

El clientelismo en la gestión de programas sociales contra la pobreza

Christian Gruenberg • Victoria Pereyra Iraola

Resumen ejecutivo

Desde un enfoque de derechos, el clientelismo y la corrupción son esencialmente contradictorios e incompatibles con cualquier política pública que pretenda garantizar los derechos sociales de las personas excluidas por la pobreza. El objetivo general de este documento consiste en identificar las reformas institucionales necesarias para la implementación de políticas sociales contra la pobreza libres de clientelismo y corrupción.

Los resultados de la investigación permiten concluir que las prácticas clientelares en la gestión de programas sociales contra la pobreza son mucho más que un simple intercambio de favores por votos. Se trata más bien de prácticas extorsivas permanentes, en las cuales participan y se articulan diversos actores políticos con diferentes estatus, para llevar a cabo múltiples acciones en las distintas etapas de la gestión de los programas sociales. Desde la exigencia de dinero hasta el pedido de servicios personales (como servicio doméstico) y la obligación de participar en marchas y actos políticos protagonizados por coordinadores y funcionarios municipales, fueron identificados en este trabajo. Los datos de la investigación también demuestran que las prácticas clientelares no son neutrales a las relaciones de género.

En este contexto, CIPPEC considera que es imprescindible impulsar una serie de reformas institucionales para fortalecer la transparencia, la participación y la rendición de cuentas en la implementación de los programas sociales focalizados. La investigación concluye que el problema es complejo y, por ello, las soluciones simples no son suficientes.

El documento se basa en un estudio cuantitativo y cualitativo realizado sobre las denuncias de clientelismo político investigadas por la Unidad Fiscal de la Seguridad Social (UFISES) desde 2002 hasta 2007 en la gestión del Plan Jefes y Jefas de Hogar (de ahora en más, Plan Jefas) y el Plan de Empleo Comunitario (PEC).

Derechos y clientelismo: una relación incompatible

Desde un enfoque de derechos el clientelismo y la corrupción son esencialmente contradictorios e incompatibles con cualquier política pública que pretenda garantizar los derechos sociales de las personas excluidas por la pobreza. Desde esta perspectiva, el Estado debe promover la inclusión de las personas en situación de pobreza no como receptoras pasivas de ayuda estatal sino como titulares de derechos exigibles, que obligan al Estado a garantizar el acceso a servicios sociales básicos en condiciones de igualdad y no discriminación.

El objetivo general de este documento consiste en identificar las principales oportunidades de corrupción y clientelismo que enfrenta la implementación de los programas de transferencias de ingresos a nivel local para garantizar los derechos sociales de los y las titulares de los programas.

Clientelismo y violencia: una relación demasiado estrecha

Durante los últimos 50 años el complejo fenómeno del clientelismo ha sido extensamente estudiado por la antropología, la sociología, la ciencia política y, recientemente, por la economía. Sin embargo, a pesar de las diferencias epistemológicas, metodológicas y conceptuales, la mayoría de la literatura parece estar de acuerdo con que se trata de una forma de vínculo particularista, producido a partir de criterios personalizados entre una persona con mayor poder, estatus o recursos (el patrón), quien aprovecha su influencia para dar protección, servicios o favores a otras personas (clientes), que los reciben intercambiando con el patrón asistencia, servicios personales, prestigio social o apoyo político. Entre ambas personas (patrones y clientes) pueden aparecer los denominados mediadores, que desarrollan una especie de intermediación entre los servicios, bienes, favores provenientes del patrón y la fidelidad, asistencia, servicios personales, otorgamiento de prestigio o

apoyo político- electoral que fluyen desde el cliente.

Las prácticas clientelares se dan con mayor intensidad en condiciones institucionales caracterizadas por la desigualdad, la discriminación y el desempleo. En contextos sociales con altos índices de pobreza e indigencia las prácticas clientelares funcionan como verdaderas redes de resolución de problemas de supervivencia¹ material a través de la mediación política personalizada en el acceso a recursos públicos en general, y a los programas sociales en particular. Esta especie de clientelismo político se construye sobre la base de la extorsión y de arreglos particularistas que obstaculizan la implementación de cualquier política social basada en un enfoque de derechos.

