo que sí se diferencia del resto en su capacidad de relacionamiento no sólo porque la mayoría ha logrado articular sus acciones con las salas de salud más cercanas, además de escuelas y algunas empresas y asociaciones, sino porque han decidido formalizar la red de contactos con comedores de sus propias delegaciones y de otras, a través de una **red de comedores**, en forma de Asociación de Centros para la Niñez –”Inapecosa”- .

Esta asociación surge como iniciativa del responsable del comedor que se ubica en uno de los eslabones más fuertes de la cadena clientelar :

“Me metí en “Inapecosa”... un día un compañero que trabaja en Defensa Civil conmigo, que es un bocho de la computadora, dice: –¿Por qué no formas una asociación que nucleee comedores? Pero fuera de lo político. Porque España está ayudando, Italia está ayudando. Siempre los únicos que reciben son el Padre “J” y Cáritas. Nadie más. Por qué? Porque **tienen los papeles en regla, porque no están con los políticos**. Así que me dio la idea y le comenté a “Juan”. Me dijo –Bárbaro, armá, ármenlo. Y cuando se armó la comisión yo no quise ser Presidente, tenés que tener tiempo, así que se decidió que sea “Isaías”. Bah, se voto que sea “Isaías”. Era para conseguir más mercadería de Nación, microemprendimiento, para asesorar más a los comedores. Que se despierten a la realidad de todo lo que podía hacer un comedor. Que no sea un comedor para comer nada más. Que sea un comedor para generar cosas, para generar sus sobresueldos. Fui el vocero de “Juan” cuando empezamos a armar “Inapecosa”, a recorrer los comedores” (Entrevista N° 9)

Rápidamente es apoyada, impulsada y manejada políticamente por el máximo referente de ese eslabón:

“..el peronismo siempre tiene la velocidad y la ligereza de reconvertirse y ¿qué hicimos? Yo por eso **puse una abogada y una contadora en “Inapecosa”**. **Las hice a todas ONGs**, les saqué personería a todas. Siempre de provincia y de nación te tratan de cuentear. Siempre te la niegan (a la información), porque **sacan igual o más por afuera que por adentro**. De última, ¿qué haces? Armás una ONGs y se las mandás. Yo le mando a “Inapecosa” y 3000 kilos le dan. Yo los mando: que manden en conjunto, individualmente. Si vos sabés que otros le dan. Comúnmente **la mayoría que sacaron Fopar son ONGs que eran disfrazadas**. Detrás de todo eso había una pertenencia a una organización política. Visualizaron de alguna manera...necesitamos tener una cosa que nos permita tener mas vida. Cuando olfateamos que se venía el tema por lo de las ONGs les hicimos a todos personería jurídica y las mandamos como ONGs. **Si no están relacionadas con una estructura política, son muy poquitos los que mantuvieron el crecimiento**. Porque es como todo. El que está fuera de la estructura política, por ahí tiene vocación. Fue una manifestación de una necesidad que se manifestó de esa forma, armando un comedor, una copa de leche. Pero después... Eso pasó en la época de Alfonsín, cuando salió el hambre, se abrieron 20.000 comedores, pero después quedaron los que pertenecían a la estructura política porque no lo agotaba solamente la comida. Bueno, nosotros tuvimos las agrupaciones de piqueteros... Yo en “Inapecosa” **de 26 tenemos 55**. Pero no porque se hicieron nuevas, porque vieron, por necesidad de subsistir, se incorporaron a una organización que está dentro de una estructura política.” (Entrevista N° 41)

Al poco tiempo ya eran 26 los comedores que la integraban y ya para el 2005, ascendían a 55. Que la agrupación nuclea a los comedores de este referente, uno de los principales aliados del intendente, es reconocido tanto por los comedores que integran la asociación:

“Están los que no son de “Juan”. Hay comedores piqueteros, de Aníbal Verón. Los de “Juan” están todos. Hay otros que se van sumando, al ver la ayuda... porque esto del Manos a la Obra...” (Entrevista N° 9)

“En Asosepani estoy, primero porque me gustó la idea que tiró “Juan”, pertenezco a la agrupación de “Juan” en el trabajo político.” “No teníamos ni un lugar para estar porque la casa apareció después, la alquiló “Juan””.

“De los comedores que no tenían personería, “Juan” puso un abogado y una contadora para que les hiciera todo, todo a las instituciones que no estaban en regla para presentarse, se le hizo todo el papelerío que necesitaban para poder presentarse en los programas de este tipo. que te piden todo ¿no? Entre nosotras dos, y esto que no salga de acá, el “H” no sabe hablar ¿y a vos te parece que puede ser presidente de “Inapecosa”? (nota: fue el segundo presidente) Que está representando 30 instituciones. Y yo lo re-quiero, ojo!. Pero yo te digo ¿me entendés?, estamos hablando de cosas...(...) pero no fue una elección demócrata. No hubo elección, fue una comisión armada.

Aparte “Juan” me propone la presidencia también a mi, ojo! Que yo no me quedo afuera...pero si a mi no hay sueldo aparte, no querida. Entonces me pone de tesorera (...) El año pasado fui tesorera también de “Inapecosa”, los dos años de la primer comisión, fui tesorera. Y fue el único cargo que “Juan” no cambió.” (Entrevista N° 29)

Como por los otros comedores que no se nuclean alrededor del mismo dirigente:

““Inapecosa” lo maneja “Y” y el “Isaías”. La primera vez que me llama el “Isaías”, que estaban buscando un local en la 18 y 48. Son toda gente de la agrupación de “Juan”, no hay comedores de diferentes líneas. Han conseguido bastante. Consiguieron abrir una panadería desde Nación. Cuando me llamaron lo primero que me pidieron eran \$30 mensuales para pagar el alquiler y después lealtad dentro de la agrupación de “Juan”. Y eso te corta, porque si yo estoy dentro de ese grupo, no puedo ir a pedir por mi comedor a un director de provincia, tengo que primero consultar con ellos, no tenés independencia, no podes hacer nada, estás atado. Después exigencias de movilizarte con la gente de “Juan” para un acto”. (Entrevista N° 10)

“Con Fopar “Juan” pretendía que por ej. las instituciones que estaban políticamente con él participaran de una federación donde ellos te iban a administrar el dinero para vos. M: la hicieron creo... “Inapecosa”” (Entrevista N° 19)

“Yo comenté una vez, de un buen trabajo que hizo “Isaías”. Hizo “Inapecosa” en 18 y 49, hace un muy buen laburo, pero todo para sus comedores. Y todo sobre la línea de “Juan”. Ahí el que banca atrás es “Juan”. Entonces nosotros dijimos, nosotros aportamos entre todos y tratemos de armar algo más abierto, sin tanta política”. (Entrevista N° 30)

El objetivo central es gestionar, desde esa personería, proyectos de emprendimientos productivos y alimentos secos en provincia y nación del mismo modo que lo hacen los movimientos piqueteros. Pero, al mismo tiempo, tiene el objetivo de brindar una contención política y la construcción y fortalecimiento es parte del proyecto político de los referentes que la conducen.

#### *Intermediarios aliados circunstanciales*

El ingreso a Programas que financian implementos, como Fopar, les permitió a estos comedores, en su mayoría, equiparse muy bien. Sin embargo, el estado de la mitad de ellos es malo o muy malo.

Realizan 12 de las 16 actividades, con un promedio de 3,8 por comedor. Casi todos acceden a otros recursos, además de los alimentos que proporciona la municipalidad. De los ocho que fueron tipificados, acceden a siete, entre los que están los materiales para la construcción, alimentos secos de provincia y Nación, aportes de socios, movilidad, juguetes, etc. Además, poseen en promedio 23 beneficiarios de planes sociales que realizan su contraprestación allí.

Esta cantidad de recursos les ha proporcionado buena experiencia en la administración, aunque el 37% no tiene ninguna. La mitad tiene en marcha proyectos productivo-alimentarios (panificación, granja concentrada) y la otra mitad tiene proyectos en estudio o presentados. Cada uno de los comedores se relaciona sólo con alguna institución de su comunidad: o escuela, o club, o asociación vecinal, o parroquia.

### *Intermediarios opositores*

En esos comedores tanto el equipamiento como el estado edilicio difiere bastante de los anteriores. En la mitad de los casos el equipamiento es muy malo o malo, lo cual significa que no cuentan ni siquiera con una cocina común o que sólo tienen una cocina y a lo sumo una heladera. En la otra mitad de los casos es bueno o regular. Asimismo, en cuanto al estado de su construcción en la mitad de los casos es muy malo, y en la otra mitad bueno o malo. Esto significa que las paredes y pisos están contruidos con materiales precarios, no se puede cocinar en condiciones de higiene mínimas, no poseen agua corriente, etc.

Realizan 10 de las 16 actividades, con un promedio de 2,5 por comedor. Los recursos adicionales a los que acceden son, básicamente, los aportes de sus propios “socios-adeherentes” y alimentos secos de provincia y de nación, ya que la mayoría de estos comedores pertenece a los movimientos denominados “piqueteros” y esa demanda es una de las que más son cubiertas por el estado provincial o nacional. Del mismo modo, cuentan en promedio con 25 beneficiarios de planes sociales (son los que comedores que más beneficiarios tienen trabajando allí) ya que la demanda por planes también es una de las principales en estos movimientos.

No tienen experiencia en la administración de recursos, excepto en un caso que tiene “alguna”. Los comedores enrolados en movimientos piqueteros tienen proyectos productivos en ejecución de carpintería, herrería, elaboración de bloques, panificación y confección de ropa aunque los comedores con

responsables opositores no han logrado poner en marcha ningún proyecto, aunque los tienen presentados o en estudio.

Las asociaciones con que articulan, en el primer subgrupo al que nos referíamos, son con el movimiento, en el cual participan activamente (Polo, MTD, CTD, CTA). En el segundo subgrupo la articulación se produce con escuelas, salas o iglesias, del mismo modo que en la mayoría de los otros comedores.

#### *Intermediarios no políticos*

El equipamiento en general es bueno y el estado regular. Realizan 6 de las 16 actividades extras a las alimentarias, con un promedio de 4 por comedor. Este tipo de comedores son los que menos beneficiarios de planes sociales realizando tareas allí (5 en promedio).

Prácticamente no tienen acceso a otros recursos más que los alimentos secos que proporciona nación o provincia, por lo que no tienen casi experiencia en la administración de recursos. Tampoco tienen proyectos en ejecución, aunque en un caso están poniendo en marcha una biblioteca y pretenden convertir al comedor en una guardería. Tienen un buen vínculo con las salas y escuelas de las zonas en las que se encuentran.

### **6.3. Implicancias para la política municipal y la gestión local**

Las organizaciones político-comunitarias no sólo crecieron en sus capacidades administrativas, de gestión y de relación, sino que también crecieron en su *capacidad de influir en el diseño e implementación de las políticas sociales*.

Las relaciones clientelares, del mismo modo que otros arreglos institucionales formales o informales, demuestran en esta investigación que pueden condicionar la *gobernabilidad* desde el momento que delimitan los procedimientos, mecanismos y actores involucrados en los procesos de toma de decisiones.

Cuando se analiza desde el punto de vista teórico a una política pública - incluyendo las alimentarias que son objeto de nuestra investigación-, se observa que pueda adoptarse una mirada *racional*, en la que las restricciones con las que se encuentra un funcionario no son tenidas en cuenta, un enfoque *transaccional*, donde todo es leído en clave pragmática, negociadora o concertadora, o visiones intermedias (Aguilar Villanueva, 1993 b, Meny y Thoenig, 1992). Entre éstas, nos parecen sumamente útiles las teorías que vinculan la eficiencia técnica y/o económica con un análisis de factibilidad de las opciones, prestando especial atención a la *factibilidad política* (Meltsner, 1993) ya que estos aportes consideran que las "restricciones" con las que se encuentra un funcionario van más allá de la escasez de los recursos y tienen que ver con cuestiones legales, políticas, administrativas, institucionales, sociales, técnicas y económicas que son inherentes a la hechura de las políticas.

La factibilidad política supone que, cuando se asume una gestión social, no sólo deberán plantearse objetivos y metas concretas en función de los recursos disponibles, sino también analizar los problemas relacionados con la necesidad de obtener apoyos para mantenerse y afianzarse en el poder, la necesidad de compatibilizar objetivos en principio contradictorios y la existencia de diversos valores. Asimismo, supone analizar las alternativas políticas y organizar las propuestas teniendo en cuenta, entre otras: los actores que vienen interviniendo en la ejecución (un individuo, un grupo con o sin ascendencia política, un equipo burocrático, una coalición, etc.), las motivaciones, los recursos con los que cuentan (materiales, simbólicos, de información, etc.), los efectores en los que se apoyaron y los intercambios.

Esas condiciones iniciales que determinan la orientación de una acción o programa de gobierno, también determinarán la capacidad de ponerla en ejecución. Del mismo modo que ya lo señalaron otros autores (Pressman y Wildavsky, 1998) acá se observa que no puede separarse el diseño (concepción) de una política de su implementación. No son dos procesos separados, y no puede

de ningún modo pensarse sólo desde el punto de vista “técnico” el diseño de un programa (cuáles son los objetivos, universo, población objetivo, metas, mecanismos de ejecución, mecanismos de seguimiento y evaluación) sin tener en cuenta, primero, las condiciones de factibilidad propiamente técnicas (que se vinculan a capacidades técnicas especiales, recursos humanos calificados, burocracia especializada, etc.) y políticas.

No es sólo la capacidad de poner en ejecución una política o programa lo que está en juego cuando se inicia una nueva gestión social, sino también la capacidad de mantener determinados niveles de consenso político.

Si tenemos en cuenta la contribución de las relaciones clientelares en el sostenimiento del sistema político y, especialmente en la distribución del poder al interior del aparato burocrático del Estado, no podemos pensar al gestor de políticas públicas (alimentarias) de manera aislada al sistema político que lo colocó en ese lugar. Es por ello que cuando un funcionario pasa a ocupar un cargo ejecutivo no se encuentra ajeno a una especie de *tensión*, como prefieren denominar a esta situación algunos autores (Sartori, 1999) entre representar los intereses de la comunidad política (en este caso local) y representar los intereses particulares porque, de acentuar demasiado lo primero, corre el riesgo de no poder cumplir con el grupo que los postula y desilusionar así a sus representados y, de acentuar lo segundo, puede *paralizar o condicionar* la gestión gubernamental.

De las entrevistas a los diversos funcionarios que pasaron por la gestión social en el período bajo estudio –y que para la teoría, como sostuvimos, constituyen concretamente el patrón- resulta un hallazgo descubrir la posibilidad o imposibilidad de implementar cambios en el programa de comedores comunitarios que tuvieron. Si tenemos en cuenta que el programa no está formalizado o institucionalizado, en el sentido de contar con reglas y procedimientos claros (al menos escritos) de funcionamiento, los cambios que pueden operar sobre el mismo, para estos funcionarios, apuntaron en el sentido de modificar la cantidad

(de efectores y alimentos) y calidad de lo que se distribuye, la forma de distribución, o la complementariedad de esas acciones con otras.

En la primera gestión dentro de nuestro período de estudio (1998 a 2001) se duplicó la cantidad de comedores, al mismo tiempo que se incorporan actividades y servicios adicionales, como a los que ya se hicieron referencia:

“El comedor antes era para comer nada más. Nosotros **le dimos otra contención**. Le mandábamos la doctora que hablaba sobre la prevención de las caries, el médico que hablaba de temas ginecológicos para las mamás, la charla del cáncer de cuello interno, charlas de HIV, se fue haciendo no sólo un lugar donde los pibes comen para estar de vuelta en la calle sino estamos alimentando chicos para que mañana (no) sean potenciales delincuentes. Nosotros somos de la idea que el chico tiene que comer en la casa”. (Entrevista N° 41)

En la segunda gestión empieza a visualizarse la imposibilidad de dar bajas cuando se detectaba que un comedor funcionaba mal. Dar de baja no significaba tener que emitir un dictamen, una normativa, o alguna disposición formal, sino que implicaba, simplemente, tomar la decisión de quitar del listado de personas autorizadas a retirar mercadería del mercado, al responsable del comedor que no estaba cumpliendo con su función de brindar el servicio alimentario. Pero a pesar de eso, la máxima autoridad en el área social no podía hacerlo porque se encontraba condicionado por la misma red política que le permitió llegar a ese lugar. Dar de baja a un comedor que se relaciona habitualmente con un referente de alguna de las cadenas que conforman la red clientelar, implica someterse a las presiones políticas que intentarán restablecer el eslabón de la cadena y, en definitiva, poner en riesgo a la red misma.

