

Victoria Ortiz de Rozas

Resumen

El objetivo del artículo es estudiar, a través de la actividad de quienes ocupan cargos políticos, las prácticas concretas que intervienen en la producción del “bien público”, entendido como la distribución de los bienes públicos hacia los ciudadanos. El interés surge de la tensión entre el comportamiento ideal de los políticos –según reglas universales y públicamente orientadas- y una práctica concreta que implica tener en cuenta problemáticas de ciudadanos y grupos sociales determinados, así como los propios intereses políticos. Se cuestiona la relación entre impersonalidad e interés público, planteando que la distribución personalizada de los bienes públicos no supone necesariamente su apropiación privada. Se presenta el estudio empírico de la actividad cotidiana de diferentes políticos con distintos cargos electivos, pertenecientes al partido gobernante, en la provincia de Santiago del Estero, cuyo régimen político ha sido caracterizado por la importancia de las relaciones personales y la politización de la burocracia. Siguiendo una estrategia metodológica cualitativa- que recurre a las técnicas de las entrevistas en profundidad y a la observación no participante; se reconstruye su actividad política cotidiana y las nociones de los políticos sobre sus propias prácticas; prestando atención a las formas de vinculación con los ciudadanos y con otros políticos y funcionarios. El artículo muestra que las tareas de los políticos provinciales, involucran el contacto personalizado tanto con los ciudadanos, como con funcionarios de distintos niveles de la administración pública, que les permiten viabilizar la distribución de bienes públicos hacia sus representados; actividades principalmente de carácter informal. Se muestra que, aunque los objetos de sus acciones sean ciudadanos y grupos territoriales determinados –lejos de la ciudadanía concebida en forma abstracta-, ello no es necesariamente antagónico con la promoción del bien público. A su vez, los dirigentes pueden obtener un beneficio político personal, diferente de su interés “privado”, ya que necesariamente supone favorecer otros ciudadanos o grupos de ciudadanos. De este modo, el artículo logra poner en cuestión la relación canónica entre impersonalidad e interés público presente en la literatura académica, puntualizando la distinción entre personalización y privatización de lo público y planteando incluso la complementariedad entre las prácticas particularistas y la universalidad que se espera de los representantes políticos.

PALABRAS CLAVE: actividad política cotidiana; representación política; instituciones informales; Estado; bien público.

Recibido em 3 de Marzo de 2016. Acepto em 24 de Julio de 2016.

I. Introducción¹

¹ Agradecemos las sugerencias y comentarios de los dictaminadores anónimos de la *Revista de Sociología e Política*.

El objetivo del artículo es estudiar la actividad de quienes ocupan cargos políticos, como forma de abordar las prácticas concretas que intervienen en la producción del “bien público” o más precisamente, en la distribución de los bienes públicos hacia los ciudadanos. Es posible plantear una tensión entre el comportamiento ideal de los políticos -guiados por reglas universales y públicamente orientadas y no sus intereses particulares (O'Donnell 1997; 2006)- y una práctica concreta, nunca desprovista de un interés político personal, que implica la resolución de problemáticas y demandas particulares de ciudadanos determinados -y no de la ciudadanía en abstracto. O'Donnell (2006) se refiere a las instituciones informales, con mucha influencia en las nuevas democracias, como el clientelismo, y más generalmente, al particularismo y las prácticas neopatrimonialistas. Ello atenta contra la distinción entre esfera pública y privada, siendo que la “idea del gobernante como servidor de la ciudadanía, en cuya representación administra los intereses públicos” es posible

a partir de la “cuidadosa distinción entre lo que es público y lo que es privado o personal” (O’Donnell 1989, p.35)

La relación entre impersonalidad e interés público es en gran parte tributaria del tipo ideal weberiano de dominación racional-legal, donde la configuración de una burocracia impersonal es posible a partir de la diferenciación de las esferas privado-público, producto de la separación gradual entre patrimonio público y hacienda personal o bienes domésticos (Weber 1969). Es a partir de este modelo –tomado como un ideal normativo y no como un modelo construido a partir de una configuración histórica particular- que se juzga la “intromisión” de los elementos personales en las relaciones entre ciudadanos y gobernantes, en los términos de una desviación que introduce distorsiones en la producción de lo público.

Sin abandonar las implicancias normativas de la distinción privado-público, el artículo plantea que la personalización de las relaciones políticas y la intervención de las personas en la distribución de los bienes públicos no suponen necesariamente su apropiación privada. El argumento está basado en un estudio empírico de la actividad de diferentes políticos con cargos electivos, pertenecientes al partido gobernante, en la provincia argentina de Santiago del Estero, cuyo régimen político ha sido caracterizado por la importancia de las relaciones personales – una mixtura entre las formas patrimonialistas y la forma constitucional², así como la presencia de elementos autoritarios (Cf. Gibson 2005; 2012).

² El régimen político provincial es definido como patrimonialista, en virtud de la centralidad de los vínculos personales según la categoría weberiana; categoría que, en tanto supone la ausencia de reglas, no da cuenta completamente de un encadenamiento de relaciones personales, que sí funcionaba con intervención de reglas y espacios de poder que son parte de estructuras legal-burocráticas del Estado argentino (Farinetti 2012).

Siguiendo una estrategia metodológica cualitativa (que recurre a las técnicas de las entrevistas en profundidad y a la observación no participante), se muestra cómo las tareas de los políticos suponen el contacto personalizado tanto con los ciudadanos, que buscan en ellos la resolución de problemáticas que requieren la intervención del Estado, como con otros funcionarios y políticos, que les permite viabilizar la distribución de bienes públicos hacia sus representados. Actúan entonces, como mediadores políticos, entre los ciudadanos y las burocracias de diferentes niveles de gobierno. Dichas tareas no están desprovistas de un interés político personal, en tanto son susceptibles de ser capitalizadas políticamente.

Se recupera la conceptualización de Rabotnikof (1993) sobre dos de los sentidos básicos de lo público y su opuesto, lo privado; lo público comprendido como aquello que es de “interés o de utilidad común a todos, que atañe al colectivo, que concierne a la comunidad y por ende la autoridad de allí emanada”, en contraposición con la utilidad y el interés individual; y lo público como aquello que es “de uso común, accesible a todos y por lo tanto abierto”, en contraposición con “aquello cerrado, que se sustrae a la disposición de los otros” (Rabotnikof 1993, p.76).

Son estos sentidos de lo público que están en juego cuando se cuestiona el accionar de políticos que se rigen por sus intereses personales y benefician a individuos y grupos particulares, privando al resto de los bienes públicos, de uso común. Ello se contrapone con un modelo en que los políticos se rigen por el interés de los ciudadanos en general –sin considerar sus particularidades.

Se argumenta que la distribución de los bienes públicos hacia los ciudadanos a través de personas y orientada hacia ciudadanos concretos, no es necesariamente antagónica con la producción del “bien público”. Si bien un orden político basado en lazos personales es perfectamente compatible con un Estado privatizado (Iazzetta 2011), la evidencia empírica presentada permitirá complejizar la asociación que se realiza, necesariamente, entre personalización y privatización. Se plantea que no significa que no existan, en los hechos, actos de apropiación privada de los recursos públicos, sino que no son los que

sostienen la legitimidad de las relaciones políticas. La apropiación privada de los bienes públicos es condenada en el mundo político local, donde sí es legítima su utilización con fines político-partidarios.

Justamente, se plantea que es el interés político el que finalmente introduce un matiz en la distinción público-privado. Es legítimo buscar un beneficio político en la distribución de bienes públicos, un beneficio personal, que no puede equipararse a un beneficio privado, ya que supone que los intereses de los ciudadanos logren ser representados.

De este modo, se propone contribuir a la crítica de la clasificación binaria entre representación política y clientelismo, en la línea de Gurza Lavalle & Zaremborg (2014, p.22) al mostrar “el rico universo empírico de la intermediación política” entre polos –universalidad y parcialidad- considerados excluyentes; clasificación claramente expresada en la distinción entre bienes programáticos y clientelares (Kitschelt & Wilkinson 2007 2012). A partir de los trabajos de Auyero (1997; 2001), se ha contribuido a complejizar la visión polarizante entre clientelismo y representación política, así como a partir de trabajos como los de Frederic (2004) y Vommaro y Quirós (2011) se ha reparado en los aspectos morales constitutivos de las relaciones consideradas clientelares; mostrando también las dimensiones universales contenidas en vínculos considerados instrumentales y particularistas.