Fuentes, metodología del estudio y alcance de los datos

La investigación se basa en un estudio estadístico sobre 4.891² denuncias de clientelismo político ocurridas durante el período 2002-2007 en la gestión del Plan Jefes y Jefas de Hogar (de ahora en más, Plan Jefas) y el Plan de Empleo Comunitario (PEC). Se trabajó en base a una muestra aleatoria simple de 448 denuncias, la cual fue analizada cuantitativamente y a través del análisis cualitativo en profundidad de cada uno de los expedientes contenidos en la muestra.

Existen varias dificultades metodológicas para poder describir las prácticas clientelares a través del relato de las propias víctimas. La primera dificultad tiene que ver con el subregistro de los datos. La tasa de inci-

¹Para profundizar el estudio del clientelismo desde el punto de vista que los clientes tienen de la red clientelar, recomendamos leer Auyero (2001).

²UFISES recibe denuncias de delitos sobre el sistema previsional y delitos en programas sociales administrados por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. Del total de denuncias recibidas desde el año 2002 al año 2007, 8% se referían a casos de delitos sobre el sistema previsional, 88% sobre el Plan Jefas, y 4% sobre el PEC. El diseño de la muestra final sólo tuvo en cuenta aquellas denuncias realizadas al Plan Jefas y Jefas de Hogar y al PEC.

dencia real del clientelismo es muy difícil de medir. Esto se debe a la existencia de un importante subregistro de casos que no son denunciados y que, por lo tanto, permanecen ocultos y fuera del sistema judicial. La existencia de un alto subregistro se debe a varias razones, incluyendo el miedo a realizar la denuncia por parte de las víctimas, la falta de conocimiento sobre los canales para realizarlas y, si se llegan a superar las primeras dos razones, la falta de incentivos de las víctimas ante las generalmente ineficaces respuestas institucionales frente a este tema.

En este sentido, la tasa de clientelismo real sería igual al clientelismo denunciado más el clientelismo oculto. Como ocurre con otros datos oficiales sobre criminalidad y victimización, las cifras oficiales sólo reflejan el "nivel de denunciabilidad" de una sociedad, sin poder dar cuenta de la dimensión real del fenómeno. Una forma metodológica de aproximarse a la tasa real del fenómeno sería a través de encuestas de victimización para determinar el volumen y la frecuencia de las victimizaciones de clientelismo, complementadas con encuestas de percepción. Hasta ahora nunca se ha hecho una encuesta de victimización focalizada en la gestión de los programas sociales, aunque sí se han realizado encuestas de percepción.

A pesar de estas limitaciones, es posible estimar que la incidencia del clientelismo en la gestión de ciertos programas sociales en la Argentina es alta. Según los datos de la última encuesta³ de percepción, 88% de los entrevistados manifestó estar de acuerdo o muy de acuerdo con la afirmación de que "los planes sociales son usados políticamente". Cuando la misma pregunta fue respondida exclusivamente por personas de hogares que reciben o recibieron un plan social durante el período 2002-2007, 84% respondió lo mismo. Este último dato es muy significativo porque sugiere dos hechos importantes: primero, que las respuestas se habrían basado en la

experiencia más que en la mera percepción; y segundo, que el número de denuncias recibidas por la Comisión de Tratamiento de Denuncias de los Programas de Empleo (CODEM) e investigadas por la UFISES representarían sólo una fracción muy marginal del total de casos de clientelismo existentes.

Una segunda dificultad metodológica está relacionada con el proceso mismo de recepción y tratamiento de las denuncias. La persona que es víctima de clientelismo y toma la decisión de hacer una denuncia, lo hace a través del teléfono u otros medios (en persona, email, fax o carta) ante la CODEM dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. A partir de la denuncia se completa una ficha que organiza la información básica sobre la persona que denuncia, la persona o institución denunciada, información sobre el procedimiento de recepción de la denuncia, y un breve relato sobre los principales hechos que motivan la denuncia.