Pareciera que sólo se puede correr el riesgo de cortar con un eslabón cuando el mismo pone en riesgo la posibilidad de acumulación de poder del patrón, cuando las consecuencias de un servicio alimentario mal brindado pueden afectar la imagen del patrón frente a los procesos electorales. En el caso analizado, de treinta comedores que, reconocen, no funcionaban bien e incluso malversaban los recursos, sólo uno fue dado de baja:

“(¿Podías dar de baja a cualquier comedor de éstos?) No (¿Por qué?) Porque era parte de la red política. (¿A cuántos diste de baja?) **uno solo**, que era insostenible. Uno de (la localidad de) Arturo Seguí. No solamente no daba de comer. El día que fuimos a hacer una inspección no sólo no existía el comedor sino que había una bicicletería, no tenían ollas, no tenían esto, no tenían lo otro. No cerraba nada. Esto es para salir en Crónica TV y entonces dije no. Cuando fuimos a ver dónde hacían las viandas tenían una olla de 10 litros. No, basta, a robar a los caminos. El resto, **habría que**



**haber dado de baja unos cuantos.** (¿Cuántos hubieras querido dar de baja?) **30 fáciles. Merecían ser dados de baja. No funcionaban, discriminaban, eran un desastre, peleaban, usaban la gente, se quedaban con la mercadería.** Porque daba de baja a uno, me llamaba el diputado fulano, ‘mirá loco’, ‘no’, ‘bueno, ponele las pilas’. Uno solo le tuve que dar de baja sí o sí. La cantidad de gente, según los listado declarados por ellos, le dábamos de comer a 26.000 pibes. Que es lo que pasa? Acá hay un mecanismo. Te declaraban más para que les des más. Te declaran 500 para que les por 300. Y realmente tenían 100. Con el resto vivían ellos o lo vendían. Pasa de todo.” (Entrevista N° 39)

Tampoco se pudo avanzar con la identificación de los beneficiarios, ya que menos de la mitad de los comedores informaron el listado de beneficiarios, con los correspondientes datos filiatorios, cuando se puso en marcha el soft denominado “base única de beneficiarios” y, los que lo hicieron, la nómina informada no se adecuaba a los beneficiarios reales, tal como ya se mencionó en el capítulo 4 en el subtítulo de “clientes”.

Frente a esta imposibilidad de decidir quiénes eran los efectores y de saber exactamente quiénes son los beneficiarios, al funcionario de turno sólo le quedó como margen de acción el tratar de mejorar los procesos administrativos y presupuestarios con miras a mejorar la cantidad y calidad de los alimentos a ser distribuidos. Se puso en marcha un nuevo mecanismo de compra directo con el mercado regional que posibilitó comprar mejor y más barato:

“Lo que hicimos fue **optimizar los recursos.** Sacamos todos los quiscos que había acá adentro. El Intendente le daba a “Juan” el manejo. (El proveedor) “Z”, que hacia el pan, yo lo corté porque heredé una deuda de \$ 180.000. No hay por qué darle pan a los comedores. El de carne, otro que tenía la verdura. Era una licitación donde uno presentaba dos presupuestos. Yo lo **rompí todo.** Terminé comprando en WaltMart, el Mercado. Aumenté la cantidad y la calidad. Llegamos a comprar más del doble, el 60%. No pensaban que lo iba a ser en serio. Antes se pagaba a los 90, 120 días, el recorrido burocrático administrativo de la orden de compra que siempre tenía alguna coma mal o algún problema. Conmigo se pagaba a los 7 días, que se transformaban en 10. Pero 10 días se consideraba contado. Era la única forma de **mejorar los precios, aumentar la cantidad y aumentar la calidad.** Antes se le compraba a un solo tipo todo: fideos, gas, polenta. Después que hicimos, le compramos fideos a un tipo, polenta a otro. Se podía hacer, por renglón. El tema era que el tipo no pensara que tenía exclusividad de por vida para este determinado tipo de cosas. Yo no fui a putear contra nadie. Simplemente dije: muchachos, podemos hacer esto, esto y esto. Dijeron: uy, que bárbaro, que interesante.” (Entrevista N° 39)

En la tercera gestión social, el principal objetivo es, en palabras del funcionario a cargo, “despolitizar la acción social del municipio”. Asume como Secretario un político, con mucha capacidad de gestión al interior del municipio y poco trabajo de militancia territorial. Designa a cargo del área que coordina los programas alimentarios a una funcionaria técnica que ya venía desempeñándose en algunas tareas, que había sido la responsable de poner en marcha el nuevo sistema de

compras, y que no tiene vínculos políticos –en el sentido de compromiso militante- con ninguna de las agrupaciones.

Las acciones encaradas más importantes, con relación al programa de comedores fueron, por un lado, concentrar todas las prestaciones alimentarias en los programas comedores y copas de leche. En implicaba la “firme” decisión de no continuar con el programa de entrega directa de alimentos, que se ejecutaba a través de punteros políticos, y distribuir mejor los recursos destinados a esos programas, partiendo de diagnósticos sobre la situación de cada uno de los comedores. Este proceso, aparentemente, se produce sin costos políticos para el patrón porque lo que un referente territorial perdía por un lado (entrega directa) lo ganaba por el otro (comedores que le responden a él) con lo cual el intercambio se vuelve a equilibrar.

“Esos recursos que destinábamos para 100 chicos los redistribuimos en los comedores que laburan bien. Eso lo hacemos con **mano firme**. Antes se recibían de Pcia 12.000 kilos, 4.000 se destinaban a los comedores y 8.000 se les entregaba a los punteros y referentes políticos. Si hubiésemos seguido recibiendo 12.000, los 12.000 se hubiesen ido a los comedores. Hoy los 8.000 van a los comedores o a la asistencia a las familias. Y un dato llamativo. Si **bien al principio me reclamaban, ya no lo hacen**. O se cansaron o no le daban a la gente lo que les debían dar. (...) (¿Qué **presiones** recibiste? ¿Te llamaba directamente el referente?) Sí (¿Cómo se manifiesta la **presión**?) A mí me han llamado directamente los referentes políticos, no los territoriales.

“Antes **había un manejo discrecional de los recursos**. Estamos desarrollando una política por la cual los recursos se distribuyen racionalmente de acuerdo a las necesidades de cada barrio. Y a mí **no me interesa si al comedor lo maneja el Polo Obrero, cualquier organización no gubernamental o cualquier referente “nuestro”**. Nosotros establecimos un mecanismo, donde por primera vez tenemos más de 24 trabajadores sociales en las delegaciones cuando antes no había 6. Tenemos un **doble mecanismo de auditoría**. Por un lado, los trabajadores sociales dentro del comedor mismo. Por otro lado, el área de diagnóstico y base de datos que audita permanente a la gente a la cual ese comedor le brinda el servicio. Entonces tenemos un control más cercano, más fidedigno de la realidad de los barrios.” (Entrevista N° 46)

En segundo lugar, se menciona el objetivo de **no abrir** más comedores, como un primer paso para liberarse de los condicionamientos políticos:

“En eso estamos muy estrictos. A eso me refería con despolitizar. **A mí me pide un referente nuestro de abrir un comedor por una necesidad política, y en ese barrios hay 1, 2 o 3 comedores funcionando, yo le digo que no.**” (Entrevista N° 46)

Aparece, en tercer lugar, la necesidad de incorporar personal calificado para el fortalecimiento del programa de comedores, tanto en su diseño como en su implementación. Por primera vez se descentraliza la gestión social en las delegaciones, a fin de realizar la atención primaria de las familias en locales más

cercanos a sus domicilios, se realizan visitas domiciliarias por parte de asistentes sociales<sup>39</sup> que van diagnosticando diferentes situaciones familiares, se llevan a cabo censos barriales que permiten identificar problemas concretos, se planifican acciones especiales para cada barrio (como las de regularización dominial), empieza a complementarse la prestación alimentaria con otros servicios sociales:

“En este momento estamos haciendo un programa que empezamos a organizar en octubre del año pasado, que lo denominamos Faros (Familia, redes y oportunidades sociales). La idea es descentralizar planes sociales. **Es acercar todas las políticas sociales -los recursos- para que estén cerquita del barrio.** Para hacer eso, en Villa Elvira alquilamos una casa en el medio del asentamiento (92, e/ 12 y 13) en el límite con San Lorenzo. Contraté primero 15 trabajadoras sociales, después 3 más. Ahora contrato 6 más para la regularización de los terrenos, por dos meses. ¿Cómo trabajas sin un equipo de trabajadoras sociales, sin el equipo que hace las encuestas? Me piden de un comedor, va la gente de Luján y al otro día lo tengo, para saber quién lo necesita y quién no.” (Entrevista N° 36)

A pesar de que se pudo avanzar en esas acciones mencionadas, en otras decisiones de tipo político-institucionales no pudo avanzarse en la forma y los tiempos propuestos. Los funcionarios a cargo del área social se vieron casi imposibilitados, al igual que las gestiones anteriores, de bajar del listado de efectores a comedores que no brindaban el servicio alimentario, como de poner en marcha acciones que impliquen un cambio en la gestión política-institucional del programa de comedores.

Si bien se pudieron dar de baja 3 comedores, y a otros se les redujo la mercadería, esto sólo fue posible cuando el responsable del comedor carecía de un soporte político que lo mantuviera en la cadena, debido al debilitamiento de su poder de negociación. Se sigue reconociendo que hay una presión política que impide la toma de decisiones, y que esa presión política se manifiesta en **dos niveles**: en comunicaciones directas de los máximos referentes de la cadena clientelar hacia ellos –el patrón- o de presiones de los referentes barriales hacia los empleados del patrón.

“De la CTD Anival V. cerramos dos. Aproveche la volada de que la CTD está en quilombada. **No tiene referente**, se fue de acá, se rajó. **Así que yo aproveché. Pero los del Polo no, los llegas a cerrar te hacen quilombo por todo. Directamente los mantengo.** Hay dos que no funcionan bien, pero...**sabés el poder que tienen.** Tienen el poder de los planes. Todos los grupos. Si no es alimento, es el Plan. El piquetero, ¿por qué lo siguen y cortan? Porque si no le bajan el Plan. Y el tipo, son \$ 150 pero antes que no tener nada, es mucho. Y se lo bajan, ¿eh?.

---

<sup>39</sup> Documento del Programa “Faros”, Municipalidad de La Plata, 2004.

“(¿Todos llamaron para presionar?) No, sólo en el caso de “Juan” con el de Villa Elvira. El otro, en el que la trabajadora tuvo que hacer la denuncia, ése pertenece a “Marcos”, lo llamé y me dijo ‘perfecto’... ‘maneja como quieras’. En los que bajamos la mercadería hubo quejas del referente del comedor. (¿Cómo se manifiesta su poder?) Conmigo no se meten. Las intervenciones que tuve yo no me jorbaron. (Pero) son importantes porque **presionan a los de abajo**. Cuando estaba “AA” (un empleado municipal) en el depósito, qué hacían? Cuando estaba por irse, los esperaban afuera del mercado “AG” y el “H” y le decían: ‘vamo, vamo, vamo, dame la llave que tenemos que sacar mercadería’. Con ese tonito. No era conmigo, pero era con los de abajo. El otro día van el “H” y “AG” y le dicen a “AB”: ‘bueno, ahora se terminó, ya hablamos con “Juan” así que ahora nosotros nos vamos a ocupar de la mercadería, del depósito y esta vieja “AM” ya está, que se vaya’. **Lo hacen para demostrarte poder, no pasa nada**. Con el depósito fue largo el tema. Estuvieron meses presionando. Conmigo no, era con los responsables de las compras. Era una presión, **una cosa ahí de asustar, de patotear**. El otro día querían una bolsa más de papas, y como “AB” (empleada del depósito) no les daba, **le decía que me la iban a tirar arriba de mi escritorio**. Querían conseguir un carnet de conductor para un tipo, lo llamaron a “AP” y le dijeron de todo. “Juan” luego tuvo que llamarlo. Y **eso se repite en otros lugares**.” (Entrevista N° 36)

La iniciativa de querer variar el modo de distribución de los alimentos, haciendo entrega directa a las familias a través de los servicios sociales barriales que empezaron a poner en marcha, **sólo pudo implementarse en dos comedores, después de dos años de gestión**.

La iniciativa gubernamental se fundó en relevamientos a más de 3.000 hogares aledaños a zonas de influencia de los comedores, en los que se detectó una resistencia de las familias a asistir a los comedores, aunque necesiten de dicha ayuda. Efectivamente, el 78% de los mismos manifiesta su opción de no asistir a los comedores, aunque lo necesite y sólo el 29,6% reconoce haber ido alguna vez.<sup>40</sup> La mayoría, en la encuesta, manifiesta arreglarse “con el carro” o “con el plan”, y en todos los hogares se detecta la existencia de una cocina, un mechero o algo para cocinar, además de la intención de cocinar en sus propias casas.

Esta implementación no estuvo exenta de presiones políticas y puso en alerta a la red clientelar. Esta vez las presiones no fueron sólo llamadas de los máximos referentes de la cadena clientelar a los funcionarios del área social, sino otro tipo de mecanismos de presión, de amenazas, de intimidaciones verbales, que lindan con lo patoteril. El relato de la propia funcionaria a cargo de los comedores, en esta tercera gestión, es interesante de leer:

---

<sup>40</sup> Documento del Área de Diagnóstico & Base de datos, “Resultados de las entrevistas a hogares”, año 2004. Esta cifra es el promedio del relevamiento realizado en 12 de las 18 delegaciones o barrios.

“Te doy el caso del (comedor) Sagrado Corazón. Dice que cierra el comedor y renuncia al Fopar, porque está fomentando el **asistencialismo**. Entonces pusimos a “AV”, una trabajadora social, hicimos una encuesta a todas las familias –ella decía que le daba de comer a 250 personas. Hizo la encuesta a las familias, todas chochas, todas prefieren comer en sus casas, porque tienen, los elementos, heladerita, ollas... Son 20 familias. Hicimos este estudio en todas las delegaciones. Ahí se comprueba que la gente quería ese sistema, que todos tenían los elementos así que a la semana siguiente se hizo un taller de alimentos con “AV” y el nutricionista, todas las semanas se está haciendo, y allí se reparte la mercadería.- Se reparte menos que lo que recibía el comedor. (La responsable del comedor) está, pero ella no reparte. Eso lo hace el trabajador social con el nutricionista. Y en el lugar, el espacio físico quedó un taller de panadería apoyo escolar y escuela de adultos. Y uno de costura, que empezó ahora. Pero esto surgió de ella. **Instalar esto en los demás lugares cuesta. La gente tiene que entender que no pierde el espacio de poder, porque el poder es dar de comer.** Ellos tienen que entender que no lo pierden a ese espacio, pero es un trabajo muy lento. El espacio sigue existiendo, lo que pasa es que hay un cambio, que se adapta a la realidad del país. Hoy la necesidad pasa por tener grupos profesionales, de ver si los chicos van a la escuela, capacitarlos, emprendimientos, capacitaciones laborales, no de dar de comer. Pero tienen que entender que no pierden ese espacio. Entonces cuesta. Acá te encontrás con la negativa. Entonces, ¿qué hicimos? Hay otro comedor, el de “AZ”. “AV”, la trabajadora social fue varias veces. 5 familias, 3 familias, poco movimiento y no todos los días. Bueno, charlamos con “AZ” –”AV” ya había hecho todas las encuestas- y la idea es la siguiente: ‘empezar a asistir a las familias.. ‘y le propones esto. Fue “Ñ” inclusive. ‘Vamos a dividir, porque estamos fomentando el asistencialismo, la gente debe comer en sus casas... ‘**De ninguna manera dijo ella. De ninguna manera. Se opuso totalmente.** Entonces, nos fuimos a hablar a la parroquia que está allí a dos cuadras. El párroco los miércoles nos presta el espacio y directamente se reparte allí la mercadería. A esas filas. Pero no se reparte, como en una fila. Se sientan todas las mamás, se conversa con el trabajador social, se hizo un taller de cocina. Se ven todos los miércoles. No es un plato de comida nada más. El tema es que cuando “AV” se pone a repartir a estas 10 flías nos sobró un cajón entero de esto, un cajón entero de esto... nos sobró. Pero paré, “AZ” no estaba de acuerdo, al otro día “AZ” fue a buscar la mercadería al mercado y le dijeron: ya está, si la mercadería...” el hijo de “AZ” la sigue por Los Hornos a la trabajadora social. Hay una **presión** para que la mujer se dé cuenta del cambio. Porque además ella es... recibir la mercadería, zafar, porque además ella y su flía ya está, ya tienen, qué mas quieren? le pagas el gas, la luz, comen ellos, y comen 4 o 5 flías del barrio. Además, **tengo denuncias...**Bueno, no quiso y se hizo igual. Ahí terminó, supongo. ¿Qué pasa? En el mismo barrio hay dos comedores más. (Uno) **tiene muchas denuncias** porque vende vales, bonos contribuciones, y sin embargo, quiere hacer esto. Con “AL” **no me animo a hacerlo, es un delincuente. Yo no me animo a meterme con él.** A ese tipo vos le llegas a cerrar el comedor... pero...nosotros vivimos acá, pero “AV” vive en Los Hornos, a la noche le entra a la casa y le desvalijan la casa. Es peligroso, debe tener un arreglo con la cana o algo. **Te encontrás en esta transformación con estos personajes.** A este “AL” no lo conozco bien, pero muchas veces **están apañados por algún funcionario de más alta categoría como un diputado o un senador.** Como que ese tipo **tiene ese respaldo. Y si el funcionario tiene ese comedor como un hecho político, como una unidad básica, cagaste. Es muy difícil hacer los cambios.** Hay uno al que le cerramos el comedor porque no esta funcionando. **La sigue y la amenaza a la trabajadora social.** Hubo que hacer una denuncia en la comisaría. Ella vive en Los Hornos y va a buscar al nene al fútbol y aparece el con otro mas y delante de otros padres la amenaza. Le dice que culpa de ella no tiene mas el comedor y que...como que le va a hacer algo. Entonces ella hace una exposición en la comisaría 3ra de Los Hornos y ahí quedo. No pasó a mayores. Pero no sabés si no va a pasar a mayores. Es un riesgo. No sabés hasta donde tomarlo. Por ahí vino uno, que otra vez se cerró un comedor en Villa Elvira. El lugar es usurpado. Fuimos y era una tomada del pelo. Además, “AM” lo ve en el mercado vendiendo las cosas y las verduras. Decidimos cerrarlo. Bueno, decidir cerrar el comedor significó: que “Juan” (Diputado Pcial) llame a la Secretaría de “Agustín” (Secretario de Acción Social) para decir que era una barbaridad que íbamos a cerrar el comedor, que iban a sacar los chicos a la calle, todas las familias. Acá vino el tipo con otros dos más para decir que él sabía dónde vivíamos nosotros. Que tengamos cuidado. Fue **una amenaza** y ahí murió. Pero nunca sabes. Entonces **te encontrás con estos tipos que no sabés hasta donde meterte.** (...) Es un nivel de gente, tan de cuarta, que cuando querés hacer algo superador, una política social para... por más que le expliques y le expliques...”

