

Gildo Insfrán, gobernador de Formosa. Clientelismo político y hegemonía peronista

Hugo Beck (IIGHI-CONICET- UNNE)

Introducción

En estudios anteriores hemos reseñado algunas de las prácticas políticas sobre las que se montó la hegemonía del peronismo formoseño, que se halla en la cuarta década de dominio electoral consecutivo. En esta ocasión se explica de modo particular una de ellas: el clientelismo político, práctica que consiste en la entrega personalizada y discrecional de bienes públicos por parte de gobernantes a miembros de clases desposeídas a cambio de legitimación y de apoyo electoral.

1. Reformas Constitucionales, régimen electoral y hegemonía política peronista

La provincia de Formosa, sumada al concierto de entidades autónomas de Argentina en 1955, sancionó su primera Constitución en 1957, base jurídica institucional vigente hasta la última década del siglo XX. En 1991 las aspiraciones del gobernador Vicente Joga de lograr un nuevo mandato y la necesidad de actualizar la Carta Magna demandaron su reforma. La propuesta del oficialismo contó con apoyo de la bancada opositora por lo que la declaración constituyó un rápido trámite. De igual modo, la labor de la Convención Constituyente, integrada por amplia mayoría peronista y en el marco de proyectos consensuados con el radicalismo, concluyó su labor en corto plazo y con resultados satisfactorios. Se incorporaron disposiciones dogmáticas y orgánicas que representaron un notable adelanto institucional para la joven provincia. Anticipándose a la reforma de la Constitución Nacional (1994), se incluyeron derechos de Tercera Generación, propios del constitucionalismo post industrial, para todas las minorías y pueblos originarios, y se incorporaron la figura del Defensor del Pueblo, la cláusula federal y la defensa de la democracia, entre otras valiosas disposiciones. En el aspecto orgánico, el Art. 129 habilitó la reelección del gobernador y del vicegobernador por un nuevo período, aclarando que si fueran reelectos o se sucedieran recíprocamente, no podrían luego ser elegidos para ninguno de ambos cargos, sino con el intervalo de un período.

Esta Constitución mantuvo vigencia hasta los primeros años del presente siglo. En 2003 las ambiciones del gobernador Gildo Insfrán de aspirar a un tercer mandato consecutivo fueron el motor de una nueva reforma constitucional. En esta oportunidad la medida fue cuestionada por la oposición y la declaración se obtuvo sólo con los votos de los diputados oficialistas, que conformaban la mayoría de la Legislatura provincial. El aparato electoral puesto en movimiento por el oficialismo le garantizó una cómoda y amplia victoria, correspondiéndole 19 de las 30 bancas en disputa, en tanto el partido Triunfo Social, un desprendimiento del justicialismo, conducido por Vicente Joga obtuvo 7 convencionales y la U.C.R. los 4 restantes. De acuerdo con las intenciones del sector político promotor de la reforma, las principales modificaciones se introdujeron en la parte orgánica y tuvieron por objeto la reelección indefinida de los funcionarios del Poder Ejecutivo, Legislativo y Municipal y la centralización del poder en manos del gobernador.¹

¹ Esta reforma, de corte político llano, agonal o de construcción del poder, hizo Provincia de Formosa. *Constitución de la Provincia de Formosa, año 2003.*

prevalecer la coyuntura por sobre la política arquitectónica, que es la que debe señalar el rumbo de toda norma constitucional.

En 1987 se estableció en Formosa el sistema de doble voto acumulativo y simultáneo, conocido comúnmente como Ley de Lemas que consiste en la facultad que tienen los partidos (o alianzas, cuando la ley lo permite) de presentar en comicios generales más de una lista de candidatos en nombre de sus agrupaciones internas. La lógica del sistema indica entonces que el elector elige primero entre los partidos o lemas que se presentan y luego entre alguna de las listas o sublema. En el cómputo final, los sufragios de cada lista se suman a los del sublema más votado.

El doble voto simultáneo, promovido por el peronismo y apoyado por el desarrollismo, se implementó por ley N° 653, la que con algunas reformas introducidas en años posteriores rigió hasta 2011. Resultó muy útil al peronismo porque le permitió superar sin fracturas la profunda división interna entre Insfrán y Joga.

El 30 de junio de 2011 la norma fue parcialmente modificada, eliminándose para la elección del gobernador. La enmienda fue introducida por iniciativa del oficialismo pues ya no resultaba útil a sus fines, mientras parecía favorecer al lema que reunía a las candidaturas del radical Buryaile, al peronista Joga y al cura párroco de Las Lomitas padre Francisco Nazar. Eliminada la ley de lemas, esta alianza debió optar como candidato por el padre Nazar.

Dos aspectos se destacan en la evolución política de la provincia de Formosa durante las recientes décadas: la persistencia del bipartidismo entre el Justicialismo y la Unión Cívica Radical y la creciente preeminencia del peronismo en la preferencia electoral de los formoseños. El esquema bipartidista se mantuvo con un promedio cercano al 87% de votos entre el P.J y la U.C.R., superando en ciertas oportunidades el 90% de los mismos.