A partir de este procedimiento, la información sobre los hechos que motivaron la denuncia atraviesa varios filtros. Un primer filtro funciona cuando un operador de la CODEM recibe la denuncia, interpreta los hechos y completa la ficha. En un segundo nivel, la ficha es trasladada a la UFISES, que abre un expediente por ficha y tiene la facultad para citar a la/el denunciante y a testigos para tomarles declaración testimonial para verificar o ampliar el relato sobre los hechos denunciados. Es así que por falta de capacitación del operador de la CODEM o por las propias limitaciones del proceso judicial, los hechos pueden ser reconstruidos de manera incompleta, pueden ser distorsionados o, simplemente, ignorados.

Sin embargo, a pesar de estas limitaciones, los datos son muy valiosos ya que permiten describir una tipología de acciones y conductas de las prácticas clientelares que no habían sido descritas hasta ahora en ninguna investigación empírica en la Argentina y que servirían para diseñar e implementar

³La encuesta fue realizada en 2007 por MORI Argentina y CEDLAS, Universidad de La Plata. Se trata de una encuesta representativa de los hogares a nivel nacional y regional, en áreas urbanas y rurales. Disponible en: www.cedlas.org/epps.

mejores políticas de transparencia y de rendición de cuentas en la gestión de programas sociales.

Principales hallazgos

Etapas críticas de implementación y oportunidades para el clientelismo: el control del cumplimiento de las contraprestaciones como foco de las denuncias

El Plan Jefas y el PEC, como otros programas de transferencias monetarias condicionadas, representan un importante desafío de implementación. Se trata de la gestión de programas con una amplia cobertura nacional, que transfieren directamente a las personas seleccionadas un subsidio en efectivo, que demandan altos niveles de coordinación intra e interinstitucional a nivel nacional, provincial y municipal, y que establecen contraprestaciones laborales que, normalmente, son difíciles de monitorear. Así, durante la implementación de estos programas se pueden identificar distintas etapas críticas con mayor exposición y vulnerabilidad frente al clientelismo político. Identificar estas etapas y el grado de vulnerabilidad de cada una frente a las prácticas clientelares es una medida esencial para poder diseñar mecanismos de control más efectivos.

Los datos permiten identificar tres etapas críticas en la gestión de los programas sociales, y al mismo tiempo diferenciarlos por su grado de vulnerabilidad. La tasa más baja de denuncias está vinculada con la etapa de inscripción en el programa (8,26%)⁴, seguida por el proceso de pago (10,49%). La mayor tasa de denuncias, en cambio, se localiza en la etapa de control del cumplimiento de la contraprestación laboral (79,02%), necesaria para la permanencia en el programa. Esta contraprestación implica tener una dedicación horaria diaria no inferior a cuatro horas, ni superior a seis, en actividades comunitarias, de capacitación o microproductivas. Los responsables de controlar el cumplimiento de la contraprestación son los organismos en donde los/as titulares realizan las actividades (empresas, instituciones

públicas y organizaciones sin fines de lucro). El **Cuadro 1** muestra el porcentaje de denuncias para cada etapa.

Cuadro N°1: Porcentaje de denuncias sobre cada etapa crítica de implementación de programa social.

Total denuncias	%
I. Inscripción en el plan	8,26
II. Proceso de pago	10,94
III. Cumplimiento de las contraprestaciones / mantenimiento del plan	79,46
IV. Otros	1,34
Total	100,00

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base del análisis de expedientes de UFISES.

Los datos sugieren que cuanto más rutinarias, repetitivas y sostenidas en el tiempo son las acciones incluidas en cada etapa (la inscripción representa un trámite que se hace por única vez, el proceso de pago es un trámite mensual, y las contraprestaciones laborales para permanecer en el programa son diarias) mayores son los incentivos y oportunidades para las prácticas clientelares.