“Por eso lo estamos haciendo con los que se puede. Sagrado Corazón y la parroquia (que agarramos lo de “AL” y “AZ”) en Los Hornos, Villa Elvira y compramos una prefabricada para El Mercadito. Ahí hay comedores. En San Lorenzo está en la delegación, pero estamos alquilando una casita justo en el medio de los dos asentamientos. Lo que sí ha provocado esto, le ha ido **quitando el poder** a estos tipos. Porque antes ellos manejaban chapas, colchones, encuestas, planillas de pensiones. Hoy

no manejan más nada. La idea es que a la gente se la asesore desde ahí con todos los programas: Manos a la Obra, etc.”

**“Yo (en mi función) sólo pude mejorar la calidad, no mucho más.”**  
(Entrevista N° 36)

## **7. Conclusiones**

Las políticas alimentarias generalmente ocuparon un lugar central en los gobiernos locales, ya sea que destinen recursos propios para la implementación de las mismas, como que ejecuten a nivel local programas de otros niveles jurisdiccionales. Cualquiera sea el caso, en los municipios no siempre estuvieron adecuadamente formuladas y se superpusieron entre si, dejando lugar a la discrecionalidad política (esto implica escasa definición de sus objetivos, de sus mecanismos de implementación, destinatarios, etc y falta de reconocimiento de estas acciones en la estructura orgánico funcional del municipio). El crecimiento de la pobreza y el agravamiento de las condiciones de vida de gran parte de la población, junto a los procesos de descentralización de las políticas sociales que comenzaron a mediados de los noventa colocó en un lugar más central aún a las políticas alimentarias, por dos motivos que fueron desarrollados a lo largo del capítulo tercero de este trabajo. Por un lado, porque los municipios se hicieron cargo de servicios y programas que tanto la Nación como las Provincias le fueron delegando, lo cual se refleja en la mayor participación que tuvieron tanto las provincias como los municipios en la ejecución del gasto social y, aunque después del 2001 se recupera la idea de implementar políticas sociales universales, los programas de emergencia –en particular los alimentarios- perduraron y se financiaron con partidas de programas focalizados. Por otro lado, porque la descentralización fortaleció las organizaciones sociales que concretamente hacían posible, a modo de efectoras, la distribución de los alimentos, u originó la constitución de nuevas organizaciones.

En el caso estudiado de la ciudad de La Plata, capital de la mayor provincia del país, se observa que el gasto alimentario creció a un promedio del 50% anual entre 1998 y 2004, para luego mantenerse o ir decreciendo, y que un tercio del presupuesto del área social –sin contar personal- se destinó a la adquisición de alimentos frescos, ya que los alimentos secos eran recibidos por parte de la provincia o adquiridos con recursos de la misma. Estos alimentos fueron

distribuidos a través de tres programas locales que se superponían con otros tres programas nacionales o provinciales.

El programa de comedores comunitarios, objeto de estudio de esta investigación, se ejecutó con 124 efectores que de a poco fueron teniendo exclusividad en la mediación de recursos transferidos desde el municipio hacia la gente demandante de alimentos. Como se describió en la segunda parte del capítulo tercero, estos efectores desde un primer momento no fueron neutros sino que se constituyeron como un tipo particular de organización, que denominamos **organizaciones político-comunitarias** (OPC). Por el lado de los responsables de los comedores, junto a la preocupación de alimentar a familias del barrio coexiste la motivación de hacer un trabajo político más amplio, canalizando recursos de otro tipo, solucionando problemas del barrio, anexando actividades diferentes a las alimentarias, etc. Surgieron, para hacer estas actividades, de manera informal y motivados por la gravedad de la situación social, y luego se institucionalizaron a través de la tramitación de la persona jurídica (al momento de constituirse como efectores sólo el 20% cuenta con este reconocimiento formal). El 50% de sus responsables son empleados municipales y otro 27% beneficiarios de planes sociales, además de que el 100% son afiliados al partido justicialista o a algún otro partido y realizan o realizaron actividades políticas partidarias. A su vez, por el lado de los funcionarios a cargo del área social, encontramos que entre todas las demandas de apertura de comedores, se optaba por habilitar como efectores a aquellos más convenientes desde el punto de vista político electoral, en zonas donde los resultados electorales no los habían favorecido. No sólo lo político está presente desde la decisión de habilitar a una institución como efector del programa, sino que si analizamos la evolución que se fue dando vemos que políticos de diferente rango están presentes desde el origen de los comedores colaborando en su puesta en marcha, con equipamiento y materiales.

Entrar al programa como efector implicaba que su responsable pasaba, inevitablemente, a formar parte de una cadena de proveedores de bienes y



servicios hacia los sectores más pobres, convirtiéndose en un mediador o intermediario entre el funcionario a cargo del área social y la gente más necesitada. *Ser efector del programa implicaba entrar a formar parte de la estructura clientelar del partido gobernante o de un funcionario o político en especial, y que a partir de allí debieran adecuarse a los cambios operados tanto a nivel político electoral como del programa mismo.*

Los aportes de la teoría del clientelismo sintetizados a lo largo del segundo capítulo del trabajo, resultan centrales para analizar a estos actores que participan del intercambio de bienes y servicios, ya sea por los aportes en el análisis del tipo de actores y del intercambio que realizan –la mirada más micro o subjetivista del clientelismo- como por las consecuencias del mismo en el sistema político y social más amplio en el que se produce –abordaje macro u objetivista-.

En cuanto a los actores que participan, temática abordada en el cuarto capítulo, identificamos al *patrón* como la persona que cuenta con poder derivado de su autoridad legitimada en la racionalidad burocrática (fue designado a cargo de la máxima autoridad social por el intendente elegido democráticamente), y que por ello dispone de los recursos y aparato del estado. En ese sentido, pueden identificarse tres patrones a cargo del área en tres subperíodos dentro del período analizado en esta investigación (1995/8-2001, 2002-2003, y 2004-2005), cada uno de los cuales se inicia luego de producirse elecciones locales (en 1999, 2001 y 2003) para concejales e intendente. Los *clientes* o beneficiarios últimos de los recursos (en este caso alimentarios) distribuidos por el patrón son niños y adultos que residen cerca de alguno de los comedores y constituyen una categoría difícil de cuantificar, estimándose su número en 7.364 a 10.071 como mínimo, dependiendo de si sus hogares son considerados no indigentes o indigentes, respectivamente.

Pero lo que interesa destacar en esta investigación es que la provisión de bienes desde el patrón al cliente no se produce de manera directa sino que en el medio de

ellos hay una cadena de personas que optamos por denominar *intermediarios* (y no mediadores o brokers como usualmente se los denominó en la teoría del clientelismo) y que surgen por varios motivos: la necesidad de proximidad entre el patrón y el cliente debido al tamaño del territorio (en la ciudad analizada hay 18 divisiones territoriales o delegaciones) que hace que un responsable de comedor recurra a referentes barriales para gestionar tanto la habilitación como la permanencia en el programa, resuelva problemas, etc.; el tipo de prestación a brindar (que al ser constantemente sostenida y practicada construye lazos personales especiales entre el prestador y el beneficiario); y los propios intereses patronales de aprovechar esas prestaciones como modos de captura de voluntades para conservar o ampliar su poder político. Así, los intermediarios pasan a ser todos los individuos o grupos que operan bajo una *licencia* -otorgada por el patrón- que los reconoce como nexo entre la administración pública encargada de distribuir los bienes y servicios sociales y los beneficiarios de dicha ayuda, y que perciben por su tarea una comisión, expresada siempre como renta política y, con frecuencia, también económica.

Los responsables de los comedores constituyen la primera línea de intermediarios entre los beneficiarios y el patrón, pero en la mayoría de los casos estos responsables se apoyan en otros intermediarios (punteros), que a su vez establecen un nexo con otros patrones (concejales, diputados, senadores) y éstos a su vez con el patrón (intendente), con lo que *se van configurando redes piramidales* entre los responsables que se apoyan en un mismo intermediario hasta llegar al patrón y cuya complejidad depende de la cantidad y tipo de intermediarios que participan y de la cantidad de gente que representa o a los que tiene que intermediar cada uno. Cada eslabón siguiente en la cadena combina una situación de poder más fuerte, pero “compensada” con un número de miembros inferior. Por eso sostenemos que el poder relativo de cada patrón en la cadena viene dado no tanto por sus atributos individuales sino por el del colectivo del eslabón en que son miembros. Si bien de todas las relaciones patrón-cliente de la cadena, *nos referimos en esta investigación específicamente a las que vinculan a los responsables de los*

*comedores –intermediarios, en términos estrictos dentro de la teoría del clientelismo- con su patrón inmediato, sabemos que el impacto del intercambio debe estimarse también agregando el efecto cascada de esas relaciones encadenadas.*

Cada eslabón de la cadena o intermediario en los que nos apoyamos para el estudio, arranca con una *pertenencia política-institucional* que es construida teóricamente a partir de varios elementos: afinidad política-ideológica con un político que construyó su poder desde un trabajo territorial y a quien se lo señala como “padrino”, reconocimiento de dependencia del dirigente o funcionario que posibilitó su inicio y que asegura continuidad y relativa estabilidad, voluntad de apoyar la gestión oficial y sus autoridades, pertenencia a una organización específica que negocia por todos –caso de los grupos denominados piqueteros-, pertenencia a una organización que tiene fines específicos –caso de la iglesia, ONGs que trabajan con sida- y donde lo alimentario es un componente, pertenencia del municipio –caso de comedores netamente “municipales”, y los “veletas” o aquellos que no demuestran fidelidad a ningún dirigente pero participan activamente en política.

A partir de estos tipos de dependencia, se construyó en el mismo capítulo cuarto, una tipología de intermediarios según la posición ocupada respecto del patrón y su necesidad de acumulación política: para el patrón directamente; para aliados políticos del patrón y que trabajan para él; para aliados circunstanciales o estratégicos del patrón; para opositores del patrón; y los que no representan a nadie políticamente.

La incidencia de los primeros tipos de intermediarios fue decreciendo sobre el total (su participación se reduce del 72% al 40% en 10 años) en desmedro de los comedores a cargo de intermediarios-opositores (que pasaron de ser el 4% del total en un primer período, al 32,3% diez años después). Sin embargo, la cantidad de recursos de tipo alimentarios que obtienen los primeros es claramente superior.

Se ha demostrado en el capítulo quinto que *la cantidad de alimentos que recibe cada comedor está en relación directa al lugar ocupado por el intermediario en la red clientelar*. Los intermediarios-patrón, o intermediarios-aliados recibieron entre el 80% y el 50% del total de recursos alimentarios distribuidos entre 1998 y 2004, respectivamente, siendo los segundos tipos de intermediarios mencionados los que más recibieron. No sólo tuvieron una mayor participación en el total de recursos alimentarios distribuidos a partir del programa de comedores, sino que como instituciones tuvieron la posibilidad de ingresar como efectores a más de un programa alimentario. Nuevamente son los intermediarios de tipo aliados al patrón los que más lograron insertarse en otros programas y, al mismo tiempo, obtener más recursos al interior de cada uno. El tipo y cantidad de contactos a los que accede cada tipo de intermediario y que se relaciona con su mayor o menor capacidad para resolver problemas personales, del comedor o barriales, también varía dependiendo del lugar que ocupa en la red clientelar.

Al mismo tiempo que se reciben recursos alimentarios y de otros tipos, los responsables de los comedores –intermediarios- han tenido una participación destacada en los procesos electorales y en las actividades político partidarias del distrito. Prácticamente la mayoría cuenta con afiliación partidaria y los intermediarios directamente vinculados al patrón y sus aliados resultaron claves para la organización de los actos electorales, la movilización de votos en las internas partidarias y en la nominación de candidatos a cargos electivos. Los votos que pueden atribuirse de manera directa a este programa a través del sistema de movilización de “1 x 20” y su red de intermediarios representan entre un 15% y un 45% de los obtenidos en las delegaciones para las internas, lo cual resulta alto o muy alto si consideramos que este programa es sólo uno de los seis alimentarios que se implementan en el partido. A su vez, del total de cargos electivos para concejales titulares y suplentes entre 1995 y 2005, se observa que el 56% son nombre de personas que provienen de esta red clientelar vinculada a lo alimentario. Esta incidencia de la política alimentaria en la política local se refleja también en la nominación para cargos electivos en otros niveles jurisdiccionales,

en la distribución de cargos en el concejo deliberante y en el ejecutivo, ya que a mayor cantidad de comedores que reconocen como referentes a un político, mayor será la posición de poder ocupada por éste.

El intercambio clientelar analizado a través de esta política alimentaria, tal como se mencionó en el capítulo quinto, es un intercambio que se produce entre personas con poderes asimétricos: uno (el patrón) que cuenta con acceso a y capacidad de asignación de recursos estatales y otro (intermediarios y clientes) que los necesita pero no los dispone, excepto si éste se lo permite. A cambio de unos bienes y servicios (entre los cuales los alimentos constituyen la prestación más regular) quien tiene menos poder político, -entendido como la posibilidad de participar en los procesos de adopción de políticas y decisiones que influyen en sus medios de subsistencia- ofrece en intercambio el único derecho que tiene sin necesidad del favor de nadie, que es el derecho a elegir sus representantes. Esta voluntad política y ese respaldo explícito, público, no contingente y susceptible de “ser contado” por los demás actores con los que el patrón compite por el control de recursos públicos no es menor en un régimen en el que la legitimidad del poder se basa en el origen popular de los mandatos. Por eso sostenemos que *si el poder político entre las partes es asimétrico, no lo es el canje o el intercambio en sí, ya que cada parte entrega algo a la otra que le cuesta poco a cambio de algo que para ella tiene mucho valor. Más allá de la visión del intercambio como recíproco o mutuamente benéfico para las partes, lo que moviliza a las partes a entablar relaciones de intercambio son, principalmente, motivaciones políticas, por lo que no puede dejar de analizarse fuera del contexto político y social en el que se produce, y en particular, sin su relación con el sistema de partidos vigente.*

En este sentido entendemos que el **clientelismo** político consiste en el control de la voluntad política de grupos sociales mediante la creación de un vínculo implícito de dependencia de los beneficiarios de bienes y servicios sociales respecto de sus proveedores, los funcionarios del Estado electos por el voto popular, cuya legitimidad depende justamente del voto popular.

Si el poder se mide en términos de la cantidad de comida a la que son capaces de acceder porque eso determina la cantidad de gente que podría votarlos, la cantidad de comida a la que se puede acceder está en relación directa, a su vez, con el poder que se tenga para controlar su distribución. Por eso cada tipo de intermediario tratarán de incrementar su capacidad de controlar el flujo de recursos alimentarios. Si bien se observa que la participación política es importante, en la mayoría de los intermediarios no se relaciona de manera directa con la cercanía al patrón y sus aliados, sino tal vez con lo contrario: cuanto más alejado del patrón se ubica un intermediario y su red, más alta es la participación en la estructura o línea partidaria en la que se encuentra militando y, a su vez, más débil es la lealtad que le deben al patrón que le provee los recursos, por lo que sólo sienten alguna obligación con el dirigente inmediato que los apadrina, independientemente de que apoye o no al patrón, o logran independizarse del mismo.

Esto sucede porque si bien desde sus orígenes le debe al patrón la posibilidad de ingresar al programa, poner en marcha o fortalecer su organización comunitaria y convertirse o quedar “habilitado” como intermediario entre el gestor de políticas sociales y la gente de su barrio, se va modificando el balance de fuerzas y la tendencia es a la *búsqueda de una mayor autonomía* respecto del patrón con el objetivo de preservar esas concesiones de exclusividad, sin las cuales su poder se vería automáticamente debilitado, en la misma medida que la dinámica propia del sistema democrático modifica los partidos o dirigentes de los partidos que acceden al poder mediante el voto popular.