Desde el retorno de la democracia en 1983 hasta el presente en Formosa todas las elecciones a gobernador fueron ganadas por el justicialismo con porcentajes que se ubicaron entre el 42,8% en 1983 hasta el 75% en 2011. Una revisión de los hombres que alternaron diversos cargos gubernamentales durante estas últimas décadas pone en evidencia la endogamia del partido oficialista. Floro Bogado gobernó la provincia entre 1983 y 1987 acompañado por Lisvel Rivira como vicegobernador; Vicente Joga lo hizo en los dos períodos siguientes (1987-91 y 1991-95), acompañado en ambas oportunidades por Gildo Insfrán como vicegobernador; y Gildo Insfrán en los otros cinco períodos (1995-99, 1999-2003, 2003-07, 2007-11 y nuevamente desde 2011) constituyendo en todos los casos la fórmula con Floro Bogado. Varios de ellos han sido además ministros del Poder Ejecutivo y diputados nacionales y provinciales en diferentes momentos de su vida política. Miembros de sus familias han ocupado diversos cargos públicos. Floro Bogado fue diputado nacional, convencional constituyente y embajador en Paraguay. Su cónyuge, Adriana Bortolozzi se desempeñó como ministra de Acción Social y diputada provincial y nacional en dos oportunidades y luego senadora. El hijo de ambos, Adrián Bogado, es diputado provincial.

Formosa. Elecciones a Gobernador. 1983-2011

Partido	1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011
	%	%	%	%	%	%	%	%
P.I.	42,9	52,2	42,5	57,5	72,2	71,8	76,2	75,2
U.C.R.	27,5	45,5	33,6	39,1	24,6	24,4	19,1	24,2
Otros	29,5	2,3	23,9	3,4	3,2	3,8	4,7	0,6
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: elaboración propia, datos de Andy Tow. *Atlas electoral de la República Argentina*

Los consecutivos triunfos obtenidos en todas las elecciones de legisladores nacionales y provinciales otorgaron al oficialismo una mayoría creciente que desde hace más de una década significó tener Quórum propio y en los últimos períodos mayoría de dos tercios, pues ocupa más de veinte bancas de las treinta que componen la Cámara de Diputados de la provincia; además de la totalidad de los diputados nacionales por Formosa. La oposición sólo tiene representación en el Senado por el sistema de minoría establecido en la Constitución Nacional. La hegemonía ejercida por el peronismo se manifestó también en el ámbito municipal pues durante varios períodos la totalidad de las localidades formoseñas fueron gobernadas por intendentes de ese partido, en tanto en otras oportunidades apenas dos o tres de ellas estuvieron a cargo del radicalismo. Sólo en la ciudad capital se produjeron alternancias de peronistas y radicales en la conducción de la comuna.

Varios factores y acciones políticas contribuyeron a que el peronismo se constituyera en fuerza hegemónica y conservara el poder desde la década de 1980 hasta la actualidad. La desfavorable situación económica de la provincia y el elevado índice de población con necesidades insatisfechas propiciaron políticas clientelistas que definieron la imagen del oficialismo como agente de justicia social. Entre las decisiones políticas deben mencionarse la reforma constitucional de 2003 -que habilitó las reelecciones indefinidas de todos los cargos ejecutivos y posibilitó la articulación de un tejido basado en la centralización del poder-, la adopción del sistema de doble voto simultáneo y el manejo partidario de los recursos públicos provenientes del ámbito nacional. El débil panorama opositor, manifestado por la Unión Cívica Radical -que nunca logró plantear una propuesta alternativa- fue el correlato de esta hegemonía justicialista. La aparición de partidos opositores fue más una excepción que respondió a cambios electorales a nivel nacional, que una regla.

2. Clientelismo político: concepto y características

La clientela como asociación humana con implicancias sociales y políticas era una característica elemental de algunas sociedades de la Antigüedad. Desde que Fustel de Coulanges estudió la ciudad clásica en el siglo XIX, la República romana ha representado un caso extremo de organización social asentada sobre vínculos entre patronos y clientes. De hecho, las palabras latinas *patrocinium* y *clientela* sirven aún hoy para referirse al fenómeno. En Roma los libertos y sus descendientes quedaban ligados de por vida a las familias de sus viejos amos, de las que dependían para actuar en público. La relación de servidumbre se mantuvo con altibajos a lo largo de los siglos, pero fue en los tiempos contemporáneos cuando se acrecentó en el marco de la política.