El diseño de estrategias efectivas contra el clientelismo político demanda datos objetivos sobre el grado de incidencia de las prácticas clientelares en cada una de las etapas de

⁴Las denuncias relacionadas con la inscripción del programa incluyen todos los delitos vinculados con la inscripción de beneficiarios sin los requisitos necesarios para la inscripción en el -plan social (eso es, 1) ser desempleado/a, 2) tener hijos/as menores de 18 años a cargo, 3) no recibir otro plan social o remuneración, 4) en el caso de tener cónyuge, que él/ella también estén desempleados). El mayor porcentaje de estas denuncias (94%) se refiere al Plan Jefas. Dado que la inscripción al Jefas de Hogar estuvo restringido temporalmente, y no se permitió la inscripción de nuevos titulares luego del 23 de mayo de 2002, la incidencia de estas denuncias fue particularmente importante en los primeros meses de implementación del plan. A fin de poder analizar la incidencia del clientelismo, y el perfil de los actores en esta relación, en las próximas secciones nos focalizaremos en las dos etapas críticas que inciden durante toda la implementación del programa: el proceso de pago y el control de las contraprestaciones (etapas II y III).

la gestión de los programas sociales. Estos datos permitirían diseñar soluciones más efectivas para los problemas identificados en cada etapa. En la experiencia nacional e internacional los gobiernos han implementado el uso de la tarjeta magnética como la principal política de transparencia contra el clientelismo en la etapa de pago del subsidio en la gestión de programas sociales. En el caso argentino, el gobierno implementó gradualmente la tarjeta de débito a partir de 2004, para reemplazar el pago que se realizaba de manera personal con una frecuencia mensual a través de las sucursales del Banco Nación de cada municipio. El uso de la tarjeta magnética supone que la bancarización del pago del subsidio elimina o, al menos, reduce la influencia de los intermediarios políticos.

Sin embargo, los datos probarían que el impacto de la tarjeta de débito como política de transparencia estaría restringido sólo a la etapa de pago y, por lo tanto, tendría muy baja incidencia en las otras etapas, especialmente sobre las prácticas clientelares en la etapa de control del cumplimiento de la contraprestación laboral. De esta manera, los datos permiten cuestionar y relativizar el impacto de las políticas de transparencia anunciadas e implementadas hasta el momento por los gobiernos como una única solución para problemas muy diversos y complejos.

¿Qué tipos de acciones implica la práctica clientelar?

Se habla mucho sobre clientelismo político pero se sabe poco sobre cómo opera y a través de qué acciones se materializa. Los datos del Cuadro 2 permiten identificar diferentes acciones y detectar las de mayor incidencia.

Cuadro N°2: El clientelismo en la práctica: delitos denunciados en la etapa de implementación del programa, control de las contraprestaciones y proceso de pago

Total delitos	%
Cobro de dinero	45,45
Amenazas	21,59
Acoso sexual	0,49
Contraprestación irregular	19,64
Uso político de los programas	2,92
Proceso de pago irregular	8,28
Otros	1,62
Total	100

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base del análisis de expedientes de UFISES.

La mayor tasa de denuncias está asociada con la extracción de un porcentaje del subsidio. Siguen en orden de incidencia las amenazas y la contraprestación irregular. Sin embargo, en la práctica, estas acciones no se concretan en forma aislada. Un 32,84% de las denuncias son producto de la combinación de dos delitos y 13,58% de las denuncias incluyen a tres o más. En general, las amenazas operan instrumentalmente para poder alcanzar otros fines: el cobro de dinero o una contraprestación irregular.

Un análisis aparte merece la aparición de las denuncias por acoso sexual. Se trata de un tipo de violencia de género que se caracteriza por presentar un importante subregistro de denuncias, ya que muy pocas víctimas de violencia sexual presentan la denuncia por temor a ser revictimizadas. La literatura especializada sobre violencia de género estima que las denuncias representan sólo 10% de la incidencia real del problema (Segato, 2003). Por esa razón la aparición de denuncias por violencia sexual en la gestión de programas sociales debe tomarse como una señal de alarma para diseñar y tomar medidas efectivas desde una perspectiva de género. Como veremos más adelante, las relaciones clientelares pueden reforzar el dominio masculino sobre las mujeres.

Cobro de dinero: ¿cuánto cuesta el clientelismo para las víctimas?