El artículo comienza con una presentación del caso elegido para estudiar la actividad de los políticos. Se trata de la provincia argentina de Santiago del Estero, un contexto, según muestran investigaciones previas, de cierta politización de la burocracia o colonización del Estado por la lógica política, que igualmente convive con la condena a la apropiación privada de los bienes públicos. Seguido de ello se presentan unas breves notas metodológicas sobre el estudio de la actividad cotidiana de los políticos. Luego, se presenta la evidencia empírica producida sobre la actividad de los políticos, a partir de la cual se describe un modo particular de producción del bien público, que configura un *Estado representativo*, que procesa, de manera personalizada, los intereses de ciudadanos individuales, así como demandas de carácter colectivo-territorial. Finalmente, se presentan las conclusiones, sintetizando los principales hallazgos y reflexionando sobre las implicancias normativas del modo particular de producción del bien público, según la evidencia empírica presentada.

II. Politización no es lo mismo que privatización. Notas sobre el caso estudiado

Diferentes estudios sobre distintos aspectos de la política en la provincia de Santiago del Estero en los últimos años, muestran que la configuración del Estado se encuentra ampliamente distanciada del modelo típico ideal del Estado legal-racional weberiano. Así lo señalaban integrantes del equipo de consultores que formaron parte de la Intervención Federal que se realizó en la provincia en 1993, según los testimonios que recopiló Farinetti (2012, p.101): “Todo el aparato estatal funcionaba (y debe seguir) para lo político, para el mantenimiento de lo político. La provincia no tenía ninguna información válida, de nada”. Farinetti señala la “incommensurabilidad entre una visión del Estado elaborada a partir de un tipo ideal legal burocrático y un Estado real, que quizás necesita votos para funcionar más que números” (Farinetti 2012, p.101).

En Santiago del Estero, las principales fuentes de recursos son las públicas. El Estado es el principal empleador³ y se trata de una de las provincias más dependientes de las transferencias de recursos nacionales, lo que pone en manos de los gobernantes una proporción importante de éstos⁴. En este contexto, una de las formas principales de relación con la política, de la ciudadanía

³ En 2009 la proporción de empleados públicos era de 50 cada mil habitantes, superior a la proporción nacional, 45 por

mil habitantes (Secretaría de Provincias, Ministerio del Interior). En 2001 el 26,3% de la población ocupada trabajaba en el sector público y dentro de los “obreros o empleados” este porcentaje era del 40,3%; valores significativamente más altos que los de Capital Federal (16,1 y 22,8%) y Buenos Aires (19 y 30,2%) (INDEC 2001).

⁴ En 2010 los ingresos tributarios de origen nacional representaban el 91%, mientras que los de origen provincial eran el 9% del total. La proporción de recursos nacionales se incrementó con respecto a 2003, cuando alcanzaban el 84% (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas 2011). En 2007 y en 2008, Santiago del Estero y Formosa eran las dos provincias con mayor dependencia de la coparticipación nacional (IIE-BCC 2009).

⁵ Con excepción de las elecciones para convencionales constituyentes y para diputados nacionales en 1985, que ganó la Unión Cívica Radical de Santiago del Estero.

⁶ Carlos Juárez gobernó la provincia de Santiago del Estero en cinco oportunidades: entre 1949 y 1952; entre 1973 y 1976, entre 1983 y 1987; entre 1995 y 1998; y entre 1999 y 2001. Dio lugar así al “juarismo”, la principal corriente política dentro del peronismo provincial, vigente incluso cuando Juárez se encontraba fuera de la gobernación.

⁷ El 16 de noviembre de 1993 tuvo lugar una protesta contra la sanción de una ley que adhería a la provincia a las leyes y decretos nacionales de reforma del Estado. A raíz de un retraso en sus salarios, hubo una manifestación de empleados públicos que siguió con la quema de edificios públicos (la casa de gobierno, los tribunales y la legislatura) y el saqueo y quema de una docena de domicilios particulares de funcionarios y dirigentes políticos locales, acusados de corrupción.

⁸ El 6 de febrero de 2003 se encontraron los cadáveres de dos jóvenes en La Dársena, una zona cercana a La Banda.

santiagueña, es aquella que la visualiza como un modo de “conseguir cosas” relativas a la subsistencia cotidiana, como empleo o alimentos (Farinetti 2005).

La configuración descrita se corresponde, en términos políticos, con una importante continuidad y estabilidad de los partidos oficialistas. La provincia fue gobernada por el Partido Justicialista desde el retorno de la democracia, en 1983, hasta 2004 –con la interrupción de la Intervención Federal entre 1993 y 1995. Durante este período, el justicialismo santiagueño triunfó en todas las elecciones provinciales⁵, si bien las fuerzas políticas opositoras (el radicalismo y sus desprendimientos) tenían una importante presencia territorial ya que gobernaban las dos principales ciudades, Santiago y La Banda. El justicialismo estaba liderado por Carlos Juárez, elegido como gobernador en cinco oportunidades⁶. Este partido sólo dejó la gobernación luego de movilizaciones sociales –el “estallido”, en 1993, conocido como el “Santiagueño”⁷ y la movilización por el reclamo del esclarecimiento de los crímenes de La Dársena⁸– que culminaron en Intervenciones Federales –en 1993 y 2004. Gerardo Zamora, de la Unión Cívica Radical, asumió como gobernador en 2005, liderando el Frente Cívico, formado por radicales y peronistas que se fueron incorporando progresivamente. El Frente Cívico triunfó en todas las elecciones desde 2005, y el gobernador logró ser reelecto en 2008 con el 85,3% de los votos y luego en 2013 su esposa fue electa gobernadora por la misma fuerza política.

Los estudios realizados sobre diversos aspectos de la política provincial, centrados en el período en que gobernaba el Partido Justicialista, muestran cierta “partidización” y/o politización de la burocracia provincial: la militancia política como criterio para obtener un empleo en el Estado, así como para acceder a distintos tipos de bienes públicos y en términos generales, una estrecha imbricación entre el Estado y el partido gobernante.

El Partido Justicialista, liderado por Carlos Juárez, monopolizaba las oportunidades de empleo y la distribución de recursos estatales de ayuda social (Schnyder 2009). En la década del noventa las unidades básicas del partido desempeñaron funciones ligadas al trabajo de asistencia social, regulando el acceso a los comedores comunitarios, a medicamentos y a atención de la salud a través de las Unidades Primarias de Atención (UPA); a la adjudicación de viviendas sociales y a planes sociales (Schnyder 2009). La militancia en el justicialismo era el criterio para la obtención de un empleo en las diferentes dependencias de la administración pública (Schnyder 2009; 2011).

Esta modalidad favoreció, entre otras consecuencias, la formación de vínculos informales entre dirigentes del Juarismo y la Policía provincial, que, junto con el Poder Judicial, fueron los ámbitos en que la partidización avanzó con mayor fuerza (Schnyder 2009, 2011). El juarismo organizó un aparato de inteligencia interna, el cual recopilaba información de los dirigentes sociales y políticos opositores. El sistema de designación de jueces, sospechados de ser simpatizantes o adherir al gobierno, evidenciaba la subordinación del Poder Judicial al partido gobernante. Es en virtud de estas características que Santiago del Estero fue considerado un caso de “autoritarismo subnacional” (Gibson 2005).