El estudio del clientelismo tiene en las ciencias sociales una tradición de seis décadas. En ellas ha recorrido un largo y tortuoso camino, desde la elaboración de investigaciones sobre minúsculas comunidades rurales hasta el análisis de las consecuencias sobre los Estados más desarrollados del orbe. En el trayecto se han

definido las principales características de las relaciones clientelares, convertidas en un tema definitivamente multidisciplinar, que comprende a la Antropología, Sociología, Política e Historia. El estudio de esta temática se inició en Inglaterra, aunque fue en el Mediterráneo Europeo (Italia y España, principalmente) y en América Latina (México y Argentina, especialmente) donde se desarrolló en mayor medida y donde actualmente se realizan los mayores esfuerzos por avanzar metodológicamente.²

Durante la década de 1990, y profundizando un proceso que se había iniciado a mediados de los años '70, la estructura socioeconómica de Argentina experimentó un cambio radical que, entre otras consecuencias terminó con el modelo de Estado de bienestar, eliminó los componentes universalistas del sistema de políticas sociales y debilitó las capacidades estatales. Se impuso un nuevo concepto de asistencia social, centrada en la focalización de la atención en los más necesitados, transformando al justicialismo de partido sindical a partido clientelista. La enorme inflación de planes sociales agregó un condimento nada despreciable para la vida política cotidiana de punteros y funcionarios que comenzaron a visualizar esos recursos como un medio para expandir y consolidar sus clientelas.³

La definición más usual de clientelismo político es la que concibe al mismo como un intercambio de favores que se da entre clientes (ciudadanos), mediadores (punteros) y patrones (funcionarios o candidatos). Estos últimos son políticos profesionales que ejercen el poder y utilizan discrecionalmente recursos públicos (asistencia social, trabajos y contratos, entre otros) que manejan de manera patrimonial, ofreciéndolos a sus seguidores a cambio de legitimación y apoyo electoral. Actuando de tal manera, el patrón se desentiende del interés general a largo plazo y se centra en ayudas focalizadas destinadas a sus seguidores. Quienquiera que se coloque fuera del grupo favorecido puede esperar poco del gobierno.

El sistema clientelista se monta sobre el supuesto de que la persona necesitada puede albergar la esperanza legítima de recibir ayuda; pero no tiene ningún derecho a ser ayudada. Que aquellos que pueden ayudarla realmente lo hagan depende de su benevolencia. Para ello el pobre no debe exigir, no debe protestar, no debe ponerlos bajo presión. Sólo pedir y esperar. Los derechos no crean deudas ni implican obligaciones de retribución, en cambio los actos de ayuda, los favores y los regalos sí lo hacen.

Los clientes son principalmente ciudadanos de clase baja con necesidades básicas insatisfechas quienes, debido al acceso limitado a fuentes formales de asistencia, resuelven problemas de sobrevivencia diaria mediante el sistema descrito. Denis Merklen afirma que prima entre los pobres “la lógica del cazador”, que consiste en “cazar” los misérrimos recursos que el Estado pone a disposición de las clases populares.⁴

Para que patrones y clientes logren el acercamiento y la negociación requieren de un tercero que hace las veces de intermediario: el puntero político, quien por su cercanía y trabajo cotidiano es una persona reconocida por los clientes y al mismo tiempo se

2 Moreno Luzón, Javier (1999). “El clientelismo político: historia de un concepto multidisciplinar”. En: *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*; N° 105, julio-septiembre 1999.

3 Levitsky, Stevens. 2005. *La transformación del justicialismo. Del partido sindical al partido clientelista 1983-1999*. Buenos Aires, Siglo XXI. 2005.

4 Merklen, Denis (2005), *Pobres ciudadanos*, Buenos Aires, Gorla.

desenvuelve como experto gestor político ante la burocracia estatal.⁵

Son mediadores con tráfico de influencias, ante aquellos que controlan los bienes y servicios. Operan con ideas, símbolos y valores durante la relación, y son propagadores de la ideología del partido. Son profesionales protegidos, dotados de contactos con la política y la administración, que los partidos colocan como hombres de confianza en diversas comisiones. Coordinan los gastos de diversos organismos y en ocasiones organizan actividades ilícitas en la administración pública.

Si bien la intervención de los mediadores se intensifica en época de elecciones, la función es ejercida durante todo el año, lo cual termina institucionalizando informalmente este sistema de distribución de ayuda social. Al tratarse de redes políticas, los centros de distribución habituales son los locales partidarios: las unidades básicas en el caso del peronismo, el partido que más capacidad ha demostrado para extender y controlar estas redes.

Para los clientes los mediadores no son los políticos inescrupulosos y corruptos, que menciona el imaginario colectivo. Son gente buena, que ayuda, que se sacrifica, con las que tienen una relación personal, a veces de amistad y a quienes profesan un sentimiento de lealtad y gratitud y expresan compromiso de reciprocidad.