En este trabajo indagamos a lo largo del capítulo sexto, sobre algunos indicadores que dan cuenta de esta mayor autonomía y que se relacionan con la puesta en marcha de mecanismos de presión directa e indirecta sobre el patrón (en especial a través de la utilización de los medios de comunicación), la búsqueda de un crecimiento institucional que se da a través del acceso a otros recursos no

alimentarios y el aprendizaje en la administración de los mismos, la puesta en marcha de actividades adicionales y de proyectos productivos, el mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento, la mayor capacidad de relacionamiento con otros grupos sociales, etc. y la incidencia que adquieren al interior de la gestión social, que se ve imposibilitada de implementar cambios que visualizan como necesarios por la presión de los intermediarios y su red clientelar.

Más allá de los condicionantes derivados de los procesos "macro" (procesos de ajuste-reforma, descentralización, pérdida de derechos sociales, etc.) se fueron generando vínculos horizontales o nuevas formas de articulación política que fomentaron diferentes manifestaciones de acción colectiva (el caso tal vez más paradigmático sea el de los "piqueteros") y los clientes con sus mediadores fueron adquiriendo niveles importantes de autonomía con respecto a las estructuras políticas institucionales clásicas y ganaron, consecuentemente, capacidad de negociación y presión, siendo capaces de imponer reglas del juego propias. Las organizaciones político-sociales fueron desarrollando fuentes alternativas de ingresos y poder al del Estado y, sin abandonar, los contratos del tipo "alimentos por votos" empezaron a vender progresivamente más caros sus servicios al poder político de turno.

Si antes los gobiernos se enfrentaban sólo a dirigentes locales bastante aislados y, sobre todo, que pertenecían a la propia estructura partidaria (los punteros, por ejemplo), ahora deben enfrentar a líderes que se presentan como externos a la red a la cual pertenecen los partidos, sus dirigentes y funcionarios. La **relación clientelar ha ganado en autonomía** política frente a los partidos y sus representantes. Los nuevos liderazgos territoriales ya no son ni se sienten parte - necesariamente- de las redes tradicionales de clientelismo político partidario. Negocian con ellos, en su condición de intermediarios de esa población a la que organizan y representan frente al Estado. Como esta modificación en la relación clientelar clásica no niega el carácter básico de la misma, termina reforzando dicho carácter clientelar, al constituir o re-definir un nuevo actor (ni estado, ni

gobierno, ni partidos electorales exclusivamente) cuya existencia y poder dependen de manera directa y casi excluyente de la continuidad de las pautas de relación clientelar y de saber preservar esos márgenes de autonomía.

Los funcionarios a cargo de la gestión social siguen teniendo muchas necesidades básicas de la población por resolver y siguen cargando con el doble límite a su estabilidad originado en la satisfacción sobre su gestión por parte del funcionario electo por voto popular que lo designó, y en la satisfacción de la ciudadanía sobre la gestión global de éste. Sin embargo, a diferencia con lo sucedido en la transición a la democracia, hoy se verifican poblaciones acostumbradas a recibir con regularidad prestaciones sociales de todo tipo a través de mediadores que le han garantizado, desde su percepción, alimentos u otros bienes básicos, cualesquiera hayan sido los gobiernos de turno.

Ambas situaciones actúan en pinzas sobre la legitimidad y poder de los funcionarios, sobre los que tienen el voto popular, pero fundamentalmente sobre los gestores de política social: los funcionarios se van, las redes políticas locales quedan.

La inversión que se produce de los términos del intercambio llega en algunos casos a la constitución de una relación tal que el proveedor de los bienes y servicios sociales pasa a depender del intermediario a modo de mediador minorista, constituyéndose en un “cuasi cliente” de éste a los fines de poder preservar sus objetivos. Por ello se ha comprobado entre algunos de los mecanismos analizados en el capítulo sexto, que la gestión de políticas sociales tiene como límite para su diseño, ejecución, e implementación de cambios, la aceptación de éstos por los actores (personas y organizaciones) que integran las redes políticas de base, y esa aceptación tiene directa relación con la preservación de un piso de demandas de renta personal y poder por parte de los líderes locales.



Lejos de contraponer clientelismo a democracia o de sostener que el clientelismo distorsiona el proceso de construcción de ciudadanía, sostenemos que en el caso argentino resulta necesario seguir analizando cómo nacieron y evolucionaron los intercambios clientelares que emergieron a principios de los ochenta, especialmente en sociedades con elevados niveles de desigualdad social y pobreza, con sistemas de lealtades y reciprocidad tradicionales y sin cultura cívica arraigada, donde se instala y mantiene una democracia con elecciones periódicas y con un sistema de partidos competitivo hacia fuera y hacia dentro de sus componentes.

El clientelismo subsiste en el marco de la democracia abierta y esto provoca una tensión permanente entre el sistema de asignación de poder establecido bajo el contrato democrático y el sistema de asignación de recursos políticos establecido bajo el contrato clientelar. Esto es, bajo el contrato democrático, el poder proviene del voto efectivo de un conjunto anónimo de individuos cuya voluntad colectiva se corresponde con intereses y deseos difusos: quien obtiene más votos, obtiene más poder. Bajo el contrato clientelar, en cambio, el poder proviene del cálculo de voto presunto, estimado según la suma de grupos individualizables de adherentes, cuya voluntad colectiva está compuesta por intereses y deseos precisos y mensurables.

Si bien es cierto que a medida que los derechos ciudadanos se amplían y consolidan queda menos espacio para el establecimiento de prácticas clientelares, no podemos coincidir con las teorías que sostienen que cuando el clientelismo se imbrica en las prácticas políticas inevitablemente *deteriora* los derechos de las personas y, por ende, debilita la democracia. El clientelismo sólo puede ser visto como el “lado oscuro de la política” si ésta es capaz de garantizar el acceso a los bienes y servicios básicos de toda la población. Pero mientras existan necesidades, el clientelismo es la vía principal de acceso a la misma para importantes sectores de la población que no cuentan con ingresos suficientes para acceder a los bienes y servicios básicos.

## 8. ANEXO METODOLOGICO

La estrategia metodológica utilizada en esta investigación se basa en la utilización de un enfoque cualitativo. A diferencia de las investigaciones efectuadas con una aproximación cuantitativa, el análisis cualitativo –o centralmente cualitativo- se efectúa “en base a información observacional o de expresión oral o escrita, poco estructurada, recogida con pautas flexibles, difícilmente cuantificable” (Gallart, 1993).

La investigación fue encarada en un “contexto de descubrimiento” de manera de posibilitar que la cantidad de datos y de impresiones recolectadas a través de los años 1998 a 2005 adquirieran sentido. Se trató, en definitiva, de “partir de lo concreto” en el proceso de elaboración de la investigación (Forni, 1993) .

Para ello, el paradigma interpretativo -que para algunos autores se encuentra en vías de consolidación- como superador de los reduccionismos *cuantitativo* versus *cualitativo*, y que toma como supuesto básico “la necesidad de comprensión del sentido de la acción social en el contexto del mundo de la vida y desde la perspectiva de los participantes” (Vasilachis de Gialdino, 1992) resulta el más adecuado para el tipo de abordaje sobre la realidad local realizado.

En el mismo se intenta captar la definición de la situación que efectúa el propio actor y el significado que éste da a su conducta. Se base en un método comparativo que enfrenta casos similares entre sí, pero que se diferencian en algunas características cruciales, tratando de formular interpretaciones que incluye conceptos teóricos. Lo central es que esos conceptos se van construyendo en el mismo proceso de análisis (Glaser, Barney and Strauss, 1967) . Estos aportes sobre procedimientos no matemáticos de análisis resultan muy adecuados para esta investigación porque proponen una manera de construir teoría y de realizar interpretaciones a partir de los datos (o fundada en éstos). Sostienen que “una teoría fundada en datos es derivada *inductivamente* del

estudio del fenómeno que ella representa. Es decir, que es descubierta, desarrollada y provisionalmente verificada a través de la recolección y análisis sistemático de datos pertenecientes a ese fenómeno. Los procedimientos “resultan en hallazgos derivados de datos reunidos por una variedad de medios (que) incluyen observaciones y entrevistas, pero también documentos, libros, videotapes, e incluso datos que han sido cuantificados para otros propósitos como los del censo”.

De esta manera la recolección de datos, el análisis y la teoría están en relación unos con otros. Uno no comienza con una teoría, comienza con un área de estudio y trata de hacer emerger lo que es relevante para la teoría.

### *El diseño de la investigación*

El diseño de la investigación no es ni predominantemente cualitativo ni de etapas sucesivas (cuantitativa y cualitativa) sino de triangulación entre métodos e intramétodo.

Se partió de un estudio de caso. La función de estos estudios es, según Mc Kinney, la de “describir el caso en términos de las particularidades observadas. Esto significa el examen intensivo de los factores especificados implicados en el caso”. La totalidad o carácter unitario atribuido a este caso concreto es una “totalidad construida” y los límites (auto) impuestos reflejan la perspectiva del investigador (Mc Kinney, 1998).

Convenimos con el autor en que “todas las unidades son construcciones delineadas con fines pragmáticos dentro de los límites del acontecer empírico” y que cualquiera sea la unidad, ésta estará limitada temporal y espacialmente. Si bien la unidad se puede describir a través de un número indefinido de hechos, que se pueden derivar de diversas fuentes, la imputación de estos hechos al caso es meramente descriptiva, no tiene valor explicativo. Sin embargo, “implica la definición de enunciados de uniformidad y regularidad, basados en respuestas a

interrogantes sobre elementos y secuencias típicas” y está en el investigador “erigir un hecho modelo, que constituye el tipo sobre la base del conocimiento de uniformidades empíricas que aparece en uno o varios casos descritos a fondo, pragmáticamente clasificados como similares” (Mc Kinney, 1998).

La intención fue partir de un tipo que está situado en el espacio y en el tiempo, analizando un período de casi 10 años, desde 1998 cuando ya adquirió institucionalidad el área social, hasta el año 2005, con la pretensión de que el conjunto de dichos tipos, situados en el tiempo y en el espacio, represente el primer paso hacia la generalización.

Se conformaron dos niveles de análisis: central y territorial. A nivel central, la unidad de análisis es el área social de la Municipalidad de La Plata, no como estructura organizativa-burocrática sino como estructura institucional, como una organización que dispone ordenaciones de recursos concretos y discretos (humanos, financieros, técnicos) para la consecución de objetivos y la implementación de políticas alimentarias pero que también proporciona diferentes "arenas" en las que tienen lugar los conflictos inter e intra organizaciones.

Los actores de esta estructura representan a su vez, tres niveles de análisis: a) funcionarios que ocuparon el cargo ejecutivo más alto definido para cada época en el área (Dirección, Secretaría o Subsecretaría) desde 1998 a 2005, b) empleados municipales asignados a tareas directamente vinculadas con la implementación de la política social analizada; y c) políticos que se vinculan con las prestaciones alimentarias, ya sea de manera directa en el territorio a través de la apertura de un comedor o copa de leche, o de manera directa acompañando, coordinando o “apadrinando” la gestión de los responsables de comedores comunitarios, copas de leche u otros programas alimentarios. Estos políticos son intermediarios en un nivel más alto que los intermediarios representados por los responsables de los comedores.

A nivel territorial las unidades de análisis exclusivas fueron los 124 comedores comunitarios –denominados organizaciones político comunitarias- responsables de implementar la principal política alimentaria en la localidad estudiada y los actores seleccionados fueron los responsables o encargados de los mismos.

Como no era factible describir y entrevistar a los 124 comedores, debió elaborarse una muestra de casos a visitar. Consecuentemente con el diseño planteado, el criterio para la selección de la muestra de estos comedores no debía ser probabilístico sino intencional y debían seleccionarse “casos que varíen en aquellas características consideradas relevantes para la respuesta al interrogante (cuando) el análisis consiste en el estudio comparativo de la conducta de los actores dentro de un contexto determinado y en circunstancias situadas en el tiempo que plantea hipótesis y tipologías útiles para interpretar la diversidad y semejanza de las conductas observadas (Gallart, 1993).

En esta estrategia investigativa se trabaja a través de la comparación sistemática, aumentando o reduciendo diferencias, en una secuencia de agregado de casos que llaman “muestreo teórico” -*teoretical sampling*- (Glasser and Strauss, 1967) hasta llegar a un punto de saturación en que los nuevos casos ya no aportan conocimiento. Se llega a la saturación por la operación conjunta de recolección y análisis de los datos (Gallart, 1993).

De este modo, a lo largo del trabajo de campo se fue conformando una muestra que fuera representativa tanto desde el punto de vista geográfico como político institucional. Desde el punto de vista geográfico la distribución de los comedores no es homogénea en el caso elegido, y se localizan en 16 de las 18 delegaciones barriales. La muestra refleja esa distribución geográfica, desde el momento que se aplica el mismo porcentaje de incidencia sobre el total de comedores a la muestra de 32 casos a realizar. La muestra de casos final refleja, de manera casi perfecta, esa distribución.

Desde el punto de vista político, la elaboración de la muestra fue mucho más compleja ya que, en un primer paso, debía identificarse la dependencia política o institucional del comedor. Esta dependencia es construida a partir de varios elementos: a) la afinidad política-ideológica con un dirigente partidario, el cual forma parte de la historia del comedor desde sus inicios; b) la vinculación esporádica con un dirigente político o funcionario que estuvo ligado al surgimiento del comedor, y posibilitó su continuidad y relativa estabilidad; c) el apoyo incondicional que se brinda a la gestión oficial, al propio intendente o funcionario que está a cargo del área social; d) la pertenencia a un movimiento “piquetero”; e) la dependencia de organizaciones de la sociedad civil; f) el reconocimiento de “oficiales” (el terreno y el local en el que funcionan pertenecen a la municipalidad, y son administrados por empleados municipales); y g) la vinculación con diferentes políticos, dependiendo lo que le ofrecen ante cada elección. Después de varias entrevistas a informantes claves, y de llamadas telefónicas a los propios responsables de comedores, fue posible identificar 17 tipos diferentes de dependencia, que van desde ONGs con objetivos específicos hasta aquellos que surgieron a partir de demandas realizadas por los movimientos conocidos como “piqueteros” (MTD, CTD, Polo, CTA), punteros barriales (“Tito”, “Beatriz”), concejales (“Santiago”, “Marcos”, “Benjamin”), diputados provinciales (“Juan”, “Pablo”), senadores provinciales (“Tomás”) y funcionarios municipales (“Agustín”, El Intendente).

A continuación se detalla la construcción de la muestra, según ambos criterios:

**MUESTRA POR DELEGACIÓN (CRITERIO TERRITORIAL)**

Nombre de comedor	Delegación	Cant.	% sobre total	% sobre casos a realizar	Muestra
Puente De fierro	A San Lorenzo	8	6,5	2,1	2
Juan Gabriel	A. San Lorenzo				
Los Cara sucia	A. San Lorenzo				
17 De Octubre	A. San Lorenzo				
Marcelo amuchastegui	A. San Lorenzo				
Hogar San roque	A. San Lorenzo				
Manos Argentinas	A. San Lorenzo				
El Refugio	A. San Lorenzo				
Arroz con leche	Abasto	1	0,8	0,3	0
Carita de Ángel	Arturo Segui	3	2,4	0,8	1
La Esperanza de los Humildes	Arturo Seguí				
Los chicos de la calle	Arturo Seguí				
Ades	Casco Urbano	5	4,0	1,3	1
Barrio hipódromo	Casco Urbano				
Consejo de integración	Casco Urbano				
Apinar	Casco Urbano				
El Roble	Casco Urbano				
Guemes	City Bell	3	2,4	0,8	1
Casa del Niño Encuentro	City Bell				
Unidos de Savoia	City Bell				
Los chicos del futuro	El Mercadito	1	0,8	0,3	0
La boyera	Gorina	3	2,4	0,8	1
Pequeños Inocentes	Gorina				
17 De Octubre	Gorina				
Un Niño feliz	Hernández	3	2,4	0,8	1
Los pirulines	Hernández				
Arco Iris	Hernández				
17 De Agosto	Los Hornos	18	14,5	4,8	5
El Mensajero del trabajo	Los Hornos				
Los Caritas sucias	Los Hornos				
Luchamos por los chicos	Los Hornos				
Unidad Barrial	Los Hornos				
Pequeño Angelito	Los Hornos				
Recreo Esperanza	Los Hornos				
Madre Teresa	Los Hornos				
C.E.P.A.S.	Los Hornos				
Sagrado corazón	Los Hornos				
17 De Octubre	Los Hornos				
Esperanza	Los Hornos				
Chocolate	Los Hornos				
Firulete	Los Hornos				
Chispita	Los Hornos				
Heroes de Malvinas	Los Hornos				
Hogar San Fransico Asis	Los Hornos				
Los angelitos negros	Los Hornos				
La esperanza del Polo Obrero	Olmos	6	4,8	1,6	1
Dulce Espera	Olmos				
Rosa mistica	Olmos				
Rosa mistica II	Olmos				
El Charquito	Olmos				
Corazones Retiro	Olmos				