La imbricación entre el partido gobernante y el Poder Judicial también ha sido observada a través de las prácticas de las integrantes de la Rama Femenina del Partido Justicialista (Godoy 2012). Las razones para su reclutamiento en la justicia no tenían relación con las calificaciones técnicas o saberes especializados, sino con los méritos alcanzados en el “trabajo político”. Una vez en el cargo, continuarían realizando las tareas que las llevaron al poder. No sólo las que habían obtenido un empleo en Tribunales, sino, en general, en todas las reparticiones públicas, las integrantes de la Rama Femenina debían cumplir con actividades relacionadas con la “ayuda social” (chocolatadas para los niños de

A raíz de ello, tuvo lugar una manifestación en la que participaron diversos sectores de la sociedad civil provincial (Silveti 2006). Se ha señalado la preeminencia adquirida por actores no partidarios en estos episodios, tanto en la organización de la oposición local como en el accionar del gobierno nacional (Gibson 2005).

⁹ El diario *La Nación* describió las adquisiciones de Alegre.

Además de autos y camionetas, adquirió una casaquinta de construcción faraónica –con animales exóticos, piscinas, baños con jacuzzis, decenas de habitaciones con equipos de aire acondicionado. También se encontraron máquinas térmicas para contar y empaquetar fajos de dinero; y se revelaron viajes realizados con fondos públicos, así como la adquisición de varios departamentos (*La Nación*, 5 de julio de 2009).

¹⁰ La distinción entre la apropiación privada y la utilización política de los fondos públicos da cuenta de cierta moralidad que rige el correcto uso de los recursos estatales. En su estudio sobre la relación entre moralidad y política, Frederic (2004) cuestiona la visión de las acciones de los políticos como orientadas exclusivamente por una racionalidad instrumental y una ambición desmedida, carente de creencias y valores morales.

los barrios, relevamiento de las “necesidades”, tramitación de las pensiones, de sillas de ruedas) y las relacionadas con las tareas estrictamente políticas, como las afiliaciones partidarias, organización de actos políticos y de la logística electoral (Godoy 2012).

La penetración de la lógica partidaria en el Estado ha sido considerada como una forma de despojo de su carácter público. Se trata de la “colonización del aparato estatal” (O’Donnell 1989) por parte de los partidos que, justamente, opaca su dimensión pública. Sin embargo, el caso estudiado muestra que, al mismo tiempo que el Estado está atravesado por una lógica política, la obtención de un rédito *privado* es condenada. Así lo muestran distintos episodios de la historia política de la provincia.

En 2010 el entonces intendente Julio Alegre, perteneciente al partido gobernante Frente Cívico, fue acusado de “asociación ilícita”, defraudación calificada y malversación de caudales públicos. Casi diariamente, los medios de comunicación provinciales comenzaron a revelar cómo Alegre se había enriquecido, mostrando detalladamente la forma de vida que había logrado llevar a partir de la utilización de los fondos públicos para fines privados. Estos detalles también llenaron páginas de medios nacionales de prensa y minutos de televisión⁹.

Al interior del Frente Cívico, se cuestionaba que el intendente solicitara un 10% en cada repartición pública municipal, pero en lugar de destinar ese dinero para la “actividad política”, lo hiciera para sí mismo; era un claro caso de apropiación de fondos públicos para fines privados. La regla informal del “10% para el partido” parecía estar vigente desde hace tiempo y estaba relativamente naturalizada en el mundo político. El problema era que el dinero había sido ostensiblemente destinado a los bolsillos de Alegre y no utilizado con fines políticos. Por ejemplo, destinado a la realización de tareas de “ayuda social”, como la distribución de alimentos, medicamentos, colchones hasta incluso sillas de ruedas; así como obras de mayor envergadura como cloacas, pavimentación de calles, reparación de escuelas, hospitales. La producción y distribución de bienes públicos con “fines políticos” supone simultáneamente la capitalización personal del político que interviene –y del partido que integra– y el beneficio de los ciudadanos receptores¹⁰.

En el pasado, cuando se encontraba en el poder el Partido Justicialista, otro caso resonante reveló qué era considerado legítimo y qué no en cuanto al ejercicio de las actividades políticas y su capitalización personal. Cristina Flores, una poderosa dirigente de la Rama Femenina del Partido Justicialista, se convirtió en objeto de persecución judicial por parte del mismo poder político que integraba. Esta “hija política” de “los Juárez” –Carlos Juárez y su esposa “Nina”– pasó de ser una muestra de la lealtad incondicional a integrar la fila de los “traidores”, una vez que su poder fuera percibido como excesivo por los máximos líderes. Con ese objetivo, se promovió la construcción de causas judiciales en su contra. Entre otras acusaciones, se le atribuyó haber pedido dinero a cambio de facilitar el acceso a la líder principal, “Nina” Juárez, así como promover que le dieran “regalos” como contrapartida obligada por el acceso a un empleo público (Godoy 2012). Más allá de la veracidad de las acusaciones y del “verdadero” móvil, el caso revelaría que el enriquecimiento personal era considerado un abuso en el ejercicio de un cargo.

A Cristina Flores se le cuestionaba, entre otras cosas, recibir regalos para “dar audiencia” (*Infobae*, 23 de septiembre de 2003). “Dar audiencia” significa recibir personalmente a los diferentes ciudadanos que se acercan a los políticos, buscando en ellos asistencia con problemáticas que requieren el acceso a recursos estatales. Como se desarrolla más adelante, hacerlo es considerado

parte del trabajo de un político, así como el modo en que se mantiene la reputación política.

En el caso de Cristina Flores, el problema no era tanto solicitar una contrapartida, sino que esta era usufructuada en forma privada y no como recurso para el partido; al igual que el intendente Alegre, quien supuestamente destinaba el dinero para sus arcas personales y no para la actividad política.

En el caso de Alegre, se cuestionaba que se apropiara de los recursos que eran “para hacer política” en forma privada, adquiriendo, entre otras cosas, “una mansión de El Zanjón y otros dos inmuebles en el barrio Belgrano y en El Palomar”, “un chalé en Punta del Este”, “un piso en un edificio exclusivo de Córdoba”, “la cantidad de vehículos que se secuestraron de las propiedades de Alegre”, el hecho de que “el ex intendente contaba con guardia de seguridad privada en las viviendas que habitaba las 24hs”, con el costo que eso suponía (El Liberal, 7 de julio de 2007).

A través de los testimonios en el juicio realizado contra Flores, Godoy (2012) detalla la naturaleza de los regalos que recibía a cambio de sus actividades de mediación, tales como vestimenta, electrodomésticos, artículos de decoración para el hogar, entre otros obsequios que dan cuenta del carácter privado de los beneficios obtenidos. El problema fue que Flores “en tanto ‘intermediaria’, no fue jamás propietaria de los objetos que pasaron por sus manos, pero se atribuyó el derecho para sí y extraer de ellos un capital propio” (Godoy 2012, p.248). En virtud de su posición en la jerarquía política, así como los jefes “obligados a dar” descritos por Mauss (2009), Flores debía cumplir con las obligaciones derivadas de su posición de mediador, que conllevaba el deber moral de “dar respuesta a la gente” y, simultáneamente, era condición del crecimiento de su liderazgo político (Godoy 2012).

El rol de los políticos como mediadores entre el Estado y la ciudadanía es susceptible de estar sospechado de permitir la instrumentalización de los recursos que circulan a través de él para fines privados. El problema estructural de la posición del mediador es que aquellos bienes que circulan a través de su persona, en realidad no le pertenecen. J. Scott explica que, a diferencia del patrón, con recursos que le pertenecen, o directamente controla, y es por definición de un rango superior a su cliente, el “middle-man” o “broker” “funciona como un agente y él mismo no controla la cosa transferida”, sin estar definido su estatus relativo a otros que participan en la transacción (Scott 1972). Sin embargo, “es difícil determinar si alguien controla personalmente los bienes o si es un intermediario”, lo cual depende de “la evaluación social de la naturaleza del regalo” (Scott 1972, p.95), que es crucial.

Si bien el mediador no es dueño de los bienes públicos, no siempre está mal visto obtener un beneficio político por participar en su distribución. Estudiando la actividad de los mediadores, el presente artículo analiza las cuestiones relativas a la intervención de las personas en la distribución de los bienes públicos. Antes se realizan aclaraciones de índole metodológica sobre la producción de la evidencia empírica.