A los ojos de los clientes, la organización que confiere una pensión, ofrece un trabajo, da una medicina o una bolsa de alimentos, no es el Estado nacional, provincial o municipal, sino el puntero político a quien se los solicitó. Y además interpreta que ni tiene ninguna obligación de hacerlo, si no que lo hace porque se sacrifica por la gente. Al mismo tiempo, los punteros desarrollan un discurso que de tanto repetir parece que terminarían creyéndoselo: “nos mueve el amor por el pueblo”, “la pasión por la gente”, “la política es un acto de amor, de ayuda desinteresada hacia los más humildes”. En efecto, si bien el patronazgo está indudablemente basado en bienes materiales tiene además una cardinal dimensión simbólica.

Los intercambios son siempre personalizados y se desarrollan en redes que revelan una penetración de los intereses privados en la esfera pública. Tienen lugar en tres niveles:

a) El primer nivel es entre el patrón, dueño de la maquinaria política, y los electores vulnerables transformados en clientes. El acceso a los bienes estatales se ofrece a cambio de un apoyo político militante o a cambio de votos. El término «patrón» equivale al de «empresario político» e implica una forma de privatización de la función política. El bien común se abandona en favor de la ganancia personal que el intercambio le reporta al patrón. Del mismo modo, el estatus de cliente no es compatible con el de ciudadano. Aquellos excluidos de la red clientelar son colocados en una situación de fragilidad y menosprecio: la amenaza de exclusión, por lo tanto, disciplina a los clientes. El dinero que se utiliza en este nivel es aquel desviado de la función universal contemplada en el presupuesto público.

b) El segundo nivel de clientelismo es entre el patrón y sus colaboradores. El acceso privilegiado a empleos públicos se intercambia por lealtad al proyecto político e integración a la maquinaria política. No se recluta a dichos funcionarios por su mérito profesional ni por sus capacidades técnicas, sino simplemente porque ellos (el director del hospital, de la escuela, del tribunal) forman el mecanismo que permite ofrecer de manera discrecional

5 El mediador recibe diferentes nombres en cada Estado: capituleros en Perú, cabo electoral en Brasil, gestor o cacique en México, *precinct captain* en Chicago y otras ciudades de Estados Unidos y puntero o caudillo barrial en Argentina.

los bienes y servicios públicos a los clientes. La malversación de fondos públicos requiere esta cooperación entre el patrón y sus colaboradores. El estricto control político de los nombramientos de funcionarios que se transforman en intermediarios políticos de la maquinaria es la pieza principal del dispositivo.

c) El tercer nivel es entre el patrón político y los empresarios. Favores como el acceso privilegiado a las autorizaciones administrativas (por ejemplo, en el sector de la construcción) o la tolerancia frente al incumplimiento de la ley (trabajo clandestino o infantil, contaminación, evasión de impuestos) se cambian por dinero. Este dinero permite el enriquecimiento del patrón, se redistribuye parcialmente entre los funcionarios que integran el sistema clientelista bajo la forma de bonificaciones o se utiliza para la contratación de expertos (consejeros políticos) o la compra de votos.

A menudo, el patrón no solo aprovecha la escasez para producir el clientelismo, sino que añade otras carencias para consolidar su soberanía. Llamamos «soberanía clientelista» a este sistema de lealtades obtenidas a través de una amenaza permanente de exclusión de la red de favores a cualquier cliente, sabiendo que a menudo no hay supervivencia o actividad económica posible sin acceso a tales favores.⁶

Los partidos políticos tienen un protagonismo incuestionable en el clientelismo político en las sociedades democráticas consolidadas, de ahí que sean un elemento importante en el establecimiento de intercambios y en la determinación del tipo de clientelismo político que se genere: clientelismo electoral, clientelismo de partido y clientelismo burocrático. Los intercambios son similares e incluso los actores que los llevan a cabo son los mismos; lo que cambia son los contenidos de los intercambios. En el primer caso se intercambian votos por respuestas eficaces a colectivos clientes; en el segundo, apoyos por apoyos y, en el tercero, recursos públicos por apoyos.⁷

A menudo se considera que esta politización de la ayuda social constituye una deformación ineficiente y corrupta de las funciones del Estado. No obstante, sin dejar de entender al clientelismo como una forma de dominación política, así como de reconocer la baja calidad de ciudadanía que genera, se ha desarrollado una línea de análisis que enfatiza la racionalidad de los clientes, quienes lejos de ser masas pasivas manejadas desde arriba, son actores políticos que, a través del clientelismo, establecen relaciones recíprocas con los punteros –los solucionadores de problemas-.

Esta idea se deduce del hecho de que cuando hay escasez de recursos una oferta universal despersonalizada no resulta creíble; solamente las ofertas específicamente orientadas y personalizadas lo son. En esos casos, la ineficiente burocracia oficial pone de manifiesto que las redes partidarias resultan ser un medio más eficaz de llegar a la población carente.