Hugo Stunz	Ringuelet	2	1,6	0,5	0
Los hijos de los humildes	Ringuelet				
M Kosteki	Romero	16	12,9	4,3	4
Unidad y lucha	Romero				
El Galpón	Romero				
Malvinas	Romero				
Puesta del sol	Romero				
Duendecitos	Romero				
La Amistad	Romero				
Simón Bolívar	Romero				
Moniquita	Romero				
Nueva Esperanza	Romero				
Las Magaritas	Romero				
Mabel	Romero				
Casita del Cielo	Romero				
Cardoso	Romero				
Alto del sol	Romero				
Santa Ana	Rom./San Carlos				
El Galponcito	San Carlos	22	17,7	5,9	7
Las Palomitas	San Carlos				
Chiquititos	San Carlos				
Juan Martín Jáuregui	San Carlos				
Sonrisa de un niño	San Carlos				
Virgen de Luján	San Carlos				
Volver a Empezar	San Carlos				
Corazoncitos de malvinas	San Carlos				
Norma Plá	San Carlos				
26 De Julio	San Carlos				
Anival verón	San Carlos				
Peñalosa	San Carlos				
Corazones Valientes	San Carlos				
La razón de mi vida	San Carlos				
Ojitos brillantes	San Carlos				
Corazones Abiertos	San Carlos				
Esperanza de vida	San Carlos				
Francisco Vargas	San Carlos				
Pantalón cortito	San Carlos				
Los Angelitos	San Carlos				
Pasos solidario	San Carlos				
Qominiac Pi	San Carlos				
Los piqueteros	San Lorenzo	4	3,2	1,1	1
Puente de hierro II	San Lorenzo				
Estrategia del Caracol	San Lorenzo				
Todos juntos por los chicos	San Lorenzo				
Autoconvocado	Tolosa	12	9,7	3,2	3
Tolosa en Lucha	Tolosa				
Los chicos de mi Barrio	Tolosa				
Todos juntos	Tolosa				
Los niños Primero	Tolosa				
Derecho soc de los niños	Tolosa				
El Sueño	Tolosa				
Flor de ceibo	Tolosa				
Sor María Ludovica	Tolosa				
Danielito	Tolosa				
San Jorge	Tolosa				
Hijo del Futuro	Tolosa				
Los niños son lo primero	Villa Elisa	2	1,6	0,5	0
Los privilegiados	Villa Elisa				
Pancitas vacías	Villa Elvira	15	12,1	4,0	4
Los Abuelo de todos	Villa Elvira				
Los cascaritas de la 90	Villa Elvira				
Pedacito de pan	Villa Elvira				
Pancitas	Villa Elvira				
Los derechos del niño	Villa Elvira				
30 de octubre	Villa Elvira				
Amor y Esperanza	Villa Elvira				
Los niños de Dios	Villa Elvira				
Las tablititas	Villa Elvira				
Por un Mundo Mejor	Villa Elvira				
La Aceitera	Villa Elvira				
René favaloro	Villa Elvira				
Rincón de Amor	Villa Elvira				
Ayudenos a Ayudar	Villa Elvira				
		124	100	33	33



**MUESTRA POR PADRINO (CRITERIO POLITICO)**

Delegación	Padrino político	Cant.	% sobre total	% sobre casos a realizar	Muestra
Los Hornos	"Tomás"	1	0,81	0,3	1
Casco Urbano	Institucional	6	4,84	1,6	1
Tolosa	Institucional				
Los Hornos	Institucional				
City Bell	Institucional				
Los Hornos	Institucional				
A. San Lorenzo	Institucional				
Hernández	"Beatriz"	1	0,81	0,3	0
Los Hornos	"Raquel"/todos	1	0,81	0,3	1
Tolosa	Polo Obrero	9	7,26	2,4	2
San Lorenzo	Polo Obrero				
San Lorenzo	Polo Obrero				
Romero	Polo Obrero				
Romero	Polo Obrero				
Olmos	Polo Obrero				
Los Hornos	Polo Obrero				
Los Hornos	Polo Obrero				
Los Hornos	Polo Obrero				
Los Hornos	MTD-Evita	1	0,81	0,3	0
	MTD				
San Lorenzo	MTD	10	8,06	2,7	2
San Carlos	MTD				
Romero	MTD				
Romero	MTD				
Romero	MTD				
Olmos	MTD				
Olmos	MTD				
Los Hornos	MTD				
City Bell	MTD				
San Carlos	"José"	4	3,23	1,1	1
Los Hornos	"José"				
Olmos	"José"				
Olmos	"José"				
Los Hornos	Empleado municipal	3	2,42	0,8	1
Ringuelet	Empleado municipal				
Los Hornos	Empleado municipal				
A. San Lorenzo	"Juan"	17	13,71	4,5	5
A. San Lorenzo	"Juan"				
Gorina	"Juan"				
Los Hornos	"Juan"				
Los Hornos	"Juan"				
Rom./San Carlos	"Juan"				
San Carlos	"Juan"				
San Carlos	"Juan"				
San Carlos	"Juan"				
San Carlos	"Juan"				
San Carlos	"Juan"				
San Carlos	"Juan"				
Tolosa	"Lucas"/"Juan"				
Tolosa	"Juan"				
Villa Elvira	"Juan"				
Villa Elvira	"Juan"				
Villa Elvira	"Juan"				
Villa Elvira	"Juan"				

Hernández	CTD Anival Verón	9	7,26	2,4	2
Los Hornos	CTD Anival Verón				
Los Hornos	CTD Anival Verón				
Romero	CTD Anival Verón				
Romero	CTD Anival Verón				
Romero	CTD Anival Verón				
San Carlos	CTD Anival Verón				
San Carlos	CTD Anival Verón				
Villa Elvira	CTD Anival Verón				
A. San Lorenzo	CTD	6	4,84	1,6	1
Romero	CTD				
San Carlos	CTD				
San Carlos	CTD				
San Carlos	CTD				
A. San Lorenzo	CTD				
Romero	CTA	1	0,81	0,3	1
Tolosa	"Lucas"/"Marcos"	5	4,03	1,3	1
San Carlos	"Lucas"				
San Carlos	"Lucas"/"Juan"				
San Carlos	"Lucas"/"Marcos"				
Villa Elvira	"Lucas"				
Villa Elvira	"Pablo"	3	2,42	0,8	1
Villa Elvira	Independiente / "Pablo"				
Villa Elvira	"Pablo"				
Villa Elvira	"Santiago"/"Pablo"	3	2,42	0,8	1
Villa Elvira	"Santiago"				
San Carlos	"Santiago"				
Villa Elisa	"Agustín"	1	0,81	0,3	0
Romero	"Tito"	4	3,23	1,1	1
Romero	"Tito"				
A. San Lorenzo	"Tito"				
A San Lorenzo	"Tito"				
Hernández	Intendente/"Tony"	21	16,94	5,6	6
Arturo Seguí	Intendente				
Arturo Seguí	Intendente				
City Bell	Intendente				
El Mercadito	Intendente				
Gorina	Intendente				
Los Hornos	Intendente				
Ringuelet	Intendente				
Romero	Intendente				
San Carlos	Intendente/"Juan"				
San Carlos	Intendente/"Juan"				
San Carlos	Intendente				
Tolosa	Intendente				
Tolosa	Intendente				
Tolosa	Intendente				
Tolosa	Intendente				
Villa Elisa	Intendente				
Villa Elvira	Intendente				
Villa Elvira	Intendente				
Villa Elvira	Intendente				
	Intendente				
Los Hornos	Todos	3	2,42	0,8	1
Villa Elvira	Todos				
A. San Lorenzo	Todos				
Casco Urbano	Oficial	3	2,42	0,8	1
Casco Urbano	Oficial				
Casco Urbano	Oficial				
Olmos	No	12	9,68	3,2	3
Romero	No				
San Carlos	No				
San Carlos	No				
San Carlos	No				
San Lorenzo	No				
Tolosa	No				
Tolosa	No				
Abasto	No				
Arturo Seguí	No				
Casco Urbano	No				
Gorina	No				
		124	100,00	33	33

### *Recolección de datos*

En los estudios cualitativos no existe identificación entre unidad de análisis y unidad de recolección “ya que la identificación del problema hace necesario la triangulación entre diversas fuentes de información. La flexibilidad en la captación de la información es una de las características clave” (Gallart, 1993).

La investigación se fue realizando a través de diferentes grados de estructuración. Como se mencionó en el punto anterior, se empezó por entrevistar a informantes clave y a partir de allí se decidieron las sucesivas fuentes de información. Los informantes claves a lo largo de todo el trabajo fueron 11, e incluyen secretarías de funcionarios, empleados municipales, punteros barriales responsables de coordinar las elecciones internas en las delegaciones territoriales, asesores municipales, asesores de concejales que además participan activamente en las campañas políticas, y técnicos municipales. En algunos casos se mantuvieron hasta 6 entrevistas con informantes claves para completar datos y consultar.

Se utilizaron básicamente tres instrumentos de recolección de datos: observación directa, entrevistas en profundidad y recolección de datos de registro.

A lo largo de desarrollo del trabajo de campo, se seleccionaron algunos escenarios para realizar observación directa del problema a estudiar. Los escenarios elegidos fueron las oficinas centrales de la gestión social, el lugar desde donde se entrega una porción de los alimentos de manera mensual, y los propios comedores, en los que permanecía unas horas después de realizar las entrevistas. En todos los casos los escenarios fueron “ideales” ya que se obtuvo fácil acceso, se estableció una buena relación inmediata con los informantes y se recogieron datos directamente relacionados con los intereses investigativos. En todos los casos, se tuvo acceso a las organizaciones solicitando el permiso a los “porteros” o jefes formales y/o políticos de quienes dependen, a los cuales se les

brindó información veraz, pero vaga e imprecisa de la temática a investigar (Gallart, 1993).

Las entrevistas en profundidad (definidas como reiterados encuentros cara a cara entre el investigador y los informantes respecto de sus vidas, experiencias y situaciones tal como las expresan con sus propias palabras), fueron realizadas en el caso de los comedores, a partir del “muestreo teórico” realizado en función del problema. En el caso de los otros actores dicho muestreo no fue necesario porque el investigador tenía un conocimiento bastante claro de las personas a entrevistar. El conocimiento directo de estos actores y de los responsables de diseñar e implementar las políticas del período fue uno de los factores que posibilitó la obtención de información para este estudio así como el acceso para realizar entrevistas semi estructuradas

La opción por esta estrategia resultó la más adecuada por varias razones: se pretendía investigar sobre situaciones que no se pueden observar directamente, era necesario estudiar un numero grande de personas en un lapso relativamente corto de tiempo, los intereses estaban relativamente claros y definidos, las personas no eran accesibles de otro modo, y se quería estudiar acontecimientos y opiniones del pasado (Gallart, 1993).

Se realizaron un total de 33 entrevistas en profundidad en comedores, de una extensión de 3 horas cada una (ver fechas detalladas al final). En el caso de los funcionarios, empleados y políticos intermediarios las entrevistas no excedían las 2 horas y se realizaron un total de 17.

En todos los casos se estableció un excelente *rapport* con los entrevistados, ya sea los del nivel central por el conocimiento previo de los mismos, lo cual obviaba las presentaciones personales, como a nivel territorial, con quienes se entablaba rápida empatía. Las entrevistas se realizaron en el mismo lugar donde funcionan los comedores, y se pautaban con varios días de anticipación. El

iniciar el diálogo solicitando que relaten los inicios del comedor permitió que las personas hablen sin estructurar en principio la conversación, creó un clima adecuado porque no es un tema conflictivo, y permitió aprehender lo que es importante para los informantes, además de que era importante como temática a investigar (Taylor and Bodgan, 1990).

Las desventajas de las entrevistas en profundidad (en cuanto que son factibles de producir las mismas falsificaciones, engaños exageraciones y distorsiones que caracterizan el intercambio verbal entre personas y de que es posible que existen una gran discrepancia entre lo que dicen y lo que realmente hacen) fueron eliminadas al establecer controles cruzados sobre las historias de los informantes.

Las entrevistas fueron semi estructuradas porque si bien se pretendía indagar sobre cuestiones concretas, las preguntas no seguían un orden predeterminado y recién sobre el final la guía permitía al investigador volver sobre cuestiones no tratadas de manera de asegurar que todos los temas fueran explorados.

En el caso de los funcionarios se indagó sobre los objetivos, resultados alcanzados, limitaciones de su gestión, evaluación de su gestión y de las otras. En el caso de los políticos se profundizó sobre la forma y oportunidad de acceso al poder, motivaciones que llevan a involucrarse con las políticas alimentarias, rol de las organizaciones sociales en el territorio, grado y tipo de colaboración que prestan a los comedores o a sus responsables, formas de vinculación con los funcionarios del área social, evaluación de cada etapa de la gestión, retribuciones o gratificaciones que recibe por sus tareas sociales. En el caso de los comedores la guía abarcó 32 cuestiones que van desde cómo surgieron y su situación actual (tierra, local, infraestructura, mantenimiento, personal, recursos alimentarios y no alimentarios a los que accede, actividades desarrolladas) hasta el grado y tipo de participación del responsable en actividades sociales y políticas, red de contactos en la que se apoya, capacidad de generar proyectos, de administrar

recursos y de resolver problemas comunitarios, presencia en los medios de comunicación, tipo de vinculación con la gestión social actual y pasadas, modo de subsistencia del responsable, motivaciones, articulación con otros actores vinculados a la política alimentaria, etc.

Las entrevistas fueron realizadas en los meses de setiembre de 2004 (6,3%) y diciembre de 2004 (18,8%), y en los meses de febrero (37,5%), marzo (37,5%) y abril (12,5%) de 2005.

Si bien los observadores están divididos en cuanto a la conveniencia de tomar notas y emplear dispositivos mecánicos en el campo (los que se oponen consideran que atraen innecesariamente la atención del observador e interrumpen el flujo natural de los acontecimientos y conversaciones) lo cierto es que es imposible tomar nota de toda la conversación cuando la entrevista es tan extensa, y recordar con precisión cada una de las respuestas, ya que lo que se dice y cómo se dice resulta clave en una investigación de tipo cualitativa, por lo que se optó por grabar las conversaciones al mismo tiempo que se tomaban notas. Darle centralidad al cuaderno de notas hace “olvidar” la presencia del grabador el cual, se explica, es utilizado para completar algún dato en caso de ser necesario.

Por último, se recogieron datos de registro a fin de relevar información clave para la investigación o al sólo efecto de cruzar datos. Algunos datos fueron recolectados por el investigador mucho antes de iniciar el trabajo de campo en el mes de setiembre. Otros fueron recolectados en paralelo a la observación y las entrevistas. Esos datos fueron:

**1) Datos de gestión de seis programas alimentarios que confluyen en el municipio:** por parte de la Nación Fopar, de Provincia Plan Vida y Programa social de la familia bonaerense -Eva Perón, Componente cuidados infantiles 2 a 5- y del Municipio los Centros de Desarrollo Comunitarios (Comedores), Copas de Leche y Entrega directa de alimentos.

Para cada uno de los programas se identificaron las características básicas de su diseño, marco normativo, los efectores, esto es, las personas o instituciones a

través de las cuales se canalizaron las prestaciones sociales alimentarias, el total de recursos administrados por los mismos y el total de recursos asignados a los mismos comedores comunitarios que constituyen la unidad de análisis territorial. En el caso de los programas locales, esta información no se encontraba sistematizada y su reconstrucción fue muy dificultosa. Los archivos de la gestión desarrollada a nivel local no se conservaron y la información relativa a los efectores, así como la distribución de los alimentos de cada programa entre los mismos, debió ser relevada localizando a las personas que, en cada momento histórico, estaban a cargo de los programas. Cada uno de estos responsables contaba con información parcializada, la mayoría en papel. Se lograron identificar un total de 2.622 efectores a lo largo de los años analizados.

2) **Presupuesto** destinado al área social y recursos asignados a nivel local para alimentos. Se analizaron 160 órdenes de compra efectuadas entre el año 1998 a 2004. Para 5 años, la información fue comparada con documentos del área de Desarrollo Social, en los que se detallan los gastos realizados en alimentos y sólo en 1 año (2002) la información no es coincidente. En ese caso se optó por tomar el dato proveniente de las órdenes de compra por ser más fidedignos, al mostrar el compromiso presupuestario concreto.

Los alimentos comprados fueron agrupados en los siguientes rubros: verduras y frutas, alimentos secos (incluye harina, harina de maíz, arroz, fideos, azúcar, yerba, lentejas, leche en polvo, agua, jugo, queso), huevos, carne, pan y otras (incluye compras de viandas, hielo o comida para festejos con destino al área social, o viandas y comida o elementos para festejo -globos, velas, hielo, chupetines- con destino al Consejo del Menor, la Familia y el Discapacitado).

Esta información permitió inferir la participación del programa de alimentos destinado a los comedores (centros de desarrollo comunitario) dentro del total del gasto alimentario, ya que excepto el último rubro, todo el resto tenía como destino los comedores comunitarios.

3) **Documentos de gestión elaborados por el área social** desde 1998 a 2004, en los que se detallan los efectores que participan en cada año en la implementación de las políticas.

4) **Estadísticas** del Partido de La Plata, demográficas y socioeconómicas de pobreza e indigencia. Los datos de pobreza e indigencia se procesaron tomando como base la onda octubre de cada uno de los años mencionados. A partir del 2003 se trabaja con la “nueva” EPH, de forma que los datos corresponden al segundo semestre. A partir del 2003 las variables pobreza e indigencia ya aparecen calculadas, con lo cual no fue necesario el procesamiento de las bases usuarias. El universo sobre el que se efectuaron las estimaciones es el de aquellos hogares en los cuales todos los perceptores declaran sus fuentes de ingresos (se trabaja aproximadamente con un 20% de *missing cases*). Todos los cuadros se obtuvieron con las bases ponderadas (se utiliza el índice de ponderación incluido en la base).