II.1 Nota metodológica

El material empírico está referido a las actividades cotidianas de dirigentes políticos con diferentes cargos electivos, pertenecientes al partido gobernante, a partir de una indagación cualitativa realizada entre los años 2012 y 2013. Se eligieron diez dirigentes políticos: tres legisladores provinciales, tres intendentes, dos concejales, un diputado nacional y un vicegobernador. Se realizaron entrevistas en profundidad a dichos dirigentes, así como a sus asesores y a otros integrantes de su red política; y se recurrió a la técnica de observación no

participante para reconstruir su actividad política cotidiana. Se produjo así información sobre las características de un día y de una semana de trabajo (su “agenda”), prestando especial atención a las formas de vinculación del dirigente con los ciudadanos y las relaciones establecidas con otros políticos y funcionarios.

La indagación realizada ha tenido en cuenta dos investigaciones del campo de la antropología política, si bien no referidas al nivel provincial específicamente ni a la Argentina. Bezerra (1999) ha investigado la actividad de los legisladores nacionales brasileños, especialmente la orientada a la liberación de recursos federales para sus “bases electorales”, que reconstruye a partir del estudio de la participación en la elaboración y ejecución del presupuesto nacional. Muestra que las actividades de los parlamentarios no están limitadas a sus atribuciones formales, sino que dedican gran parte de su esfuerzo a la atención de pedidos de carácter particularista de sus bases electorales. Así descubre que prácticas normalmente calificadas como corruptas o ilícitas, son percibidas por éstos como legítimas, como parte de las tareas de representación de las bases territoriales. Otra referencia es el trabajo de Abélès (2001) sobre la Asamblea Nacional en Francia, cuyos integrantes tienen una tarea doble: deben defender los intereses de la colectividad que representan y promover tanto como puedan su circunscripción. Y, asimismo, ocuparse de casos singulares. El “terreno” comanda los comportamientos de los diputados, que accedieron al cargo por su poder político local.

Se recupera la pregunta por las características de la actividad cotidiana de los políticos, más allá de las exigencias formales del cargo ocupado; prestando especial atención a las relaciones establecidas con las “bases electorales” y el trabajo de intermediación entre las mismas y los distintos niveles de la administración pública. A lo largo del trabajo, para referirse a cada dirigente, se menciona el cargo ocupado y el territorio donde han construido su poder político. De este modo, se preserva la identidad de cada uno y se resalta su relación con los ciudadanos del territorio donde construye sus apoyos políticos.

III. El Estado representativo: un modo particular de producción del “bien público”, desde la perspectiva los mediadores políticos

En la presente sección se estudia la actividad de los políticos provinciales con diferentes cargos electivos. Es sobre todo de los políticos que ocupan un cargo público, de quienes se espera actúen guiados por reglas universales, en beneficio de intereses generales, ajenos a intereses particulares. Más allá de los apoyos obtenidos en la campaña electoral, una vez en el cargo, los políticos, en términos ideales, aparecen como los representantes del “bien público”.

Se muestra cómo los políticos¹¹ se valen de su cargo electivo como un recurso para acceder a los bienes públicos, de un modo que generalmente no tiene que ver con las competencias formales asociadas al mismo. Ello es especialmente visible en el caso de quienes ocupan cargos legislativos –locales, provinciales y nacionales– en tanto sus principales funciones son relativas a la promoción de leyes, a pesar de lo cual, destinan gran parte de su actividad cotidiana a usar su influencia política para obtener bienes de las instancias burocráticas ejecutivas, para los ciudadanos que constituyen su base electoral. También se observará que en ocasiones se valen de sus competencias formales, si bien de un modo no previsto por el comportamiento “públicamente orientado” en términos ideales: también se busca beneficiar a ciudadanos individuales y grupos territoriales particulares.

A partir de la actividad de los políticos, quienes median personalmente entre las instancias burocráticas y los ciudadanos, guiados por un interés personal de

¹¹ Si bien en el presente trabajo se indaga sobre la actividad de los políticos con cargos electivos, es posible plantear que todo quien quiera acumular poder político en el ámbito provincial estudiado, debe realizar tareas de mediación entre la administración pública y los ciudadanos. Quienes tienen un cargo electivo disponen de mayores recursos para dichas actividades, tanto en términos materiales como simbólicos, tal como se desarrolla en estas páginas.

carácter político; se reconstruye una lógica de funcionamiento estatal, que supone la distribución de bienes públicos según criterios de representación política. Se trata de un *Estado representativo*, atravesado por criterios políticos, distante tanto de los cánones impersonales de la burocracia weberiana como de la apropiación privada de los bienes públicos.

La evidencia empírica producida sobre la actividad de los políticos se presenta en dos partes. En primer lugar, se muestra el rol que ejercen como mediadores entre los ciudadanos y los diferentes niveles de la administración estatal, lo cual supone un contacto personal con los ciudadanos, así como con otros políticos o funcionarios; de un modo que supone simultáneamente la obtención de un beneficio político personal y el de los ciudadanos representados. Luego, se describe cómo los políticos clasifican y abordan problemáticas de ciudadanos individuales y otras que implican el beneficio de un conjunto mayor; mostrando las fronteras borrosas entre lo que en la literatura se analiza a través de la clasificación binaria general-particular.

III.1 La actividad de los políticos provinciales: un Estado con una cara personal y política

No hace falta indagar demasiado sobre la realidad política santiagueña para advertir la distancia entre el modelo de burocracia impersonal weberiano y las prácticas políticas ampliamente extendidas en la provincia. La importancia de tener “un contacto” en la administración pública –conocer un funcionario, un empleado o un dirigente político a través de los cuales “agilizar los trámites”- no constituye ningún secreto. Valerse de dichas relaciones para acceder a los bienes públicos es una práctica naturalizada, institucionalizada informalmente.

Las causas de este funcionamiento parecen ser múltiples. En primer lugar, en un nivel general, la centralidad del Estado en la economía y en las necesidades cotidianas de gran parte de la población. La presión de demandas que recibe el Estado está vinculada asimismo con las condiciones de pobreza estructural de la provincia¹². Otra particularidad del distrito es la importancia de la población rural, con una gran cantidad de población dispersa¹³, a lo que se suma un estado de las vías de comunicación –rutas y caminos- que no siempre facilitan el traslado. Ello supone dificultades para los ciudadanos para trasladarse en los casos en que es necesario para “hacer trámites”. Incluso en el caso de los mismos políticos es así, lo que se refleja en la recurrente referencia a la importancia de la “movilidad” –los medios para trasladarse a lo largo de la provincia-, tal como lo requiere su actividad política. En el caso de quienes se encuentran en situaciones de pobreza esta dificultad de incrementa; haciéndose más crítico el rol del mediador político que, como se verá, muchas veces se ocupa de conseguir los recursos para llevar a los ciudadanos a las diferentes dependencias públicas que se encuentran en la capital provincial.

También son relevantes factores de tipo político-institucional, tales como la débil legitimidad de los mecanismos formales de procesamiento de las demandas sociales, como se observa en la noción de que los mismos son “más lentos”. Tanto ciudadanos como quienes se dedican a la política conocen un funcionamiento burocrático en el que es más factible obtener bienes públicos a través de la intervención personal de un político. Puede plantearse como hipótesis, que las acciones tanto de políticos, funcionarios y ciudadanos¹⁴ contribuyen a la configuración de un Estado atravesado por la política.

Lejos de encontrarse con la cara impersonal de la burocracia, los ciudadanos recurren a un político conocido, de quien espera actúe como su representante. Gran parte de la actividad de políticos con distintos cargos electivos consiste en utilizar sus contactos personales con funcionarios u otros políticos para beneficiar a los ciudadanos que forman parte de su base electoral.

¹² Según datos del Censo Nacional de 2010, Santiago del Estero muestra los porcentajes más altos de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) del país, con un 17,6% hogares con NBI, casi el doble del valor nacional (DINREP 2014).