Esta visión percibe al clientelismo como una suerte de técnica de gestión *sui generis* que permite subsanar *por defecto* el déficit de capacidad técnica del Estado – precaria, cuando no inexistente- para gestionar programas sociales generalizados que optimicen el uso de los escasos recursos. Es decir, el clientelismo sería usado como “un medio de racionalidad” que permite administrar la brecha entre recursos públicos escasos y los sectores socialmente más vulnerables, constituyendo un tipo específico de gestión

6 Jean Cartier-Bresson. (2010) “Dinero y política: un esbozo analítico acerca de la economía Política del clientelismo”. En: *Nueva Sociedad* No 225, enero-febrero 2010, ISSN: 0251-3552, Disponible en: <www.nuso.org>.

7 Susana Corzo Fernández. (2002). *El clientelismo político como intercambio*. Barcelona, Universidad de Granada WP núm. 206 Institut de Ciències Polítiques i Socials.

de la política social. El techo de la política para los que viven en barrios pauperizados es la dependencia del Estado y de su gestor, el peronismo. De este modo el peronismo logra que los pobres “hagan política”.

En esta línea se destacan especialmente los trabajos de Javier Auyero y de Pablo Torres, respaldados en un importante trabajo empírico en el conurbano bonaerense y en el interior de la provincia de Buenos Aires, en un esfuerzo analítico dirigido a mostrar una versión más compleja del clientelismo.⁸

Aunque a esta interpretación podría adjudicársele el mérito de percibir en el clientelismo una solución de compromiso que permite gestionar la brecha entre objetivos y capacidades hasta tanto se potencien estas últimas, este razonamiento corre el riesgo de ser una mera racionalización que convierte la necesidad en virtud. Ajustar los objetivos de una política a las capacidades disponibles no es la única estrategia posible, y la exigencia de cerrar esta brecha también puede darse a través de la potenciación de las capacidades técnicas del Estado, como existieron durante la vigencia del Estado de bienestar.

3. El clientelismo en Formosa

El censo de 1991 indicó que casi el 40% de la población formoseña se encontraba con Necesidades Básicas Insatisfechas. Si bien diez años después esta cifra se redujo al 33,7% la provincia se encontraba entre las jurisdicciones con menores índices de desarrollo humano. Los datos de la Encuesta Permanente de Hogares de mayo de 2002 reflejaron que Formosa tenía los porcentajes más altos de toda Argentina tanto en cantidad de hogares pobres y de personas pobres e indigentes. Este panorama de pobreza estructural se hallaba agravado por las desigualdades existentes entre los distintos estratos sociales, que se habían profundizado en los últimos tiempos. La brecha de ingresos entre los que más ganaban y menos ganaban era la mayor del país, siendo más del doble que el promedio nacional (52,7 frente a 20,4). Entre los años 1995 y 2002, la desigualdad respecto a la distribución de la riqueza aumentó un 361%. Formosa duplicó así la media de las provincias de la región y casi quintuplicó el promedio de todas las jurisdicciones para el mismo período.

La elevada tasa de desocupación trató de ser contrabalanceada con el incremento del empleo en el sector público, que pasó del 33% al 39% entre 1996 y 2000. Un número aproximado de 60.000 empleados públicos y una cifra similar de beneficiarios de diferentes planes sociales, más los proveedores y empresas favorecidas por la inversión pública, sumados a millares de aborígenes –que al problema de la pobreza suman la exclusión social y la demora en lograr sus tierras y el respeto a su cultura- y de campesinos sin tierras y minifundistas, totalizaban casi el 60% del padrón formoseño. Entre los planes de asistencia social se cuentan el Plan Jefes y Jefas de Hogar, la Asignación Universal por Hijos y diversas ayudas solidarias en alimentos, medicinas y elementos para la agricultura.

La necesidad de sobrevivencia, el miedo y la indefensión jurídica, la ausencia de una oposición organizada y creíble y de mecanismos de control de la gestión pública, permitieron que el gobierno avanzara en sus mezquinos intereses y en sus planes y proyectos oficiales que no tenían al bien común como norte de su acción.

8 Auyero, Javier (2001). *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*. Buenos Aires, Manantial. Pablo Torres (ed.). *Votos, chapas y fideos: clientelismo político y ayuda social*, La Plata, Editorial de la Campana.

La impronta que el peronismo formoseño impuso a la vida política desde 1983, y de modo especial desde 1995 dificulta diferenciar al Estado del partido gobernante y a las políticas estatales de las partidarias. Esta simbiosis entre el Estado y el Partido Justicialista atraviesa el ámbito de lo público, imprimiéndole un tono que se caracteriza por una mirada cortoplacista y focalizada en la conservación del poder y su paulatina concentración en el Ejecutivo.

Las transformaciones institucionales en todos los organismos y especialmente las prácticas políticas tendieron al verticalismo y al manejo arbitrario de los recursos públicos. “Hablar del estilo de ejercicio de poder de Insfrán es hablar de un sistema donde la división de poderes es una mera definición conceptual, donde el disciplinamiento de la Legislatura transforma a ésta en una escribanía y el Poder Judicial es sumiso”, denunció públicamente el senador radical Naidenoff.