5) **Resultados electorales:** electores y votos emitidos por cada partido en cada una de las elecciones abiertas e internas que se desarrolló en el partido, desde 1983 hasta el año 2005. Esto implica la recolección de los resultados nacionales, en la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior de La Nación, de las elecciones para Presidente y Vice, Senadores y Diputados Nacionales, Gobernador y Vice, y Senadores y Diputados Provinciales, Asimismo, la recolección de los resultados de las elecciones para Intendente en el mismo período a nivel general y desagregadas por sección, circuito y localidad. Este segundo grupo de datos fue proporcionado por la Justicia Electoral de la Provincia de Buenos Aires.

6) **Registros de la Dirección Provincial de Personas Jurídicas** a fin de completar y de cruzar la información faltante o proporcionada por los comedores respecto de la tenencia de personería jurídica y su inscripción como asociación civil.

7) **Registros de la Dirección de Personal** de municipalidad, a fin de verificar: a) si los responsables de los comedores o sus familiares directos pertenecen a la planta de personal de la municipalidad; y b) el nivel de instrucción alcanzado por los empleados municipales del área social.

8) **Registros de la participación de los efectores en las elecciones** abiertas o cerradas, ya sea como fiscales, movilizadores o responsables de zonas. Estos registros sólo fueron relevados para tres zonas o Delegaciones (Los Hornos, Villa Elvira y City Bell) y permitieron cruzar los datos proporcionados por la Junta Electoral respecto de la cantidad de votos emitidos y los resultados obtenidos por los partidos.

9) **Noticias periodísticas** vinculadas con los comedores comunitarios. Se relevaron 636 apariciones en los diarios El Día y Hoy, durante el período de estudio. En el caso del diario El Día, para los períodos 1998-1999 se recurrió al archivo de los diarios ya que la información está disponible en formato electrónico a partir del año 2000.

10) **Informes del Área de Diagnóstico y Base de Datos (D&BD)** de la Secretaría de Desarrollo Social de la Municipalidad de La Plata para las Delegaciones de Los Hornos, Arturo Seguí, Etcheverry, Olmos, Ringuelet, Romero, San Carlos, San Lorenzo, Tolosa y Villa Elvira.

En definitiva, se han combinado o triangulado diferentes metodologías en el estudio abordado. La triangulación (noción utilizada desde 1959 y denominada así por Webb por primera vez) puede referirse (según Denzin) a la triangulación de: a) datos: cuando los mismos son relevados a través de diferentes personas, en



diferentes tiempos y diferentes espacios; b) investigadores: cuando interviene varios investigadores; c) teorías: cuando se usa más de una perspectiva en relación al mismo conjunto de objetos; y d) metodológica: triangulación dentro del mismo método (Formi, Freytes y Quarante, 2003)<sup>41</sup> o entre métodos (Forni, 1993).<sup>42</sup> A excepción de la triangulación de investigadores, se han recurrido a todas las mencionadas en la investigación desarrollada.

### *Análisis de datos*

La información recopilada fue sistematizada y analizada minuciosamente. Todas las entrevistas fueron desgrabadas y el análisis de las mismas se realizó a través de una herramienta informática (Atlas Ti. Versión 5.0) que facilita el análisis cualitativo de grandes volúmenes de datos textuales. En este caso, las entrevistas de comedores que se analizaron con esta herramienta, tienen 14.682 registros (filas).

Se llevó a cabo un análisis comparativo sistemático que implica el examen de cada caso y, en particular de “aquellos casos que tienen características comunes y muestran regularidades en su comportamiento, así como de los casos desviados de los comportamientos esperados”. La intención de este proceso fue la reelaboración de conceptos que ya se encuentran en la teoría del clientelismo y la creación de nuevos, que posibiliten la explicación de los hechos observados, al mismo tiempo que la elaboración de tipologías. “Estos dos caminos se entrelazan: las tipologías al ordenar los casos permiten la recolección de hipótesis conceptuales sobre cada grupo de casos en cada una de sus categorías; a su vez, el análisis de las semejanzas en trayectorias o comportamientos permite crear tipos ideales como categorías conceptuales” (Gallart, 1993).

Con los datos obtenidos se llevó a cabo un procedimiento de substrucción, que implica encontrar “para un conjunto dado de tipos el espacio de propiedades en

---

41 Una de las triangulaciones intramétodo es la utilizada por Le Play en la observación directa y la entrevista en profundidad. Ver

42 Forni. Floreal (1993) Ibid

el que están localizados y la reducción que fue implícitamente usada en su formación” (Barton, 1973).

En primer lugar se construyó una tipología de los efectores –denominados intermediarios- según el tipo de relación con alguna de los términos polares de la relación clientelar (patrones o funcionarios del área social y clientes).

La construcción de esta tipología permitió, “organizar la experiencia de modo diferente al concepto común, en cuanto ordena una serie de atributos en una configuración que no se experimenta necesariamente en forma directa y da énfasis a uno o varios atributos con fines teóricos.”<sup>43</sup>

Siguiendo a Mc Kinney, el valor de esta construcción no se mide por la precisión de su correspondencia con la experiencia perceptual sino por su capacidad explicativa: “ordena los datos concretos de modo que puedan ser descriptos en términos que los hagan comparables. De este modo, la experiencia obtenida en un caso, a pesar de su unicidad, puede ser llevada a revelar con cierto grado de probabilidad lo que se puede esperar en otras experiencias.” El autor define al tipo construido como una “selección, abstracción, combinación y (a veces) acentuación planeada e intencional de un conjunto de criterios con referentes empíricos que sirve de base para la comprensión de datos empíricos.”

El objetivo de estos tipos es, siguiendo al mismo autor “proporcionar un medio por el cual los acontecimientos concretos pueden ser comparados, potencialmente medidos e incluidos dentro de un sistema de categorías generales que pueden ser desarrolladas hasta comprender los tipos. La comparación y medición sólo revela las desviaciones con respecto a la construcción mental.”

---

<sup>43</sup> Mc Kinney, John C (1998) *ibid*

Posteriormente se construyó un “espacio de propiedades” (Barton, 1973) de múltiples dimensiones, todas las cuales fueron cruzadas con estos tipos de intermediarios. Las dimensiones fueron:

- 1) Acceso a recursos alimentarios
- 2) Participación política
- 3) Capacidad para establecer redes y relaciones
- 4) Acceso a la gestión
- 5) Institucionalización
- 6) Infraestructura
- 7) Actividades y servicios brindados
- 8) Capacidad de acceso a otros recursos
- 9) Capacidad de administrar recursos económicos
- 10) Capacidad de generar proyectos propios
- 11) Capacidad de resolución de problemas o de respuestas
- 12) Capacidad de reacción
- 13) Presencia mediática

Cada dimensión, a su vez, constituye un “área de atributo” que se abre en más dimensiones. La reducción (“combinación de clases a fin de obtener un número más pequeño de categorías”) se realizó simplificando las dimensiones de manera numérica y pragmática.

El acceso a recursos alimentarios se midió por el tipo de programa al que se accedió, además de los comedores y la cantidad de alimentos recibidos por cada grupo en relación al total.

La participación política se midió como alta, media y baja en función del grado de movilización, de participación en elecciones como fiscales generales, fiscales de mesa, responsables de zonas, de participación político-partidaria, injerencia en las nóminas de electores. Se consideró alta cuando los mismos actores reconocen que participan en actividades partidarias. Esto implica trabajar en las elecciones, como fiscales, movilizand o gente, contando los votos propios. También cuando son señalados por otros como importantes o como referentes en la zona. Se consideró mediana si realiza muchas gestiones pero sólo para obtener beneficios su local o para su entorno. Se consideró baja cuando reconoce contactos con políticos y son señalados como punteros por otros comedores. En

algunos casos reconocen que antes estaban más metidos, o que simplemente son afiliados pero no van a reuniones. Es nula o inexistente cuando no aparecen ninguna de estas cuestiones.

**La Institucionalización:** firma o no de convenios habilitantes para el acceso a los servicios de luz y agua, y tenencia de personería jurídica, tramitación o no tenencia ni tramitación.

**Infraestructura:** estado del lugar y equipamiento. El estado del lugar se clasificó de muy bueno a muy malo, dependiente del estado de las paredes, revoques, tipo de piso, materiales de construcción utilizados, divisores, y limpieza.

El equipamiento se describía como:

Muy bueno: cuenta con heladera, freezer, cocina industrial, amasadora, horno pizzero, amasadora u otras -trituradora, panchera, etc.-, la tenencia de más de una cocina y/o de una heladera, ollas adecuadas y todos los implementos;

Bueno: tiene cocina industrial, heladera, freezer y ollas adecuadas. La diferencia con el anterior es que no tienen los accesorios que proporcionó Fopar (de freidora, amasadora, horno pizzero, etc.);

Regular: posee cocina común (1 o 2), heladera sin freezer (o freezer y heladera de la casa) y, se cocina a leña en algunos casos;

Malo: posee cocina común, heladera sin freezer, en la mayoría de los casos de propiedad del responsable;

Muy malo (posee cocina y ollas precarias, no hay agua corriente a través de cañerías, o se cocina a leña y se tiene sólo ollas para eso).

**Actividades:** fueron divididos en función de la cantidad y del tipo de actividades realizadas, según sean de alguno de los 16 tipos: apoyo escolar, asesoría legal, charlas y cursos breves, cívicas, clases y talleres, escuela de adultos, colonia, emprendimientos productivos, controles sanitarios, festejos, guardería-jardín, recepción de pasantías universitarias, paseos, ropero, servicios y sociales.

**Acceso a otros recursos:** se contabilizó la cantidad de beneficiarios de planes sociales que brindan su contraprestación en el comedor, según tipo (Nacional, Jefes de Hogar, o Provincial, denominado Barrios) y se clasificaron otros recursos que el comedor manifiesta haber obtenido a partir de gestiones, en nueve tipos: aportes económicos (dinero efectivo recibido), materiales para la construcción (ladrillos, pintura, mamparas, techos, etc.), aportes de socios adherentes (cuotas que pagan a modo de bono), alimentos secos brindados por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación o la Provincia, alimentos brindados por personas, empresas u organizaciones sociales, movilidad (camionetas que les fueron donadas rotas y que una vez arregladas quedaron en el comedor), juguetes, trabajo de asistentes sociales en el marco del Programa Faros, y educativos (como la inclusión en el programa de alfabetización). Dependiendo de la cantidad de recursos, se califica como muy bueno, bueno, escaso o nulo.

**Relacionamiento institucional:** grado de vinculación con otros comedores y copas de su barrio, y con otras instituciones de la sociedad civil. Se divide entre muy alta, alta, baja y muy baja dependiendo de la cantidad y tipo de instituciones con las que se relacionan.

**Generación de proyectos:** tipo y cantidad. El tipo se dividió en aprobados (ya sean emprendimientos productivos, alimentarios, capacitación, educativos), presentados, en estudio o análisis, y ninguno de los anteriores.

**Resolución de problemas:** medido en alto, medio y bajo, conforme puedan darse o no respuestas a la población de los comedores (clientes) tanto respecto de cuestiones menores como solicitudes de remedios, trámites y gestiones ante el municipio, problemas familiares, etc. como problemas que aquejan al entorno barrial relacionadas con la iluminación, la pavimentación, la seguridad.

**Reacción:** se analizan las estrategias utilizadas ante la posible disminución o corte de la provisión de alimentos. Las mismas se clasificaron en institucionales (llamadas o visitas a la oficina del área social a fin de conocer los motivos por los cuales suceden), políticas (para reclamar se utilizan los contactos de políticos o de intermediarios), mediáticas (cuando se recurre a los medios de comunicación) y de fuerza (corte de calles). En los casos de dobles repuestas se tomó como respuesta la de mayor ocurrencia en casos concretos.

**Acceso a los medios:** en el caso de la presencia mediática las noticias fueron analizadas según fecha, instituciones que aparecían, personas que mencionaba y motivo de aparición. Luego se codificaron estos motivos según fuera: informativo - institucional, promocional de actividades realizadas en los comedores, de sensibilización, o de presión hacia el poder político.

**Administración de proyectos:** conforme las entrevistas, se desagregó la experiencia adquirida en la administración de proyectos según tres tipos:

Buena experiencia: implica que en la actualidad está administrando fondos provenientes del Fopar (programa con financiamiento de organismos externos) o de otros proyectos productivos, que requieren la capacidad de compra, búsqueda de presupuestos, como de rendición (tipo de facturas habilitadas), registración contable mínima, etc.

Alguna experiencia: recibieron subsidios, pero los mismos no deben rendirse por lo que no tienen experiencia en la búsqueda de presupuestos, tipo de facturas que deben solicitar, etc.

No tiene: no tienen ninguna experiencia en la administración de recursos. En esos casos se encuentran comedores que incluidos en el Programa Fopar pero cuya administración fue delegada a un contador o a instituciones externas (Caritas, por ej.)

Posteriormente estas dimensiones son reducidos hasta formar dos tipos polares de relación clientelar: dependiente/independiente. Esto permitió avanzar con el

análisis teórico respecto de si se modificaron los términos en los que tradicionalmente se concibió el intercambio en la teoría el tema del clientelismo. Si bien el tipo de relación clientelar puede variar y ha variado con el tiempo en cada comedor, el análisis se centra en el año 2004. La similitud de las observaciones en el mismo período le confiere al mismo una confiabilidad *sincrónica*. Esta, como sostiene Kirk, rara vez involucra observaciones idénticas sino mas bien observaciones consistentes respecto de rasgos distintivos particulares de interés del observador (Kirk and Miller, 1991).

La confiabilidad de esta investigación debe ser evaluada, además, en términos de la validez y la objetividad de sus observaciones. El compromiso asumido con el trabajo de campo, que no excluye la ausencia de números, pone a prueba tanto la confiabilidad (“medida en que un procedimiento de medición registra la misma respuesta donde sea y por quien sea realizado”) como la validez (“medida en la cual este procedimiento da la respuesta correcta”) en términos de Kirk, de las conclusiones extraídas sobre este fenómeno empírico social y espacialmente localizado.

La legitimidad, efectivamente, debe encontrarse no sólo en la congruencia entre supuestos, interrogantes y análisis, sino también en la elección de las estrategias metodológicas y su integración y, en este caso, fue central la triangulación de fuentes.

**Entrevistas en profundidad N° 1 a 33, realizadas a comedores comunitarios, por fecha:**

<b>Nombre de la Institución</b>	<b>Fecha</b>
Por un mundo mejor	30/09/04
René Favalaro	30/09/04
Las Tablitas	06/12/04
Amor y Esperanza	09/12/04
Pancitas Vacías	09/12/04
30 de octubre	13/12/04
Ayúdanos a ayudar	13/12/04
Los derechos del niño	13/12/04
Los cascaritas de la 90	04/02/05
El sueño	04/02/05
17 de agosto	04/02/05
Esperanza	08/03/05
Madre Teresa	08/03/05
Sor María ludovico	08/03/05
Los Angelitos negros	09/03/05
El mensajero del trabajo	09/03/05
Ojitos Brillantes	10/03/05
Francisco Vargas	10/03/05
Los niños primero	11/03/05
Qominiac Pi (Kom Llalac Pi)	11/03/05
Sagrado Corazón	11/03/05
Santa Ana	15/03/05
San Jorge	15/03/05
La sonrisa de un niño	15/03/05
Nueva Esperanza	15/03/05
Héroes de Malvinas	16/03/05
Unidos de Savoia	16/03/05
La Boyera	17/03/05
El Refugio	17/03/05
Corazones Retiro	07/04/05
Puente de Fierro	07/04/05
Coranzoncitos de Malvinas	26/04/05
M. Kosteki	26/04/05