El Cuadro 3 mide el valor del pago exigido a las víctimas de clientelismo y la magnitud del pago con relación al valor total del subsidio.

Cuadro N°3: ¿Cuánto cuesta en dinero el clientelismo?

Total delitos de cobro de dinero	%
0 a 10% del plan (\$1 a \$15)	43,83
Hasta 20% del plan (de \$16 a \$30)	29,36
Hasta 30% del plan (de \$31 a \$45)	3,40
Hasta 40% del plan (de \$45 a \$60)	15,74
Hasta 50% del plan (de \$60 a \$75)	4,26
Más del 50% del plan (más de \$75)	3,40
Total	100

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base del análisis de expedientes de UFISES.

Es incuestionable que el monto de la extracción de dinero no es el tema más relevante a tener en cuenta en el marco de las prácticas clientelares. Cualquier extracción de dinero a un subsidio contra la pobreza, sin importar el monto, resulta igual de inaceptable, sobre todo cuando esa sustracción de dinero se sustenta en amenazas.

Pero desde un punto de vista puramente económico, el clientelismo también debe ser tomado en cuenta. La teoría económica define a la corrupción y al clientelismo como un impuesto regresivo que afecta desproporcionadamente a las personas en situación de pobreza. En este mismo sentido, la extracción clientelar de un porcentaje del subsidio reduce el impacto de las acciones redistributivas tomadas por el Estado a favor de los/as titulares del programa a través del reintegro de 15% del IVA por las compras realizadas con la tarjeta de débito del Plan Jefas.

Contraprestación irregular: la participación en marchas políticas y piquetes

Los datos ubican a la contraprestación irregular como la tercera causa de denuncias. Sin embargo, en la realidad la categoría de

"contraprestación irregular" es un término lo suficientemente amplio y genérico como para incluir conductas muy diversas. El siguiente cuadro muestra los distintos tipos de contraprestación irregular denunciados.

Cuadro N°4: Tipos de contraprestación irregular

Total delitos contraprestaciones	%
Participación en marchas y piquetes	69,42
Trabajo en negocio particular	10,74
Trabajo en casa particular	11,57
No específica	6,61
Otros	1,65
Total	100,00

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base del análisis de expedientes de UFISES.

La mayor tasa de denuncias (69,42%) se concentra en las marchas políticas y piquetes como principal práctica de contraprestación irregular. La mayoría de las denuncias muestran que las personas son obligadas a participar en marchas políticas y piquetes bajo amenaza de perder el subsidio. Los otros dos tipos de contraprestación irregular más comunes están asociadas con los negocios privados y el espacio doméstico, a través de los cuales las personas son obligadas a trabajar para un tercero en una actividad privada (10,74 %) o son obligadas a trabajar en el servicio doméstico en el caso de las mujeres, y como albañiles o jardineros, en el caso de los varones (11,57 %).

Mientras las marchas y los piquetes implican la politización partidaria de los programas sociales contra la pobreza, los negocios privados y el trabajo en el espacio doméstico como contraprestación laboral representan, lisa y llanamente, la privatización de los programas públicos.

El perfil de los/as denunciantes: titulares denuncian; instituciones de control, ausentes

El 71,36% de los/as denunciantes son titulares del programa. Otro 24,94% de las denuncias corresponden a denunciante anónimos. Sólo 1,23% de las denuncias son impulsadas desde alguna institución de control. En la práctica esto implica que los/as titulares del programa cargan con la principal responsabilidad de controlar el programa y de denunciar el clientelismo, mientras que las instituciones de control han demostrado ser completamente ineficaces en cumplir con sus responsabilidades. El siguiente cuadro muestra la identidad de los denunciante.

Cuadro Nº5: ¿Quién denuncia?

Total de denuncias II y III	%
Anónimo/a	24,94
Titular del plan	71,36
Coordinadora local	0,74
Agencias de rendición de cuentas	1,23
Medios de comunicación	0,25
Intendente, empleados/as municipales, concejales locales	0,74
Otros/as	0,74
Total	100,00

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base del análisis de expedientes de UFISES.