Con más vehemencia el padre Francisco Nazar escribió:

“los actuales políticos que gobiernan u ocupan funciones han convertido al partido político en un infierno de dependencia, de autoritarismo, de castigo, de rapiña, de robo, de corrupción, de mentira, de abuso, de internas luchas por el poder... El miedo y la indefensión jurídica son causa de un deterioro del estado de derecho que vivimos los ciudadanos de Formosa. Se notan y expresan en la falta de independencia del Poder Judicial, fundamentalmente en el fuero penal, la ausencia y trabas en la investigación, la impunidad de los casos de violación de los derechos humanos, el abuso policial, las limitaciones a la libertad de expresión, la sensación de estar siempre espiados, la impunidad, la cobertura para con los hijos del poder y para los vinculados al poder, la falta de reales canales de participación y en la imposibilidad legal de ser querellante.”⁹

Las políticas clientelares adquirieron especial relevancia en áreas rurales, pequeñas localidades del interior y barrios urbanos menos favorecidos, espacios geográficos en los que resulta más simple el monitoreo de la compra de votos. El alto porcentaje de desocupados, el elevado número de empleados estatales (68 agentes públicos por cada cien habitantes), la crisis del agro, campesinos sin tierras o minifundistas, aborígenes cercados por la pobreza extrema y una bajísima calidad institucional –agravada desde la reforma constitucional de 2003- un debilitamiento progresivo del sistema democrático por la extrema concentración del poder político y económico, rasgos de nepotismo y reelecciones indefinidas explican el avance del clientelismo.

Basados en la necesidad de los sectores más desprotegidos los políticos usaron al empleo público, a las viviendas, a las obras públicas, a los planes sociales focalizados y a la ayuda en bienes de consumo como elementos de intercambio. A cambio de esos “obsequios” o “dádivas” generosamente entregados por su “amor a los humildes” exigieron los votos durante los comicios, la presencia de los beneficiados en los actos políticos y en toda ocasión donde debían legitimar sus cargos. Para tal fin articularon estrategias de seducción con estrategias de disuasión, empleando métodos que fueron desde la distribución discrecional de las ayudas públicas –que implicó un compromiso tácito de

9 Nazar, Francisco (2004). “Formosa, un pueblo cautivo”. En: *Criterio*, N° 2291, marzo 2004, Buenos Aires.

lealtad- hasta amenazas de eliminar los empleos, becas y planes sociales concedidos.

El temor naturalmente genera autocensura. Un modo muy común del “apriete” consiste en amenazar a empleados públicos (docentes, enfermeros, policías) con sumarios o con traslados forzosos a parajes inhóspitos de la provincia o relegar sus ascensos. Esta política se acompaña con la desarticulación de organizaciones de base que puedan generar núcleos de poder alternativo, persiguiéndolas, destruyendo la confianza mutua entre sus integrantes o comprando a sus dirigentes. En tal sentido, durante largo tiempo el gobierno impidió la conformación de organizaciones indígenas, y cuando éstas, a pesar de tales presiones, finalmente se constituyeron, introdujo en su seno distintas facciones del peronismo para dividir a sus miembros y de ese modo restar efectividad a sus reclamos.

Las relaciones clientelares son relaciones de tipo jerárquico que inhiben el establecimiento de lazos horizontales y por lo tanto la construcción de identidades colectivas que sean sostén de movimientos de cambio social.

La apropiación de los recursos del Estado y su uso casi exclusivo en pos de la perpetuación en el poder se completa en Formosa con una perversa y aberrante práctica de cautiverio y sustracción de documentos a los aborígenes en los días previos a los comicios pero que constituye una lamentable costumbre, especialmente en las localidades del interior. El documento les es devuelto en el momento de emitir el voto con la boleta electoral dentro (a veces con algún billete de baja denominación) y amenazas de sanciones si intentaran cambiarla. Por otra parte, los punteros controlan la lealtad del sufragio mediante un curioso sistema que consiste en convocar o visitar a todos los electores de cada mesa electoral, constatar quienes gozan de algún favor por ellos otorgado y entregar a cada uno, la boleta electoral doblada de una determinada manera. Si en la urna no aparecieran todas estas boletas, se amenaza con la eliminación de los beneficios concedido a cada uno de ellos. Es además de extorsivo, antisocial porque destruye a la comunidad al predisponer a unos contra otros y fomentar la desconfianza mutua.¹⁰

Aborígenes y campesinos criollos son conscientes de esta situación y perciben la venta de sus derechos políticos como un ataque a su dignidad personal, como un acto de auto esclavización. Por ello, en varias ocasiones han realizado reclamos, pero el gobierno antes de oírlos ha optado por la criminalización de la protesta, atacando a quienes considera instigadores del reclamo, es decir, a las Organizaciones no Gubernamentales, Iglesia –en particular en la figura del párroco Francisco Nazar- y cooperativas de productores.