¹³ El 34% de la población de Santiago del Estero es rural (vive en localidades de menos de 2.000 habitantes), dentro de la cual el 75% se encuentra dispersa en campo abierto (población “dispersa”) (INDEC 2001). Según datos de 2010, la densidad de población, medida en habitantes por kilómetro cuadrado, en Santiago del Estero es de 6,4, más baja que la de la Región del Noroeste Argentino, de 9,7 y aún más que la densidad de población nacional, 14,4 habitantes por kilómetro cuadrado (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas 2014).

¹⁴ Si bien no es un aspecto abordado en este artículo, es posible plantear que los

ciudadanos conocen, a partir de su práctica cotidiana, la estrecha imbricación entre política y Estado. En conversaciones informales con ciudadanos de la provincia, durante el trabajo de campo, fue posible reconstruir esta lógica de razonamiento, que podría ser sintetizada en frases tales como: “tengo mi casa gracias a la política”; “si no estás en política no conseguís nada”.

Las acciones de los políticos no se rigen exclusivamente por las normas que regulan su cargo; sino que siguen cursos de acción institucionalizados informalmente, es decir, pautas regularizadas de interacción que son conocidas, practicadas y regularmente aceptadas, aunque no necesariamente aprobadas normativamente (O'Donnell 2006) o cuyo cumplimiento se garantiza fuera de los canales oficiales (Levitsky & Helmke 2006); pero con una estabilidad y poder coercitivo similar a las instituciones formales, si bien reproducidas y transformadas por los individuos que realizan inversiones en ellas (Lagroye & Offerlé 2010)

De un modo que generalmente no está contemplado en las competencias formales asociadas a sus cargos electivos, los políticos se valen de los mismos como recursos para acceder a los bienes públicos. Como dirigentes investidos con la legitimidad dada por el voto, disponen de un plus en comparación con los ciudadanos comunes, una “chapa” que prueba que tienen representatividad política y, de ese modo, mayor legitimidad para acceder a los bienes públicos y distribuirlos hacia sus representados.

Es el caso de una diputada provincial que, además de las tareas propiamente legislativas, se dedica a “hacer trámites” para ciudadanos provenientes de la ciudad de Bandera, de dónde ella es oriunda y donde ha construido los apoyos políticos que le permitieron obtener un lugar en la lista de diputados provinciales. Si bien actualmente vive en la capital provincial, los fines de semana “largos” –cuando al fin de semana se agrega un feriado nacional- se dirige a Bandera, donde se dedica a “atender gente, necesidades”, hace “trámites” y vuelve “con un tanto de carpetas así para renovar”. Si bien cuenta con un secretario y dirigentes que la ayudan, explica que es ella misma la que “realiza los trámites”. Ella “tiene la chapa” necesaria para lograr ser atendida en las diversas reparticiones provinciales.

“Y vienen así ‘diputada’. Vamos, los acompaño. Yo tengo asesores, pero los trámites los hago yo. A mí me gusta hacerlos y los hago yo. Por eso te digo no me es dificultoso porque es una diputada que pide hablar con el ministro, una diputada que pide tal cosa” (Diputada provincial).

Los asesores pueden realizar trámites, pero si va ella personalmente puede “agilizarlos”: “Como que uno entra a chapear”, “Soy diputada, cómo no me vas a atender”. La vía formalmente contemplada, que supone, por ejemplo, la intervención de una asistente social es más lenta.

“Entonces como vamos nosotros, funcionarios o diputados o lo que sea. Yo no voy a ir a mentir. ‘Necesito tal cosa, señor ministro, ¿me lo autoriza?’ Ahí lo autoriza, mandamos. Y se consigue, o bien te dicen “mirá, hoy no podemos esto, hay que esperar quince, veinte días” (Diputada provincial).

La representatividad política –objetivada en un cargo electivo- constituye un recurso para “ser atendido” más fácilmente en las oficinas estatales. Los cargos electivos proveen de una cierta legitimidad o credibilidad (“yo no voy a mentir”), constituyen en cierta medida una garantía de que los bienes públicos llegarán a sus legítimos destinatarios, los ciudadanos. Este recurso de legitimidad no se agota en quienes ocupan un cargo electivo, sino que se extiende entre quienes son candidatos¹⁵ y entre quienes tuvieron cargos electivos en el pasado¹⁶. Se trata de una prueba de representatividad que indica que quien busca un beneficio político beneficiará al mismo tiempo a los ciudadanos.

En cierta forma, la dinámica descrita supone una “invasión de lo político” en una burocracia que se supone debe funcionar según criterios impersonales. Sin embargo, ello no equivale a una privatización de lo público. Quien ostenta la “chapa” de político no persigue un beneficio privado. Su objetivo es favorecer a sus bases electorales o a quienes son susceptibles de convertirse en tales. En el

¹⁵ Según explica el ahora intendente de Pozo Hondo, como candidato obtuvo una “bandera blanca” para presentarse ante ministerios, como el de desarrollo social, o la Dirección Provincial de *Vialidad*: “Una bandera blanca, es decir: mirá, es candidato nuestro y aténdelo”.

¹⁶ Por ejemplo, quienes fueron intendentes de una ciudad tendrán su nombre estrechamente asociados al territorio gobernado y conservarán un capital de legitimidad para continuar ejerciendo tareas de mediación en favor de su territorio.

¹⁷ Silverman (1977) estudia el rol de los patrones, que es crítico y exclusivo, a diferencia de los intermediarios. En ese sentido, como ya se señaló más arriba, en el presente trabajo es más pertinente hablar de intermediarios que de patrones.

corto, mediano o largo plazo, el dirigente puede capitalizar políticamente las “gestiones” realizadas.

Además del recurso que supone tener un cargo electivo, la capacidad de los políticos para tratar con la burocracia estatal, varía según los vínculos que tienen con otros dirigentes o funcionarios, es decir, su capital de relaciones sociales. En su estudio sobre mediación política en Italia, Silverman (1977) explica que el mediador más valorado no es el más rico ni el más generoso, sino el que tiene mejores conexiones, para facilitar el tratamiento con instituciones o personas fuera del sistema político local¹⁷. Se trata de vínculos creados a partir de la trayectoria política anterior, en su militancia política, así como en el desempeño de otros cargos electivos.

Por ejemplo, el diputado provincial proveniente de la ciudad de Tintina, tiene “contactos” a nivel nacional, como por ejemplo con una senadora nacional perteneciente a su mismo partido político, a quien conoció cuando ambos eran diputados provinciales. Gracias a esta relación, es que logra tener mayor acceso a los ministerios nacionales, a pesar de no ser intendente. Los jefes comunales tienen mayor posibilidad de ser “atendidos en Buenos Aires”.

“Los ministerios nacionales se manejan con intendentes, con comisionados municipales, ellos tienen más acceso porque son funcionarios de cada uno de los pueblos, hoy los diputados no tenemos tanto acceso. Los intendentes sí, tienen muchísimo, van constantemente a Buenos Aires, a conseguir obras, a gestionar obras, y hay muchísima respuesta” (Diputado nacional, ex intendente).

Para “tener respuesta” en Buenos Aires, el diputado debe presentarse “a través” del gobernador, del Ministro de Gobierno, de la senadora nacional, u otros diputados nacionales. Como están en Buenos Aires, los legisladores nacionales tienen “más acceso” y conocen a qué área hay que dirigirse, según él expresa.

“Por ahí nosotros vamos y andamos dos o tres días dando vuelta y no tenemos acceso, pero alguien nos tiene que llevar y mostrarnos, decirnos qué área de gobierno podemos conseguir cosas. Por ejemplo, un camión térmico, un camión recolector de residuos, un camión de agua, de servicio de agua, que es tan importante acá en la zona de Santiago, no tenemos agua” (Diputado nacional).

Se observa algo similar a lo estudiado por Bezerra (1999) en cuanto al rol de los parlamentarios brasileros, que son reconocidos como quienes detentan el poder para actuar con la burocracia gubernamental. Un diputado nacional proveniente de la ciudad de Clodomira actúa como un gestor de los comisionados municipales de la provincia, a quienes ayuda en sus visitas a Buenos Aires, con el objeto de obtener, en los diferentes ministerios nacionales, recursos para sus municipios.