El marco normativo del Plan Jefas y del PEC establece que los Consejos Consultivos municipales y provinciales, los municipios y las Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral (GECAL) son las instituciones que reciben las denuncias a nivel local para luego, supuestamente, derivarlas a la CODEM.

Los datos sirven para evaluar particularmente el desempeño de los Consejos Consultivos municipales. Estos Consejos fueron establecidos por las normas⁵ que crearon el Plan Jefas como las instituciones centrales responsables de asegurar el control local, la transparencia y la efectiva ejecución del programa. Los Consejos debían conformarse por actores representativos de cada jurisdicción a

través de una convocatoria pública y garantizando que al menos dos terceras partes de sus miembros fueran de instituciones no gubernamentales (sindicatos, organizaciones empresariales, confesionales y sociales). Entre sus funciones se encuentran la de ejercer el control sobre la inscripción, la incorporación y la real efectivización del programa, solicitar conjuntamente con el municipio las bajas de los/as titulares, controlar el cumplimiento efectivo de los requisitos correspondientes a la incorporación de los/las titulares y recibir las denuncias por irregularidades en el programa en su jurisdicción, investigar las denuncias y solicitar las bajas correspondientes en caso de comprobar irregularidades y realizar tareas correspondientes a la evaluación, control y seguimiento de las contraprestaciones laborales asignadas a proyectos comunitarios y de capacitación.

Los datos demuestran que la creación de instituciones participativas y de control en la gestión de programas sociales sin tener en cuenta las estructuras locales de poder puede generar resultados contrarios a los buscados, reproduciendo y fortaleciendo las redes clientelares.

El perfil de los/as denunciados/as: coordinadores del plan

Los datos presentan una gran diversidad de actores involucrados en las prácticas clientelares. Un 67% de las personas denunciadas son coordinadores/as del plan, confirmando así el papel estratégico jugado por los/as coordinadores/as por ser quienes mantienen una relación directa y cotidiana con los/as titulares a través del control de los registros de asistencia. El **Cuadro 6** muestra la identidad de los denunciados.

⁵Decreto 565/2002 y la Resolución 312/2002.

Cuadro N°6: ¿A quién se denuncia?

Total denuncias I y II	%	%
Coordinador/a del plan	66,17	
Banco	8,15	
Candidato/a municipal	0,49	17,28
Concejales locales	1,23	
Intendente	2,96	
Empleado/a municipal	9,88	
Municipalidad	2,72	
Otros empleados/as públicos nacionales y/o provinciales	0,25	0,50
Diputado provincial	0,25	
Individuos	5,43	
Consejo Consultivo	0,49	
No especifica	1,98	
Total	100	

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base del análisis de expedientes de UFISES.

El análisis de las declaraciones testimoniales de las investigaciones preliminares iniciadas por la UFISES permitió identificar la exigencia de entregar un porcentaje del subsidio o de una contraprestación irregular (o ambas) bajo la amenaza de ser excluidos del programa como una de las prácticas más comunes y reiteradas. En teoría, la decisión de excluir a una persona por inasistencia en el cumplimiento de la contraprestación debía pasar por un proceso formal de revisión con el objetivo de prevenir medidas arbitrarias. La exclusión debía ser tramitada a través de una solicitud presentada ante la Dirección Nacional de Promoción del Empleo, firmada por el presidente y secretario del Consejo Consultivo municipal, y ratificada por el intendente. Pero en la práctica, desde el punto de vista de la víctima de clientelismo, la amenaza de un coordinador puede ser más efectiva y convincente que cualquier proceso administrativo formal diseñado para prevenir decisiones arbitrarias por parte de los/as coordinadores/as.

Los datos también identifican a una pluralidad de actores políticos locales relacionados directa o indirectamente con el Poder Ejecutivo y Legislativo municipal: concejales

(1,23%), empleados municipales (9,88%), intendentes (2,96%), municipalidad (2,72%). La sumatoria de esta diversidad de actores locales representa 17,28% del total de las denuncias.