Conclusiones

Para la existencia del clientelismo, verdadera deformación del sistema democrático, se necesita de bases sociales injustas, de pueblos con necesidades básicas insatisfechas, de ciudadanos ignorantes de sus derechos, de políticos corruptos y de la reproducción del

10 Se han ocupado de estudiar en el terreno estas aberrantes prácticas prebendarias y abusos de autoridad, Sapkus, Sergio Omar. 2002. “Acción colectiva campesina y clientelismo. Una experiencia en la Argentina de los noventa”. En: *Etnia*, N° 44-45, 2002; pp.201-221. Olavarría, Instituto de Investigaciones Antropológicas; Landini, Fernando Pablo (2005). “Organización campesina y dignidad personal en contextos de clientelismo político. Análisis de un caso en la provincia de Formosa”. En *Terceras Jornadas de Jóvenes Investigadores*. Buenos Aires, Instituto Gino Germani. Disponible en: <http://www.iigg.fsoc.uba.ar/jovenes> y Sautu, Ruth (coord.) (2006). *Relatos y miradas de prácticas electorales en el norte argentino. El caso de Ingeniero Juárez, provincia de Formosa*. Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani.

círculo vicioso que propicia este sistema antirepublicano. Precisamente en esto último reside su mayor perjuicio a la sociedad

Concebir a los actores políticos como personas necesitadas es diferente de concebirlas como poseedoras de preferencias, intereses o valores. Las preferencias constituyen un criterio para la toma de decisiones; pertenecen al terreno de la libertad. Las necesidades no dejan sitio para la elección; fijas e imperativas, pertenecen al reino de las restricciones. La gente define sus preferencias, pero no sus necesidades. Las necesidades escapan al control conceptual. Se supone que debemos atenderlas, no alterarlas. La persona necesitada no es dueña de sus preferencias, sino prisionera de sus necesidades.

Para mitigar la carga de la miseria, muchos ciudadanos se ven forzados a ceder su libertad a cambio de relativa seguridad; a aceptar la subordinación personal y el intercambio asimétrico que se ocultan tras una endeble retórica de amistad y generosidad.

Los necesitados no sólo aparecen como pobres, sino también como ignorantes, y como se sabe, los ciudadanos pobres son fácilmente manipulados cuando la ignorancia es parte de la miseria de sus vidas.

Las necesidades también contrastan con los valores y los intereses; parecen naturales, objetivas, inmutables. Ni las elegimos ni las defendemos como elegimos y defendemos nuestros valores. Las necesidades están más allá de lo bueno y lo malo, del mismo modo que están más allá de la izquierda y la derecha. Pero las necesidades no son sólo amoraes sino también asociales; nadie es responsable de ellas, sólo existen.

En este marco, los votos son simples mercancías que los pobres intercambian por dinero, sin que medie reflexión moral o política. Se piensa que las limitaciones materiales son tan abrumadoras que las consideraciones morales constituyen un lujo inasequible.

La pobreza, el mandato cultural dominante y la falsa conciencia obligan a pobres e indigentes a aceptar a las relaciones clientelistas como algo natural e incuestionablemente obligatorio, ineludible y hasta deseable.

Por todo esto, el clientelismo constituye un problema serio si concebimos que la democracia sea algo más que un régimen político y que deba garantizar un umbral mínimo de derechos humanos y de desarrollo.

Bibliografía

- Ackerman, John y otros (2006). *Elecciones y ciudadanía en el Distrito Federal*. México, Instituto Electoral del Distrito Federal.
- Amaral, Samuel y Susan Stockes (2005). *Democracia local. Clientelismo, capital social e innovación política en la Argentina*. Buenos Aires, Eduntref.
- Auyero, Javier (Comp.) 1997. *¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político contemporáneo*. Buenos Aires, Losada.
- Auyero, Javier. (1998). “Desde el punto de vista del cliente. Repensando el tropo del clientelismo político”. En: *Apuntes de Integración del CECYP (Centro de Estudios en Cultura y Política)* N° 2/3, Buenos Aires.
- Auyero, Javier (2001). *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del*

peronismo. Buenos Aires, Manantial.

Auyero, Javier (2002). *Clientelismo político. Las caras ocultas*. Buenos Aires, Colección Claves para Todos dirigida por José Nun.

Auyero, Javier (2002). “Clientelismo político en Argentina: doble vida y negación colectiva”. En: *Perfiles Latinoamericanos*, N° 20, junio 2002, México, FLACSO, pp. 33-52

Auyero, Javier. *La zona gris. Violencia colectiva y política partidaria en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires, Siglo XXI.

Auyero, Javier. “Política, dominación y desigualdad en la Argentina contemporánea. Un ensayo etnográfico”. En: *Nueva Sociedad*, N° 193, Disponible en: <http://www.nuso.org/unpload/articulos>

Beck, Hugo Humberto. (2010). “La política en Formosa desde 1983. Legislación y prácticas que sustentan el predominio peronista”. En: *XXX Encuentro de Geohistoria Regional*. Resistencia, IIGHI-Conicet-UNNE.