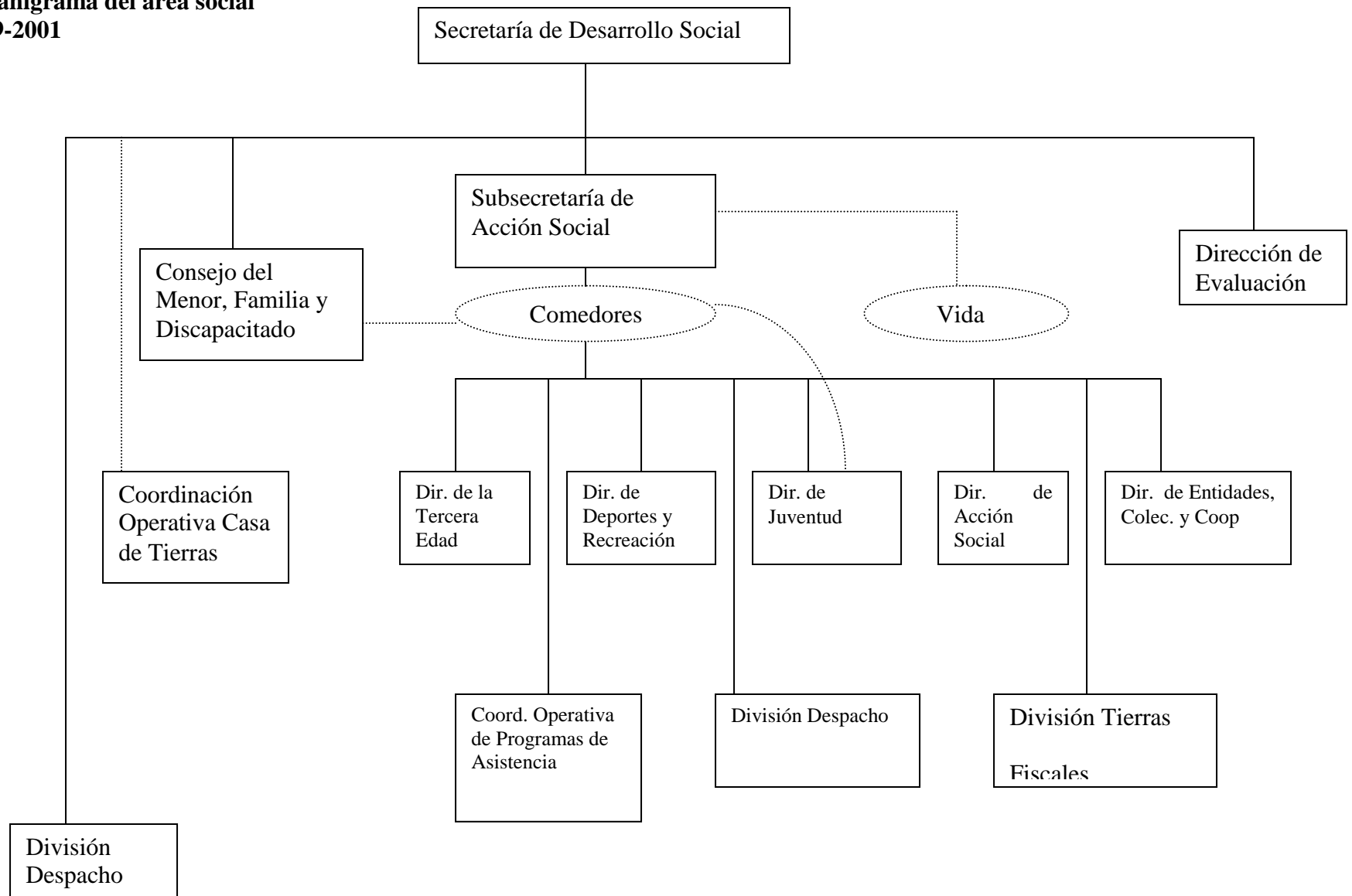
**Entrevistas en profundidad (números 34 a 48) realizadas a funcionarios, políticos y otros intermediarios, por fechas:**

<b>Apellido, nombre y cargos ocupado</b>	<b>Fecha</b>
Jara, David : Coordinador del Plan Vida en la ciudad.	30/09/04 06/12/04
Andrade, Belén: responsable de comedores en la segunda gestión analizada y Responsable del Area de Programas Alimentarios durante la tercer gestión estudiada.	08/04/05 19/04/05
Prandini, Roberto: concejal, desde 1995 (fue reelegido como primer concejal en 1999 y 2003 –hasta 2007-) Presidente del Concejo Deliberante de La Plata, Conduce junto con Cottini (concejal, luego diputado provincial) una de las principales agrupaciones internas del peronismo denominada Ateneo, en el que se encuadran también varios funcionarios municipales.	14/04/05
Artega, José: concejal desde el 2002. Fue durante 12 años Delegado de Villa Elvira.	14/04/05
Carlotto, Guido concejal desde 2002, ex Subsecretario de Desarrollo Social, desde dic 2001 a dic 2003.	14/04/05
Miguel Morales: asesor del Intendente y referente territorial de City Bell.	14/04/05
Delgado, Alberto (Diputado Pcial. Ex funcionario del área social): fue Director General de tercera edad desde 1993 a 1995, Director de Acción Social desde 1995 a 1997, Subsecretario de Acción Social desde 1997 a 1998, luego Secretario desde 1999 a 2001 y Diputado Provincial en dos períodos: 2001-2005 y 2005-2009.	19/04/05 21/04/05
Pomares, Juan José, asesor de Delgado.	19/04/05
Mandes, Eduardo: asesor de Susana Gordillo, docente e investigador, militante de Los Hornos.	25/04/05
Aráoz, Justo: Subsecretario de Desarrollo Social desde dic 2003, Director de Recursos Humanos y funcionario de otras áreas durante las gestiones municipales anteriores.	26/04/05
Susana Gordillo: concejal desde 1999 y referente importante de la Delegación de Los Hornos.	26/04/05
Vidal, Camilo: asesor de Bonicatto, referente de Villa Elvira.	26/04/05
Del Manzo, Belén: asistente social, y referente local del Programa provincial 2 a 5.	12/05/05
Elvira, Héctor: técnico del Plan Vida en el Consejo de Desarrollo Humano y la Familia, Pcia de Buenos Aires, a cargo de la región de La Plata.	12/05/05
Colombo, Stella Maris	21/04/05 25/04/05 26/04/05

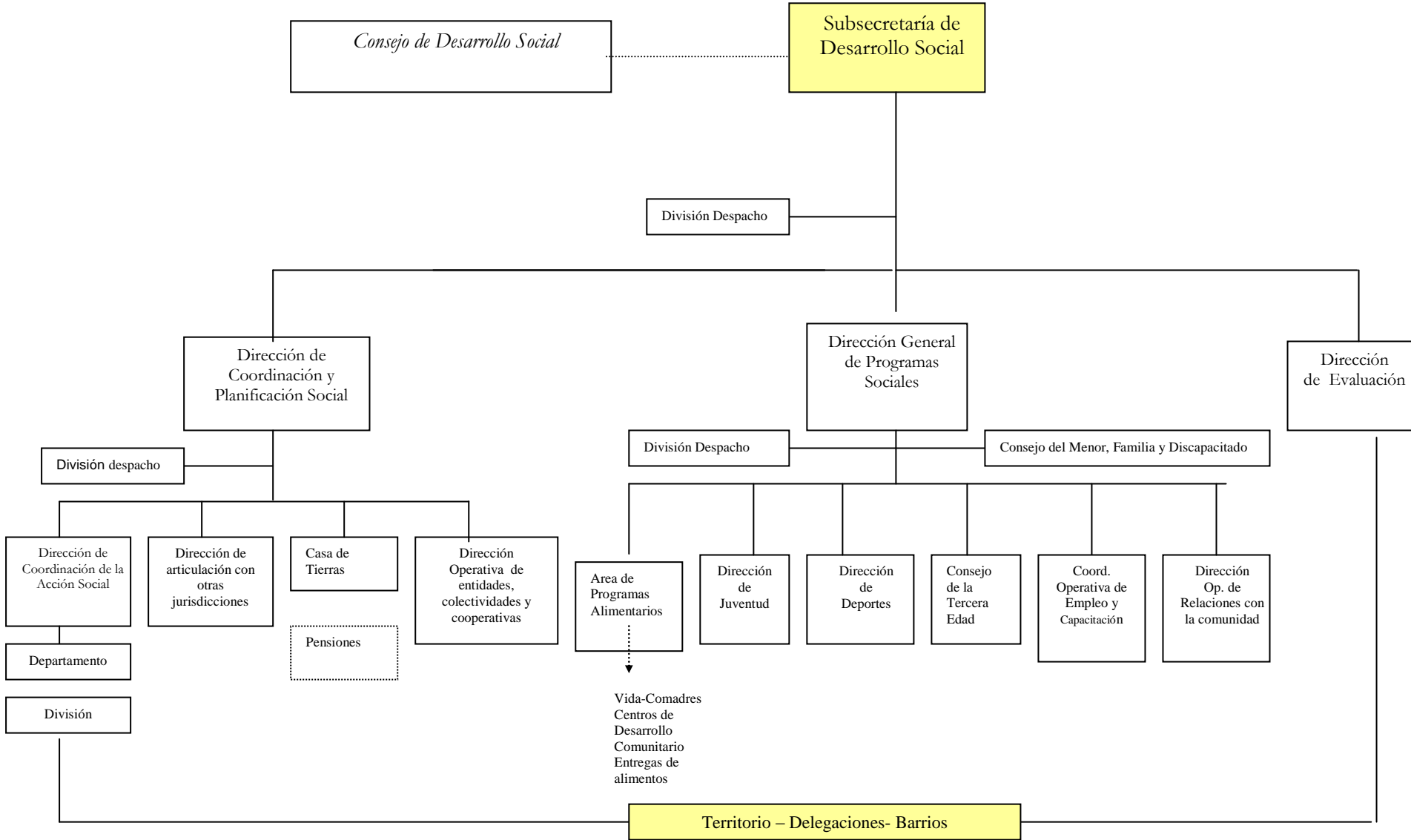
## Estructura orgánica funcional del Area Social

Norma o Decreto	Fecha	Alcance
Dec. 2589	1991	Dirección de Juventud
Dec. 407	1992	Empleo y Capacitación
Dec. 1444	1992	Consejo de la Mujer
Dec. 413	1992	Consejo de Deporte
Dec. 134	1992	Consejo de Entidades, Colectividades y Cooperativas
Dec. 863	1992	Consejo de Entidades, Colectividades y Cooperativas
Dec. 1119	1994	Dirección de Juventud
Dec. s/n	15/06/95	Aprueba la estructura orgánico-funcional de la <b>Subsecretaría</b> de Desarrollo Social y de la Dirección General de Acción Social. Crea la Dirección de Minoridad, Familia y Discapacitados.
Dec. 1419	29/12/95	Aprueba la estructura orgánico funcional de la Dirección de Deportes y de la Dirección de Entidades, Colectividades y Cooperativas.
Dec. 243	29/03/96	La Dirección de Minoridad, Familia y Discapacitados pasa a denominarse Coordinación Operativa de Minoridad, Familia y Discapacitados Crea la División Tierras Fiscales La Dirección de la Tercera Edad pasa a denominarse Coordinación Operativa Igual con Juventud Suprime dependencias (Departamentos , divisiones) y crea la División Despacho en la Subsecretaría de Acción Social y en la Dirección General de Acción Social
Dec. 456	14/06/96	Crea el Consejo Infantil
Dec. 593	15/08/96	Crea la Coordinación Operativa de Programas de Asistencia. Suprime el Consejo de la Mujer
Dec. 2483	15/04/98 Firmado 12/97	Cambia las misiones y funciones de la Subsecretaría de Desarrollo Social.
Dec. 356	15/04/98	La División Tierras Fiscales pasa a depender de la Subsecretaría. Suprime el Consejo Infantil y crea el Consejo del Menor, Familia y Discapacitado.
Dec. 1187	15/09/98	Crea la Defensoría Ecológica
Ordenanza 8987	Aprobación 17/12/98	Crea el Consejo Municipal para las personas con Discapacidad. Integración y funciones
Dec.reto s/n	1999	Crea la Dirección de Evaluación de Programas Sociales
Dec. 1047	Firmado 22/06/99	Crea la <b>Secretaría</b> de Desarrollo Social y la Subsecretaria de Acción Social. Suprime la Subsecretaría de Desarrollo Social y la Dirección General de Acción Social
Dec.. 1051 y 1052	22/06/99	Designan al Secretario y Subsecretario
Dec. 1542	Firmado 20/12/01	Aprueba el nuevo organigrama de la <b>Subsecretaría</b> de Desarrollo Social
Dec. 1205	Firmado 29/10/02	Modifica las misiones y funciones de la Subsecretaría de Desarrollo Social. Suprime la Dirección de Evaluación y la Dirección de Juventud. Mantiene los Consejos de: Entidades, Juventud, Deportes, Mujer y Desarrollo Social
Dec. 1458	Firmado 20/12/02	El Consejo del Menor, Familia y Discapacitado pasa a denominarse Consejo del Menor y la Familia, al que asigna misiones y funciones. Crea el Consejo de Integración, con misiones y funciones

**Organigrama del área social  
1999-2001**



**Organigrama del área social  
2001-2005**



## 9. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Acuña, Carlos (2001). Problemas político institucionales que obstaculizan mejores políticas públicas en la Argentina de hoy. En Revista CLAD Reforma y Democracia, N° 19, 219 - 238.

Acuña, Carlos y Repetto Fabián (2001). Marco de análisis de las políticas sociales, BID-CEDI, Buenos Aires.

Alburquerque, Francisco (1997). Fomento productivo municipal y gestión del desarrollo económico local. ILPES/CEPAL, Santiago de Chile.

Aguilar Villanueva, Luis (1993 a). La Implementación de las Políticas. Antología de Políticas Públicas, Vol. 4, Estudio introductorio, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México.

Aguilar Villanueva, Luis (1993 b). La Hechura de las Políticas. Antología de Políticas Públicas, Vol. 2, Estudio introductorio, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México.

Aguilar Villanueva, Luis (1993 c). Problemas públicos y agenda de gobierno. Antología de Políticas Públicas, Vol. 3, Estudio introductorio, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México.

Archer, Ronald P. (1990). The transition from tradicional to broker clientelism en Colombia: political stability and social unrest. Working paper N° 140. En <http://www.nd.edu/~kellogg/publications/workingpapers/WPS/140.pdf>

Arocena, José (1989). Descentralización e Iniciativa: una discusión necesaria. Cuadernos del CLAEH , N° 51 (pp 41-127), 2da. Serie, Año 14, Montevideo.

Arocena, José (1999). Por una lectura compleja del actor local en los procesos de globalización. En Marsiglia, Javier (comp), Desarrollo Local en la Globalización, (pp 15-35) CLAEH, Programa de Desarrollo Local, Montevideo.

Auyero, Javier (1996). La doble vida del clientelismo político. Revista Sociedad N° 8 (pp 31-56). Buenos Aires.

Auyero, Javier (1997). ¿Favores por votos? Estudio sobre clientelismo político contemporáneo. Editorial Losada, Buenos Aires.

Auyero, Javier (1998). Desde el punto de vista del cliente. Repensando el tropo del clientelismo político. En Revista Apuntes de Investigación. Año II, N° 2/3 (pp 104-113), Cecyp.

Auyero, Javier (2001). La política de los pobres. Las prácticas clientelares del peronismo. Editorial Manantial, Buenos Aires.

Badia, Gustavo (1999). Gobiernos locales en la Región Metropolitana de Buenos Aires. En Desarrollo local en áreas metropolitanas. Condiciones y posibilidades del Conurbano

Bonaerense. Memorias de Encuentros. Nro. 4. Editorial Colección Institucional. Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina.

Barton, Allen H. (1973). El concepto de espacios de propiedades en la investigación social. En Korn, Francis, Conceptos y variables en investigación social, Buenos Aires, Ediciones Nueva Visión.

Bennardis, Adrián (1998). El municipio del Conurbano Bonaerense. Desafíos y perspectivas. Análisis comparado". Tesis de Maestría en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Argentina.

Bejarano, Ana María (1998). ¿Crisis de la política o crisis de la representación política?". En: Jackisch, Carlota (compiladora) Representación política y democracia. Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano –CIEDLA-, Buenos Aires.

Boissevain, Jeremy (1985). When de saint go marching out (cuando los santos salen de procesión): reflexiones sobre la decadencia del patronazgo en Malta. En Gellner y otros (ver ref.)

Brinkerhoff, Derick, and Arthur Goldsmith (2002). Clientelism, patrimonialism and democratic governance: and overview and for assesment and programming, ABT associates-USAID, Cambridge, USA.

Brown M. y Erie S. (1976). Poder y administración: paradigmas alternativos para el análisis de la autonomía estatal. En Oszlak, O. Teoría de la burocracia estatal, Estudios CEDES.

Brusco, Valeria, Nazareno, Marcelo y Stokes, Susan (2002). Apuntes para la investigación del clientelismo en Argentina, Revista SAAP, Volumen 1, Año 1 (pp 41-61)

Brusco, Valeria, Nazareno, Marcelo y Stokes, Susan (2003). Calidad democrática en los gobiernos locales: gasto público y elecciones municipales en la argentina de los 90, Revista Política y Gestión, UNSAM, N° 6, (pp 53-73)

Brusco, Valeria, Nazareno, Marcelo y Stokes, Susan (2004). Vote buying in Argentina, Latin American Research Review, Vol 39, N° 2, University of Texas Press, (pp 67-88).

Brusco, Valeria, Nazareno, Marcelo y Stokes, Susan (2005). The electoral consequences of particularistic distribution in Argentina. Unpublished research of National Science Foundation and Fufenheim Foundation of USA.

Caciagli, Mario (1996). Clientelismo, corrupción y criminalidad organizada, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

Calvo, Ernesto y Murillo Maria Victoria (2004). Who delivers? Partisan clients in the argentine electoral market, American Journal of political science, N° 48, pp 742-757.

Callon, Michelle (2001). Redes tecno-económicas e irreversibilidad. *Redes 17*, Revista de estudios de la ciencia, Instituto de estudios sociales de la ciencia y la tecnología, Universidad de Quilmes, Buenos Aires.

Chiara, Magdalena (1998). Luces y sombras sobre el clientelismo. Notas sobre los textos y algunas preguntas en torno a la implementación de políticas sociales. En *Revista Apuntes de Investigación*. Año II, N° 2/3, pp 104-113, Cecyp. Buenos Aires.

Clemente, Adriana (2001). Fortalecimiento de las ONGs. Políticas y Desarrollo Local en Ibero América. *Revista de Ciencias Sociales Iberoamericanas*. Síntesis. España.