Un análisis integral de los datos permite reconstruir la forma piramidal de la red clientelar e identificar a sus principales operadores. En la base de la pirámide se ubicarían los/as coordinadores/as de los programas sociales, que a su vez estarían subordinados a los actores políticos de mayor estatus en la jerarquía de la red clientelar, desde funcionarios públicos de planta permanente hasta los mismos intendentes, ubicados en la zona media y alta de la pirámide del poder clientelar local.

Denunciantes y denunciados/as con perspectiva de género

Los datos permiten determinar que 49,14% de las denunciantes son mujeres, mientras los varones representan 20,74% del total de los denunciantes. El siguiente cuadro muestra el sexo de los/las denunciantes:

Cuadro N°7: Sexo de los/as denunciantes

Total denuncias I y II	%
Mujeres	49,14%
Varones	20,74%
Anónimo/a	10,62%
No corresponde	0,99%
Ambos sexos	2,47%
NS/NC	16,05%
Total	100,00%

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base del análisis de expedientes de UFISES.

Una primera explicación para poder justificar una mayor tasa de denunciabilidad de las mujeres estaría asociada con la sobre-representación de la mujer dentro del grupo de las personas en situación de pobreza. En concreto, esta sobre-representación se podría verificar en el padrón del Plan Jefas compuesto en 70% por mujeres (Golbert, 2006).

Cuadro N°8: Sexo de los/as denunciados/as

Total denuncias I y II	%
Mujeres	33,58%
Varones	40,00%
Instituciones	7,16%
Ambos sexos	7,41%
NS/NC	11,85%
Total	100,00%

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base del análisis de expedientes de UFISES.

La mayoría de los varones denunciados (40%) estaría confirmando el papel dominante que juegan los varones en la gestión de los programas sociales a nivel municipal a través de las distintas instituciones públicas involucradas (los Consejos Consultivos, los municipios, los Consejos Deliberantes, las GECAL, etcétera.), en la dirigencia de los movimientos sociales y en la coordinación de los programas.

Por otro lado, la alta tasa de mujeres denunciadas (33,58%) podría estar relacionado con la participación central que también tienen algunas mujeres en la base de las redes clientelares, reproduciendo los modos de dominación política a través de identidades de género tradicionales que refuerzan el rol de protectora de la mujer, las cuales tienden a reforzar las desigualdades de género. Las declaraciones testimoniales, en general, permiten ubicar a las mujeres denunciadas en la base de las redes clientelares, en contacto directo con los/as titulares de los programas sociales y al mismo tiempo subordinadas a otros varones con mayor poder, vinculados directa o indirectamente con los gobiernos locales.

Finalmente, los datos permiten hacer un análisis con perspectiva de género sobre las relaciones entre denunciantes y denunciados. Si analizamos con mayor precisión esta relación, vemos que 32% sobre el total de las denuncias corresponden a mujeres que fueron víctimas de un varón, mientras sólo en 6% de las denuncias los varones fueron víctimas de una mujer. Los datos indican que en una sociedad patriarcal donde inevitable-

mente las mujeres son más pobres que los varones y ejercen menos poder, las prácticas clientelares no son neutrales a las relaciones de género.

Conclusiones

La investigación permite concluir que las prácticas clientelares en la gestión de programas sociales contra la pobreza son mucho más que un simple intercambio de favores por votos. Se trata más bien de prácticas extorsivas permanentes, en las cuales participan diversos actores políticos con diferente estatus, y se llevan a cabo y se combinan múltiples delitos en las distintas etapas de la gestión de los programas sociales. Los datos de la investigación también demuestran que las prácticas clientelares no son neutrales a las relaciones de género.

Frente a este diagnóstico, las soluciones simples no son viables. Estos hallazgos podrían ser útiles para el diseño de una reforma que promueva la transparencia y el control en la gestión de programas sociales desde una perspectiva de derechos humanos en el corto plazo.

En este sentido, es necesario avanzar en una reforma que garantice el acceso a la información pública de los/as titulares sobre:

- Las reglas de operación de los programas.
- La asignación presupuestaria con máximo nivel de desagregación.
- Los padrones de titulares.
- Los mecanismos de rendición de cuentas y de recepción de denuncias.