Brusco, Valeria y Marcelo Nazareno (2003). “La compra de votos en Argentina”. En: *6° Congreso Nacional de Ciencia Política*. Córdoba, Sociedad Argentina de Análisis Político.

Cardini, Alejandra. (2003) “Provincia de Formosa (versión definitiva)”. En: Axel Rivas, Dir. *Proyecto “Las Provincias Educativas”. Estudio comparado sobre el Estado, el Poder y la Educación en las 24 Provincias Argentinas*. Buenos Aires, CIPPEC. Informe Jurisdiccional N° 10

Cartier-Bresson, Jean. (2010). “Dinero y política: un esbozo analítico acerca de la economía Política del clientelismo”. En: *Nueva Sociedad* N° 225, enero-febrero de 2010, Disponible en: www.nuso.org

Corrochano, David H. (2002). “El clientelismo posmoderno”. En: *Perfiles Latinoamericanos*, N° 20, junio 2002, México, FLACSO, pp. 131-156

Corzo Fernández, Susana. (2002) *El clientelismo político como intercambio*. Barcelona, Universidad de Granada.

D’Auria, Aníbal (1994). *El clientelismo, los punteros y el éxito. Brevisimo manual de política criolla*. Buenos Aires, Ed. Efegepe.

Dinatale, Martín (2005), *El festival de la pobreza*, Buenos Aires, La Crujía.

Duverger, Maurice (1994). *Los partidos políticos*. México, Fondo de Cultura Económica.

Formosa. Poder Judicial. (2009). *Régimen electoral de la Provincia de Formosa*. Disponible en: <http://www.jusformosa.gov.ar/info/Regimen>

Gordillo, Gastón. (2009). “La clientelización de la etnicidad: hegemonía partidaria y subjetividades políticas indígenas”. En: *Revista Española de Antropología Americana*. Vol. 39, N° 2, pp. 247-262)

Landini, Fernando Pablo (2005). “Organización campesina y dignidad personal en contextos de clientelismo político. Análisis de un caso en la provincia de Formosa”. En: *Terceras Jornadas de Jóvenes Investigadores*. Buenos Aires, Instituto Gino Germani. Disponible en: <http://www.iigg.fsoc.uba.ar/jovenes>

Levitsky, Stevens. (2005). *La transformación del justicialismo. Del partido sindical al partido clientelista 1983-1999*. Buenos Aires, Siglo XXI.

Lo Vuolo, Rubén y Barbeito, Alberto (1998), *La nueva oscuridad de la política social*, Buenos Aires, Miño y Dávila Editores.

Massun, Carlos Manuel Ignacio (2006). *Clientelismo Político*. Moreno, Métodos.

Merklen, Denis (2005), *Pobres ciudadanos*, Buenos Aires, Gorla.

Moreno Luzón, Javier. (1999) “El clientelismo político: historia de un concepto

- Multidisciplinar”. En: *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*. N° 105, pp. 73-95. Disponible en: www.cepc.ps/rap/Publicaciones/Revistas/3/REPNE
- Nazar, Francisco. (2004). “Formosa, un pueblo cautivo”. En: *Criterio*, Buenos Aires, N° 2291, marzo 2004.
- O’Donnell, Guillermo (1997). *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires, Piados.
- Robles Egea, A. (Comp.) (1996). *Política en penumbra. Patronazgo y clientelismo políticos en la España contemporánea*. Madrid, Siglo XXI.
- Sapkus, Sergio Omar. (2002). “Acción colectiva campesina y clientelismo. Una experiencia en la Argentina de los noventa”. En: *Etnia*, N° 44-45, pp.201-221. Olavarría, Instituto de Investigaciones Antropológicas.
- Sautu, Ruth (coord.) (2006). *Relatos y miradas de prácticas electorales en el norte argentino. El caso de Ingeniero Juárez, provincia de Formosa*. Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani.
- Sautu, Ruth, Pablo Dalle y Lorena Vega. (2009). “Clientelismo político y reproducción de la pobreza en una comunidad indígena del norte argentino”. En: Alicia Ziccardi (coord.) *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social. Los retos de las políticas sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI*. Disponible: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/clacso/crop/ziccardi/16sautu>
- Szwarcberg, Mariela L. (2010). “Clientelismo en democracia: lecciones del caso argentino”. En: *Nueva Sociedad* N° 225, ene-feb. 2010. Disponible en: www.nuso.org.
- Tenti Fanfani, Emilio (2002), “Entender el clientelismo y fortalecer la democracia”, En: Pablo Torres (ed.). *Votos, chapas y fideos: clientelismo político y ayuda social*, La Plata, Editorial de la Campana.
- Tow, Andy. *Atlas electoral de la República Argentina*. Disponible en: <http://towsa.com/wordpress>