“Todas esas clases de gestiones a nivel nacional las hacemos nosotros y acompañamos a algunos comisionados que vienen para acá porque yo le digo a los comisionados a todos los que los cruzo, porque hacen gestiones aquí en Buenos Aires, que el despacho es de ellos, que vengan, él los atiende, aquí les conseguimos nosotros, porque muchos no conocen lo que es Buenos Aires, cómo se van a manejar, nosotros desde aquí los ayudamos, tienen para hacer notas, por ahí necesitan notas, les consigue el hotel más barato, le tratamos de acomodar la situación para ellos, que hagan su gestión, que lleven su gestión a su pueblo” (Diputado nacional).

El diputado nacional también es buscado para la resolución de problemáticas individuales. Ha sido posible observar cómo un concejal de la ciudad de Termas de Río Hondo lo llama personalmente al legislador nacional para solicitarle ayuda para un ciudadano cuyo hijo tuvo un accidente que lo dejó sin la posibilidad de caminar, algo que estaba volviendo a hacer contra todo pronóstico médico. El concejal, además de conseguirle medicamentos, le explicó el

procedimiento para obtener una pensión y le prometió que le iba a llevar al diputado nacional a su casa “para comprometerlo” personalmente dado que –dice– “está en Nación” y podía ayudarlo.

Además del diputado nacional, dicho concejal dispone de otros contactos, con ministros y con quienes tienen cargos estables en la administración pública provincial. Por ejemplo, en el área de Acción Social, del Ministerio de Salud y Acción Social, conoce hace años a la secretaria técnica, quien “soluciona problemas muy importantes de mucha gente”, como por ejemplo viabilizar subsidios para quienes no tienen obra social.

La dinámica descrita escapa a la relación canónica entre público y privado descrita en la literatura, relación que, como señala Signorelli (1996), es de tipo diverso y tiene contenidos diferentes. Los políticos estudiados vehiculizan sus contactos personales en favor de los ciudadanos a quienes representan o buscan representar; lo cual difícilmente puede ser catalogado como casos en que “las relaciones privadas eran eficaces en el ámbito público para obtener un destino ventajoso, en términos privados, de recursos que tendrían que haber sido asignados, en cambio, según unos criterios universales, públicos” (Signorelli 1996, p.30).

Los políticos, activando sus contactos personales, viabilizan la llegada de los bienes públicos hacia sus destinatarios. Más que una “invasión de lo político” en una burocracia impersonal, se trata de un funcionamiento burocrático atravesado por lo político o constitutivamente político.

Asimismo, para mantener su legitimidad política, los dirigentes deben, en la medida de lo posible, tener un contacto personalizado con quienes buscan, a través de ellos, distintos tipos de respuesta del Estado. La práctica del contacto personal entre ciudadanos y dirigentes políticos se encuentra objetivada en la existencia de una suerte de “salas de espera” montadas en las intendencias, en el edificio donde funciona la vice gobernación, en la Legislatura y en los Concejos Deliberantes de distintas ciudades. Si bien no se ha realizado un estudio sistemático como el de Auyero (2013), sobre la práctica de “esperar” en las reparticiones estatales, se ha observado cómo ciudadanos con diferentes inquietudes se anotan en una lista y esperan ser recibidos por los políticos. Incluso en el curso del trabajo de campo, para entrevistar a los dirigentes políticos, fue necesario anotarse en dicha lista y explicar el motivo de la consulta, “realizar una tesis de doctorado para la Universidad de Buenos Aires”. En general fue posible acceder al político en cuestión, salvo en el caso de un intendente, quien, a pesar haber esperado dos horas y media junto con el resto de los ciudadanos, decidió no “recibirme”: había ciudadanos que habían esperado todo el día anterior y habían vuelto ese día. Además, a diferencia de todo el resto, al no tratarse de un ciudadano del municipio, no había ningún incentivo de tipo político-electoral para “atenderme”.

El intendente de Pozo Hondo – una ciudad de poco más de 3000 habitantes – explica que no tiene privacidad ni horarios. Si lo buscan en la municipalidad y no lo encuentran, lo hacen en su casa. El trabajo tampoco termina el fin de semana, un domingo lo buscaron a las seis de la tarde y, finalmente, estuvo hasta las once de la noche en el frente de su casa, ya que terminaba de “atender” a uno y llegaba otro. Para “atender” a los ciudadanos de Pozo Hondo, no da “audiencia” propiamente dicha, lo cual supone una cita con horario, costumbre que intentó introducir sin éxito. El criterio es, entonces, el orden de llegada. Sólo se establecen prioridades cuando llegan a Pozo Hondo funcionarios provinciales, como el director de la Dirección de Energía de la provincia, o funcionarios de Recursos Hídricos, cuya visita puede llevar a la concreción de obras solicitadas.

En la ciudad de Termas de Río Hondo, de más de 30.000 habitantes, una escala mucho mayor que Pozo Hondo, también se observa la metodología de “atención” a los ciudadanos que buscan soluciones en la persona del intendente. Los días miércoles están destinados a recibir a los habitantes de Termas y el criterio de atención es el orden de llegada. En la sala de espera se observa a una pareja de comerciantes que desean consultar las condiciones para un nuevo emprendimiento gastronómico. Como también a un grupo de mujeres provenientes del interior, cuyos familiares habían ido a trabajar en la zafra en la lindante provincia de Tucumán. Al no haber tenido éxito económico, deseaban volver a Santiago del Estero pero no tenían los medios. El intendente planeaba enviar un transporte para trasladar a la gente y, al mismo tiempo, los camiones de su empresa de corralón de materiales para ocuparse de los muebles.

Los concejales también reciben personalmente a los ciudadanos de su ciudad. Cuando se contacta a un concejal de la ciudad de Termas, se lo encuentra, en la sede del Concejo Deliberante preparando el trabajo legislativo para la semana siguiente. Ese mismo día “atenderá” diversos pedidos de las personas que lo requieren, en la sede del Concejo. Al igual que los intendentes, el criterio de “atención” es el orden de llegada. Cuando se busca entrevistarlos, recibe a la entrevistadora enseguida, pero luego interrumpe el encuentro para hacer pasar a una madre con un niño, explicando que “ella estaba antes”. Como es de esperar, en comparación con los intendentes, la cantidad de gente en la “sala de espera” es mucho menor.

Podría aducirse que este tipo de relación entre representantes y representados es propio del espacio municipal, que facilita un contacto personalizado. Incluso es lo que podría esperarse de quienes ocupan cargos en este nivel de gobierno: que se ocupen de la resolución de los problemas cotidianos más inmediatos de los ciudadanos¹⁸.

El caso estudiado muestra que, efectivamente, el nivel municipal facilita el contacto cotidiano con las problemáticas particulares de los ciudadanos. Sin embargo, es posible plantear que el modelo de relación representante-representado del nivel municipal está presente en otros niveles de gobierno, provincial e incluso nacional. Los legisladores provinciales, el vicegobernador y los diputados nacionales tienen contacto personal, así como conocimiento de las problemáticas particulares de ciudadanos de su base territorial.

Es así como, por ejemplo, es posible encontrar una sala de espera en el edificio donde funciona la vicegobernación. A diferencia de otros dirigentes políticos de menor jerarquía, que “atienden” a la gente por el criterio del orden de llegada, el vicegobernador “da audiencia” toda la semana con excepción de los martes, cuando concurre a la Legislatura. En el edificio donde se encuentra su despacho hay una suerte de sala de espera para solicitar audiencia por la mañana, un día y un horario para ser recibido. Él elegirá cuáles de esos pedidos considerará ese mismo día a la tarde. El edificio se poblará, así, de diferentes ciudadanos con el objetivo de contactarlo personalmente. Los que no lo logren, al menos serán atendidos por su secretario, en una oficina que muchas veces se puede encontrar con la puerta abierta.

La atención personalizada de las problemáticas de cada ciudadano, parece ser una pauta relativamente institucionalizada en la provincia, más allá del cargo ocupado, si bien es posible plantear que tiene en el espacio municipal sus mayores posibilidades de realización.