Clemente, Adriana, Girolami, Mónica (Eds) (2006): *Territorio, emergencia e intervención social. Un modelo para desarmar*. Editorial Espacio, Buenos Aires.

Clemente, Adriana y Smulovitz Catalina (2004). Descentralización, sociedad civil y gobernabilidad democrática en Argentina, en *Descentralización políticas sociales y participación democrática en Argentina*, Clemente y Smulovitz (comp), Ed Wilson Center y IIED-AL, Buenos Aires.

Corzo Fernández, Susana (2002). El clientelismo político como intercambio. *Institut de Cièmnies polítiques i socials*, WP, N° 206, Barcelona.

Cunill Grau, Nuria (1999) ¿Mercantilización y neo-clientelismo o reconstrucción de la Administración Pública?, en *Revista Nueva Sociedad* N° 160, Venezuela.

Dávila Ladrón de Guevara, Andrés (1999). Clientelismo, intermediación y representación política en Colombia: ¿qué ha pasado en los noventa??. En *Revista Estudios Políticos*. No. 15, pp 61-78, Medellín.

D´Auria Aníbal A.(1998). El círculo clientelismo/corrupción en la construcción del liderazgo político. En *Redes de Inclusión*, pp 193-208, UNAM, Ed Porrúa, México.

Eisenstadt, Shmuel Noah and Roniger, Luis (1984). *Patrons, clients and friends. Interpersonal relations and the structure of trust in society*, Cambridge University Press.

Escobar, Cristina (1994). Clientelism and social protest: peasant politics in Northern Colombia. En Roniger, Luis y Güntes-Ayata Ayse (ver ref.)

Etzioni, Amitai (1993). La exploración combinada: un tercer enfoque de la toma de decisiones. En Aguilar Villanueva, Luis, *Antología de Políticas Públicas*, 4 Vols., Editorial Miguel Ángel Porrúa, México.

Evans, Peter (1996), El Estado como problema y como solución. En *Desarrollo Económico*. *Revista de Ciencias Sociales*, Vol.35, N° 140, IDES, Buenos Aires.

Farinetti, Mariana (1998), Clientelismo y protesta: cuando los clientes se rebelan. En *Revista Apuntes de Investigación*, Año II, N° 2/3, pp 104-113, Cecyp, Buenos Aires.

Forester, John (1993). La racionalidad limitada y la política de salir del paso. En Aguilar Villanueva, Luis (1993 b) (ver ref.)

Forni, Floreal (1993). Estrategias de recolección y estrategias de análisis en la investigación social. En Forni, Gallart y Vasilachis de Gialdino. Métodos Cualitativos II. La práctica de la investigación, Buenos As, Centro Editor para América Latina.

Forni Floreal, Freytes Frey Ada C y Quaranta Germán (2003). Frédéric Le Pley: un precursor de las metodologías cualitativas en ciencias sociales. Buenos Aires. IDICSO, Serie Documentos de Trabajo N° 7.

Forni, Pablo (2002). Las redes interorganizacionales y sus implicancias en el desarrollo de las organizaciones comunitarias de los pobres y excluidos. En:  
<http://www.salvador.edu.ar/csoc/idicso/docs/aongpppf2.pdf>

Forni, Pablo (2002). Prácticas organizativas, patrones de articulación y desarrollo de las organizaciones comunitarias de base. Estudios de caso en barrios de La Matanza. En Pobreza Urbana en la Argentina: Desde un enfoque multidisciplinar hacia una praxis multidisciplinaria. Informe final, U.C.A.

Forni, Pablo (2005). Organizaciones comunitarias y redes sociales: sus implicancias en la generación de capital social y la superación de situaciones de exclusión. Estudios de caso en Buenos Aires. En <http://www.salvador.edu.ar/csoc/idicso/docs/aongpp016.pdf>

Forni, Pablo y María Eugenia Longo (fecha). Las respuestas de los pobres a la crisis: las redes de organizaciones comunitarias y la búsqueda de soluciones a los problemas de las áreas periféricas de Buenos Aires. En:  
<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001386/138641s.pdf>

Forni, Pablo y Leite, Lucimeire Virgilio (2006). El desarrollo y legitimación de las organizaciones del tercer sector en la Argentina. Hacia la definición de un isomorfismo periférico. Sociologías. Porto Alegre, N° 16, pp 216 – 249.

Freidenberg, Flavia (2003). Selección de candidatos y democracia interna en los partidos de América Latina. Biblioteca de la Reforma Política N° 1, Lima.

Gallart, Maria Antonia (1993) La integración de métodos y la metodología cualitativa: una reflexión desde la práctica de la investigación, en Forni, Gallart y Vasilachis de Gialdino, Métodos Cualitativos II. La práctica de la investigación, Buenos As, Centro Editor para América Latina.

Gay, Robert (1997). Entre el clientelismo y el universalismo. En Auyero, Javier (1997) (ver ref)

Gay, Robert (1999). The broker and the thief: a parable (reflections on popular politics in Brazil). Luso-Brazilian Review, 00247413, Vol 36, Issue 1.

García Sánchez, Miguel (2001). ¿Ciudadanía avergonzada? Democracia local y construcción de ciudadanía. El caso de las juntas administradoras locales de Bogotá. Tesis de Maestría, Universidad Nacional de Colombia.

Gellner, Ernest y otros (1985). Patronos y clientes en las sociedades mediterráneas, Ediciones Jucar, Madrid.



Giosa Zuazua, Noemí (1999): Desempleo y precariedad laboral en la Argentina de los años. 90, en Revista *Época* N° 2, pp. 183-207, Buenos Aires.

Glaser, Barney and Strauss, Anselm (1967). *The discovery of grounded theory. Strategies for qualitative research*, New York, Aldine de Gruyter.

González, Fernán (1997). *Para leer la política. Ensayos de historia política colombiana*, Cinep, Bogotá.

Gouldner, Nombre (1977). *The norm of reciprocity*. En: Schmidt, Guasti, Lande and Scott (ver ref.).

Graham, Rochard (1990). *Patronage and politics in nineteenth-century brazil*, Stanford University Press.

Graziano, Luigi (1977). *Patron-client relationships in southern Italy*. En Schmidt, Guasti, Lande and Scott (ver ref.).

Grindle, Merilee S. (1989). *Restricciones políticas en la implementación de programas sociales: la experiencia latinoamericana*. En Kliksberg, Bernardo (comp), *¿Como enfrentar la pobreza?*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

Günes-Ayata, Ayse (1994). *Clientelism: premodern, modern, posmodern*. En Roniger, Luis and Ayse Günes-Ayata (ver ref.).

Gutiérrez Sanín, Francisco, (1998). *La ciudad representada, política y conflicto en Bogotá*, IEPRI, Tercer Mundo, Bogotá.

Haggard, Stephan y Kaufman Robert (1995). *Estado y reforma económica: la iniciación y consolidación de las políticas de mercado*. *Rev. Desarrollo Económico*, Vol. 35, No. 139, pp. 355-372, Buenos Aires.

Hall, Anthony (1977). *Patron-client relations. Concepts and terms*, En Schmidt, Guasti, Lande and Scott (ver ref.)

Hilgartner Stephan y Charles Bosk (1988). *The rise and fall of social problems: a public arena model*. *The American Journal of Sociology*, Vol. 94, No. 1, pp. 53-78, The University of Chicago Press.

Hintze, Susana (2003). *Estado y Políticas Públicas: acerca de la especificidad de la gestión de políticas para la economía social y solidaria*. Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración. Córdoba.

Ilari, Sergio (2001). *La gestión local de la política social: los casos de Quilmes y Florencio Varela*. En Zicardi A. (comp.), *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía*, Los límites de las políticas sociales en América Latina, CLACSO, México.

Ilchman, Warren F., and Norman Uphoff (1969). *The political economy of change*. Berkeley, University of California Press. Republished by Transaction Books.

Irizar, Manuel (2000). Aporías de la implementación de programas sociales. Propuesta de Tesis de Maestría en Administración y Políticas Públicas, Universidad de San Andrés, Buenos Aires.

Jackish, Carlota (2001). Crisis de representatividad del sistema político argentino. *Revista de Ciencia Política*, Vol XXI, N° 2, (pp 152-167), Santiago.

Jones, Mark, (2002). Evaluación de la Democracia Presidencialista Argentina: 1983-1995, en Scott Mainwaring and Matthew Soberg Shugart (ed), *Presidencialismo y Democracia en América Latina*, Editorial Paidós, pp 213-53, Buenos Aires.

Jordana, Jacint (1995). El análisis de los policy networks: ¿una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?. *GAPP*, N° 3.

Kaufman, Robert R. (1974). The patron-client concept and macro politics. *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 16, No. 3 (Jun., 1974), pp. 284-308, Cambridge University Press.

Kirk, Jerome and Miller, Marc (1991). *Reliability and validity in qualitative research*. Thousand Oaks, California: Sage Publications.

Knoke, David (1990). *Political networks*. Cambridge, Cambridge University Press.

Landé, Carl H. (1977). Networks and groups in Southeast Asia: some observations on the group theory of politics. En: Schmidt, Guasti, Lande and Scott (ver ref.)

Laswell, Harold (1971). *A Preview of policy sciences*. American Elsevier, New York.

Lermarchand R. and Legg K (1972). Political clientelism, and development: a preliminary análisis. *Comparative politics*, Vol. 4, No. 2, pp. 149-178, University of New Cork.

Levitsky, Steven (2002). Una desorganización organizada: Estructura y dinámica interna de la organización partidaria de base del peronismo contemporáneo. *Revista Política y Gestión*. Volumen 3, pp 31-78, Buenos Aires.

Levitsky, Steven (2005). *La transformación del justicialismo. Del partido sindical al partido clientelista, 1983-1999*. Siglo XXI Editora Iberoamericana, Buenos Aires.

Lindblom, Charles (1997). Cómo adecuar la política en el análisis de las políticas públicas. *Revista Gestión y Política Pública*, Vol. VI, Nro. 2, México.

Lomnitz, Larissa A. (1988). Informal exchange networks in formal systems: a theoretical model. *American Anthropologist*, 90, pp 42-55.

Majone, Giandomenico (1993). La factibilidad de las políticas sociales. En: Aguilar Villanueva, Luis, *Antología de políticas públicas*, 4 vols, Miguel Angel Porrúa, México.

Mann, Michael (1991). El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. *Rev. Zona abierta*, N° 57-58, pp 15-50.

March, James y Olsen Johan P (1997). El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política. Ed FCE, México.

Mattar Villela, Jorge y Marques Ana Claudia (2002). Sobre a circulação de recursos na eleições municipais no sertão de Pernambuco. En Heredia, Beatriz, Como se fazem eleições no Brasil, Relume Dumará, Río de Janeiro.

Mc Kinney, John C (1998), Tipología constructiva y teoría social, Amorrortu, Buenos Aires.

Meltsner, Arnold (1993). La factibilidad política y el análisis de políticas. En: Aguilar Villanueva, Luis, Antología de políticas públicas, 4 vols, Miguel Angel Porrúa, México.

Menéndez Carrión (1986). La conquista del voto. Flacso-CEN, Quito.

Meny, Ives y Jean-Claude Thoenig (1992). Las Políticas Públicas. Editorial Ariel, Barcelona.

Municipalidad de La Plata (1999). Informe diagnóstico, Dirección de Evaluación, Secretaría de Desarrollo Social.

Municipalidad de La Plata (2004). Documento del Programa “Faros”. Secretaría de Desarrollo Social.

Municipalidad de La Plata (2000). La Plata, ciudad solidaria: Programas sociales 2000.

Myers, David G. (1995). Psicología Social. Mc Graw Hill, México.

O'Donnell, Guillermo (1996). Illusions about consolidation. Journal of Democracy 7, N° 2, pp 34-51.

O'Donnell, Guillermo (1997). Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización. Paidós, Buenos Aires.

Orlansky, Dora (1999). Las políticas de descentralización. En Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales, Vol. 38, Nro.151, IDES, Buenos Aires.

Oszlak, Oscar (comp.) (1984). Teoría de la Burocracia Estatal: enfoques críticos. Editorial Paidós, Buenos Aires.

Oszlak, Oscar (1996). Estados capaces: un desafío de la integración. Ponencia presentada para el Seminario-Taller “La Función Pública Nacional y la Integración Regional”, organizado por el Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), Montevideo.

Oszlak, Oscar (1999). De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado. Rev. Nueva Sociedad N° 160, Buenos Aires.

Oszlak, Oscar y O'Donell, Guillermo (1976). Estado y Políticas Públicas en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Doc. CEDES/G.E. CLACSO/Nº 4, Buenos Aires.

Palermo, Vicente (1998). Estudios sobre el estado del Estado en La Argentina. Documento de trabajo Nº 1, Fundación Carlos Auyero, Buenos Aires.

Peters, Guy B. (1999). La política de la burocracia. Editorial Fondo de Cultura Económica, México.

Pressman, Jeffrey L. y Wildavsky Aaron (1998). Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland. Editorial Fondo de Cultura Económica, México.

Repetto, Fabián, Sanguinetti, Juan y Tommasi Mariano (2002). La influencia de los aspectos institucionales en el desempeño de las políticas de protección social y combate a la pobreza en América Latina y el Caribe. Informe final. Red para la reducción de la pobreza y la protección integral. Segunda Fase del Inventario de Programas de Protección Social y de Combate a la Pobreza en América Latina y el Caribe. BID.

Rodríguez, Darío Andrés (2005). Las transformaciones en el peronismo: la fractura del partido justicialista. Documento de investigación, en [http://www.iigg.fsoc.uba.ar/Jovenes\\_investigadores/3JornadasJovenes/Templates/Eje%20%20instituciones/RODRIGUEZ%20D%20Instituciones.pdf](http://www.iigg.fsoc.uba.ar/Jovenes_investigadores/3JornadasJovenes/Templates/Eje%20%20instituciones/RODRIGUEZ%20D%20Instituciones.pdf)

Roniger, Luis y Ayse Güntes-Ayata (1994). Democracy, clientelism and civil society. Lynne Rienner Publishers Inc., USA.

Roniger, Luis (1997). Sociedad civil, patronazgo y democracia. En Auyero, Javier (ver ref.)

Sartori, Giovanni (1992). Partidos y sistemas de partidos. Ed Alianza Universidad, Madrid.

Sartori, Giovanni (1999). Elementos de teoría política. Alianza Editorial, Madrid.

Scott, James (1985). El patronazgo como mito. En Gellner Ernest y otros (ver ref.)

Scott, James (1977). Patron client politics and political change in Southeast Asia, en Schmidt, Guasti, Lande and Scott (ver ref.)

Schorr, Martín (2002). Mitos y realidades del pensamiento neoliberal: La evolución de la industria manufacturera argentina durante los años noventa, AAVV: Más allá del pensamiento único. Hacia una renovación de las ideas económicas en América Latina., Buenos Aires, FLACSO.

Silverman, Sydel (1977). Patronage and community-nation relationships in central Italy. En Schmidt, Guasti, Lande and Scott (ver ref.)

Silverman, Sydel (1985). El patronazgo como mito. En Gellner, Ernest y otros (ver ref.)

Skocpol, Theda (1985). Bringing the states back in: strategies of analysis in current research. En Evans, Peter (comp.), Bringing the state back in, Cambridge University Press, Nueva York.

Schmidt, Steffen W., Guasti, Laura, Lande Carl H., y and Scott, James C. (1977). Friends, followers and factions, a reader in political clientelism, University of California Press.

Soldano, Daniela (1998). La vida política de un mundo clientelar. En Revista Apuntes de Investigación. Año II, N° 2/3, pp 104-113, Cecyp, Buenos Aires.

Tamayo Saez, Manuel (1997). El análisis de las políticas públicas. En Bañón Rafael y Carrillo Ernesto (comp), La nueva administración pública, Editorial Alianza, Madrid.

Thwaites Rey, Mabel (2001). Tecnócratas vs. punteros. Nueva falacia de una vieja dicotomía: política vs. administración. Encrucijadas N° 6, UBA, Buenos Aires.

Torre Juan Carlos y Gerchunoff, Pablo (1996). “La política de liberalización económica en la administración de Menem”, en Desarrollo Económico, N° 143, Buenos Aires.

Vasilachis de Gialdino, Irene (1992) “Métodos cualitativos I. Los problemas teóricos epistemológicos”, Buenos As, Centro Editor de América Latina.

Vilas, Carlos M (2003). Descentralización de Políticas Públicas: Argentina en la Década de 1990, Dirección de Estudios e Información. Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).

Taylor, Steve and Bodgan, Robert (1990). Introducción a los métodos cualitativos de investigación, Buenos Aires, Paidós.

Torres, Pablo (2002). Votos, chapas y fideos. Clientelismo político y ayuda social. Ed de la campana, La Plata.

Weingrod, Alex (1977). Patrons, patronage and political parties. En Schmidt, Guasti, Lande and Scott (ver ref.)

Weingrod, Alex (1985), Patronazgo y poder. En Gellner, Ernest y otros (ver ref.)

Zaremborg, Gisela (2002). Pedidos, demandas, reclamos y proyectos: la intermediación de manzanas y comadres en el conurbano bonaerense. En Revista Sociales N° N° 7, Homo Sapiens ediciones. Buenos Aires.

Zuckerman, Alan (1985). La política de clientelas en Italia. En Gellner, Ernest y otros (ver ref.)