Asimismo, es necesario evaluar críticamente el rol de los intermediarios políticos en la gestión de los programas sociales, diseñando estrategias de transparencia y control que tengan en cuenta los problemas particulares de cada etapa en la gestión de programas sociales para evitar reproducir y fortalecer las prácticas clientelares a través de soluciones simplistas a problemas complejos⁷.

⁷ Un análisis más acabado de estas recomendaciones generales podrá ser consultado en nuevos documentos de recomendación de CIPPEC, de próxima publicación.

Bibliografía

Auyero, Javier: *La política de los pobres: las prácticas clientelistas del peronismo*, Ediciones Manantial, Buenos Aires, 2001.

Auyero, Javier: "Clientelismo político: las caras ocultas", Capital Intelectual, Buenos Aires, 2004.

Galtung, Johan: "Violence, Peace and Peace Research", *Journal of Peace Research* 6,3: 167-191, 1969.

Galtung, Johan: "Structural and Direct Violence. Note on Operationalization", en: Peace: "Research Education Action", *Essays in Peace Research Vol. I*, Christian Ejlertsen, Copenhagen, 1975.

Garzón de la Roza, G.: "Continued struggle for survival: how plan jefes y jefas affected poor women's lives in greater Buenos Aires, 2002-2005". Tesis de Maestría, Georgetown University, 2005.

Golbert, Laura: "Aprendizaje del Plan Jefes y Jefas de Argentina", CEDES, Reunión de expertos CEPAL, Buenos Aires, 2006.

Pautassi, Laura: "Beneficios y beneficiarias: análisis del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados de Argentina", en Valenzuela, M. (ed.): *Políticas de empleo para superar la pobreza*. Argentina, OITA, Lima, 2004.

Segato, Rita: *Estructuras elementales de la violencia: ensayos sobre género entre la antropología, el psicoanálisis y los derechos humanos*, Universidad Nacional de Quilmes, Quilmes, 2003.

Winter, D.; Leighton, D. en Christie, D.; Wagner, V., Winter, D (Eds.): *Peace, conflict, and violence: Peace psychology in the 21st century*, Prentice-Hall, New York, 2001.

Christian Gruenberg: director del Programa de Transparencia de CIPPEC. Abogado, Universidad de Buenos Aires; Diploma en Políticas Públicas, Universidad de Chile; Master en Administración Pública, Universidad de Harvard; Global Leader for Tomorrow, World Economic Forum, Davos, Switzerland; Becario Ashoka Innovators for the Public; Development Public Service Fellowship, Harvard University; consultor de IDEA, Fundación Ford, Instituto del Banco Mundial, USAID, OEA, Transparencia Internacional y Open Society Institute en temas de transparencia, social accountability y financiamiento político.

Victoria Pereyra Iraola: coordinadora del Programa de Transparencia de CIPPEC. Lic. en Relaciones Internacionales, Universidad de San Andrés. Maestría en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales, FLACSO, tesis en curso. Ha sido consultora externa para el Oxfam GB y el Instituto del Banco Mundial y en proyectos para la Comisión Europea, Open Society Institute, Fundación Tinker, entre otros, en temas de evaluación de políticas públicas, transparencia y rendición de cuentas.

Si desea citar este documento: Gruenberg, Christian y Pereyra Iraola, Victoria: "El clientelismo en la gestión de programas sociales contra la pobreza", *Documento de Políticas Públicas / Análisis N°60*, CIPPEC, Buenos Aires, enero de 2009.

Para acceder al resto de las publicaciones de CIPPEC cliquee aquí o ingrese a www.cippec.org/nuevo/biblioteca.php.

La opinión de los autores no refleja necesariamente la posición de todos los miembros de CIPPEC en el tema analizado.

Acerca de CIPPEC

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Nuestro desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de Desarrollo Social, Desarrollo Económico, Fortalecimiento de las Instituciones, y Gestión Pública a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Inserción Internacional, Justicia, Transparencia, Desarrollo Local, y Política y Gestión de Gobierno y Protección Social.

Este documento se realizó gracias al apoyo de National Endowment for Democracy (NED).