Las prácticas descritas no parecen ser ajenas a una forma de legitimidad política que se ha conceptualizado como “democracia de proximidad”¹⁹, en el que el ámbito local aparece como modelo de la política legítima, en tanto espacios en los que es posible el contacto directo entre representantes y re-

¹⁸ A partir del caso de la Ciudad de Buenos Aires, Landau (2014a; 2014b) reconstruye las concepciones del nivel municipal como el espacio del gobierno de los asuntos locales y administrativos, diferentes del nivel provincial y sobre todo del nacional, como el espacio de los asuntos generales y políticos; concepciones que luego cayeron en desuso.

¹⁹ Para un estudio sobre esta forma de legitimidad política y las “políticas de proximidad”

en las que se encarnan, véase Lefebvre y Le Bart (2005) y Rosanvallon (2008). Para el caso argentino, ver Annunziata (2011; 2015).

presentados. El ámbito local, el barrio, el terreno son objeto de exaltación (Annunziata 2011). Sin embargo, la proximidad como forma de legitimidad no es exclusiva de la política local, sino que se advierte en las estrategias discursivas de los actores políticos en todos los niveles de la representación – local, provincial y nacional – que buscan mostrar que el gobernante ‘se acerca’ más a la realidad cotidiana, concreta y singular de los ciudadanos (Annunziata 2011). La metáfora de “acercar el Estado” a la ciudadanía guiará la implementación de políticas participativas y en ella residirá la clave para su supuesta mayor eficiencia; en contraste con un pasado en el que el Estado y los funcionarios estaban “lejos” de los ciudadanos (Landau 2008).

Es importante sin embargo diferenciar las “políticas de proximidad” – tales como el Presupuesto Participativo” – que incluyen dispositivos institucionales en los que esta forma de legitimidad se cristaliza; de las prácticas descritas en este artículo, que son fundamentalmente de carácter informal y no se valen de las mismas categorías – participación y proximidad–. Sin embargo, es posible plantear que ciudadanos y actores políticos se valen en su práctica de la metáfora espacial (Landau 2008) – no siempre explícitamente- según la cual cuánto más cerca se encuentren los ciudadanos de los políticos y funcionarios, más factible es el acceso a los bienes públicos.

Los habitantes de Pozo Hondo, explica el intendente, no buscan a la persona específicamente encargada de un área, sino que lo buscan a él, la “cabeza de la institución”, para que, en todo caso, él luego decida o lo derive a otro responsable del municipio. Por ejemplo, “si tienen un problema que quieren mejoramiento habitacional, no lo buscan al secretario de obras públicas, lo buscan al intendente”. Si bien intentaron cambiar esta “costumbre”, “a la gente la gana la impaciencia”, en tanto “los recursos siempre son menores que las necesidades”, argumento que será esgrimido por la casi totalidad de los dirigentes políticos. Por ejemplo, si ya está en marcha un expediente por una obra pública, siempre van a hablar con el intendente porque piensan que si no lo hacen “no sale”. A veces la tardanza sólo tiene que ver con el circuito administrativo normal del funcionamiento de una municipalidad o de la administración provincial. Así lo describe un intendente:

“Yo salgo de aquí, salgo por aquí a Beltrán y siempre hay gente esperándome, que plata para el boleto, que para un medicamento y yo les digo, tienen que venir y hablar con la asistente social, ella les va a pedir dos papeles que presenten. Tienen que hacer la gestión por ahí, no, la gente no se acostumbra, la gente viene al intendente” (Intendente de Beltrán).

Los circuitos formales disponen de escasa legitimidad entre los ciudadanos, que prefieren contactar directamente a un representante político. Más allá de si las prácticas descritas son más o menos eficientes en términos del funcionamiento efectivo de los mecanismos burocráticos; muestran sobre todo formas legítimas de vinculación política. En relación con las políticas participativas, Landau (2008) señala que, más allá de los efectos en términos de eficiencia y representatividad de las instituciones estatales, las mismas buscan desmontar el mito en torno a la “lejanía” entre autoridades estatales y ciudadanos como causa de su “ineficiencia”. Del mismo modo, es posible plantear que las prácticas descritas en el presente trabajo cumplen una función de legitimación política.

La reputación política está en juego: entre las críticas más recurrentes a los intendentes, por ejemplo, se encuentra la queja por no brindar una respuesta personalizada a cada vecino. Un ex intendente de la ciudad de Suncho Corral cuestionará al actual por “no recibir gente, no dar soluciones”. En la “sala de espera” de la intendencia de la ciudad de Fernández, se escuchará a los vecinos hablar bien del jefe comunal que “a pesar de ser joven trabaja”, ya que recibe a toda la gente que se acerca a la municipalidad.

Lo observado permite, en cierta medida, matizar el análisis realizado por Auyero (2013) sobre la práctica de esperar, entendida en los términos de una relación de sujeción de los sectores pobres por parte del Estado. A diferencia de lo observado por el autor, en dichas “salas de espera” no parece reinar la arbitrariedad y la incertidumbre, existen criterios como el orden de llegada y la prioridad de quienes ostentan cargos políticos. A su vez, los mismos políticos parecen estar, de algún modo, obligados a recibir personalmente a cada ciudadano, más allá de estar de acuerdo o no con esta práctica. El capital político del dirigente en cuestión está en juego.

El intendente de Pozo Hondo destaca que lo importante es “estar presente”, más allá de dar una respuesta o no, más allá de la realización de las obras, ya “el contacto con el vecino es primordial”. Una de las principales razones por las que no puede dejar de “estar presente” es que en el municipio existe una importante oposición política. Descuidar la atención personalizada de cada ciudadano que se le acerca puede ser capitalizado por los integrantes de la oposición.

Lejos de tratarse de la gestión de meros asuntos administrativos, en la recepción personalizada de los ciudadanos y la distribución de bienes públicos destinada a resolver diferentes problemáticas, se juegan los mecanismos de acumulación de poder político. A través de las “gestiones” que los políticos realizan en beneficio de los ciudadanos, crean o refuerzan lazos personales que luego podrán capitalizar –o no- políticamente. El interés político está siempre presente. Ser reconocido como quien “escucha” y se “ocupa” de los problemas permite conservar y/o aumentar el apoyo político, o al menos no perderlo. Las “gestiones” –actividades de mediación con la burocracia- que los políticos realizan para los ciudadanos no siempre son realizadas con la expectativa de una retribución electoral directa.

“A lo mejor nunca más me ven, a lo mejor ni se acuerdan nunca más. Lo que sí yo espero que esta gente siga confiando en el proyecto de gobierno que tenemos” (Diputada provincial proveniente de Loreto).

Igualmente, invitados a reflexionar sobre ello, es probable que expliciten su posible capitalización política.

“Miren que me queda pendiente una visita. Siempre, siempre, más en la zona mía que es permanente el contacto siempre les digo. Y bueno, cuando teníamos la posibilidad que el intendente podía ser reelecto yo caminé toda la ciudad porque en todo lugar tenía un motivo para ser recibida. Fui muy bien recibida y nos ha ido muy bien en la elección. Así que bueno, yo creo que eso es el resultado final” (Diputada provincial proveniente de Bandera).

Los políticos deben respetar “las formas” de “atención” socialmente aceptadas: la recepción personalizada de los pedidos y reclamos de los ciudadanos. También deben tener en cuenta los tiempos legítimos para explicitar el interés político presente en su accionar. Los momentos del don están instituidos socialmente (Mauss 2009).

En momentos no electorales, el fin político de las actividades de mediación nunca es abiertamente mostrado, lo cual es el principio de la eficacia política de estas tareas. En sus recorridos por los barrios de la capital provincial, el vicegobernador explica que sólo luego -en elecciones- se hablará de candidaturas, que “ahora se trata de la responsabilidad de los gobernantes de ocuparse de la gestión”. Está mal visto quien sólo “aparece para la elección”, los políticos aclaran que “trabajan todo el año”.

Las personas a las que el ex intendente de Suncho Corral “les dio trabajo y planes”, los “mandó al Hospital Garrahan” (un hospital de niños en Buenos Aires), los ayudó “en los momentos más difíciles”, “no te olvidan nunca”. Por ello puede volver a “pedirles su voto” para las elecciones, a pesar de haber dejado la

intendencia hace tres años, con la esperanza de que quien recibió el beneficio no sea “desagradecido” y “recuerde” cómo lo ayudó, o lo “atendió”. Estas actividades son, al mismo tiempo, desinteresadas e interesadas en términos de rédito político. El dirigente que dio respuesta a una problemática determinada, con incertidumbre sobre la posibilidad de ser correspondido, en otro momento podrá buscar el apoyo político de aquéllos a quienes les “hizo una gestión”, esperan “gestos de gratitud” de los ciudadanos.

El político, al beneficiar a los ciudadanos, obtiene al mismo tiempo un rédito político personal. En la literatura sociológica y antropológica, es posible encontrar la idea del beneficio político como un elemento que permite que los intereses de los representados sean tomados en cuenta. Offerlé afirma que “los empresarios políticos sirven sirviéndose” (Offerlé 2004, p.104). Bourdieu explica que es posible que “persiguiendo la satisfacción de los intereses específicos que les impone la competencia al interior del campo, los profesionales den satisfacción además a los intereses de sus mandantes” (Bourdieu 1981, p.9). Desde la teoría de los dones y contradones, se advierte que la actividad del político es simultáneamente desinteresada e interesada (Maus 2009), en tanto que al mismo tiempo que “sirve” desinteresadamente –sin certeza de que será retribuido políticamente- a sus bases políticas, acumula poder político personal. Los dirigentes no se guían exclusivamente por consideraciones “universales”, pero tampoco necesariamente por sus fines privados: es en beneficio de sus (potenciales) bases políticas que actúan, motivados por su interés político personal.

Desde la ciencia política, Thompson (2013) distingue entre beneficio personal y político. El beneficio personal remite a lo que en el presente trabajo se describe como beneficio privado: regalos, viajes, empleos para los familiares del funcionario. Son bienes que sirven al interés propio, pero no tienen vinculación con el ejercicio de un rol político. El beneficio político no siempre equivale a la corrupción, que supone la contaminación de lo público por lo privado. Cuando un legislador acepta una contribución de campaña y le hacen un favor al contribuyente, el beneficio político puede ser corrupto o no, explica, dependiendo si ello socava o promueve el proceso legislativo o el proceso democrático más general. La búsqueda de beneficio político aparece como un elemento necesario de la estructura de incentivos, en el sistema político norteamericano, y en toda democracia basada en elecciones (Thompson 2013).

Los políticos estudiados obtienen una ganancia política, no se trata de un beneficio privado. Asimismo, la búsqueda de beneficios políticos funciona como un incentivo democrático, en tanto es lo que permite que los intereses de sus representados sean tenidos en cuenta. Es cierto que, tal como propone O’Donnell (1997), no parecen ser abstractas “reglas universales y públicamente orientadas” o la categoría general de ciudadanía la que guía la acción de los políticos analizados; que ofician principalmente como representantes de los intereses de ciudadanos y grupos concretos. Sin embargo, ello no es necesariamente antagónico con la universalidad que se espera de los gobernantes, ni es necesariamente incompatible con la promoción del bien colectivo, o al menos se encuentra en una zona gris.

III.2 La representación de los intereses individuales y los colectivo-territoriales: el particularismo al servicio del “bien público” concreto.

Las actividades desplegadas por los políticos estudiados suponen relaciones singulares y personalizadas con ciudadanos cuyos intereses representan, dinámica que se asemeja a aquella descrita para las llamadas máquinas políticas (Merton 1964; Scott 1969; Bonnet 2010).

“La máquina electoral no considera al cuerpo electoral como una masa amorfa e indiferenciada de votantes (...) Con aguda intuición sociológica, la máquina reconoce que cada elector es una persona que vive en una barriada específica, con problemas y necesidades personales específicos” (Merton 1964, p.150).

A través de las actividades de mediación de los políticos, el Estado toma en cuenta las necesidades y demandas de ciudadanos provenientes de diferentes territorios. De ese modo, sin apelar “en general a los grandes intereses públicos”, mediante sus agentes locales, la máquina, “llena la importante *función social de humanizar y personalizar toda clase de ayuda* a quienes la necesitan” (Merton 1964, p.150). Este modo de vinculación de los ciudadanos con el Estado se suele contraponer con un modelo ideal de producción del bien público, en que los políticos se dirigen hacia los ciudadanos en general –sin considerar sus particularidades. Esta oposición se observa en la clasificación entre vínculos clientelares y programáticos (Kitschelt & Wilkinson 2007). Los políticos clientelares construyen sus redes de apoyo político entre individuos particulares y pequeños grupos, a través de la dotación de incentivos materiales a la medida de sus necesidades personales. A diferencia de ellos, los políticos programáticos producen bienes según criterios universalistas, a los que pueden acceder todos los electores independientemente de si votaron, o no, por ellos (Kitschelt & Wilkinson 2012).

Las prácticas particularistas aparecen socavando la dimensión pública de la actividad de gobernantes que se supone deben seguir reglas universales y públicamente orientadas (O’Donnell 1997 2006). Sin embargo, estudiando la práctica de los políticos, se observa que los límites entre las dimensiones universales y particulares de su accionar no son tan claros. Como tampoco resulta claro que, al beneficiar a individuos y grupos particulares, los políticos priven al resto de los bienes públicos, de uso común.

Otras investigaciones han planteado una relación no necesariamente antagónica entre las prácticas de tipo particularista y la universalidad que se espera de los representantes políticos. Según Levitsky y Helmke (2006), si bien las instituciones informales particularistas como el clientelismo pueden erosionar la dimensión programática de la representación, sus efectos no son uniformemente negativos. En ocasiones, permiten tener en cuenta los intereses de ciertos sectores, que de otro modo serían ignorados. Un ejemplo es el de la actividad de los legisladores provenientes de las localidades pobres en Honduras, quienes gracias a una institución informal como el clientelismo, promueven leyes que benefician a sus votantes locales; a pesar de los débiles incentivos electorales provistos por el sistema de representación proporcional de lista cerrada (Taylor-Robinson 2006).

Bezerra (1999) explica que, idealmente, la actividad parlamentaria de los legisladores nacionales brasileños se realiza dentro del Congreso, dirigida hacia el colectivo, la “nación”, los “brasileros”; en contraste con la atención de intereses particulares –como los de un estado o municipio, grupos o personas. Sin embargo, gran parte de la actividad de los legisladores se realiza fuera del Congreso y está relacionada con ministerios, secretarías con el objeto de atender estos “intereses particulares”.

Asimismo, las concepciones de los prefectos y los parlamentarios en torno a la obtención de recursos para la realización de obras en los estados y municipios muestran que, para estos, el desempeño político pasa por la realización de beneficios públicos. Bezerra (1999) cuestiona así la oposición, presente en la literatura académica, entre el interés público y las prácticas clientelistas.

En la investigación realizada en la provincia de Santiago del Estero, se han reconstruido las nociones o clasificaciones de los políticos sobre lo general o lo común y lo particular; lo cual contribuye a la comprensión de las prácticas

efectivas de representación política, que difícilmente pueden ser aprehendidas a través de las clasificaciones binarias público-privado, general-particular. Los políticos santiagueños distinguen entre las problemáticas de ciudadanos individuales y las que implican el beneficio de un conjunto más grande de ciudadanos, generalmente los ciudadanos de un territorio determinado. Es posible plantear que ambos tipos de problemáticas conciernen al bien público, concebido desde la práctica concreta de los políticos, que supone tomar en cuenta las particularidades de los ciudadanos representados.

Con la categoría de “lo social”, los políticos se refieren a los pedidos personalizados de bienes –medicamentos, alimentos, pasajes para viajar a Buenos Aires, por ejemplo- con destinatarios individuales; en contraposición a “los proyectos más grandes”, que benefician a los ciudadanos de un territorio determinado y que generalmente consisten en obras y servicios públicos –refacción o construcción de escuelas y hospitales, pavimentación de rutas, servicio de recolección de basura, entre otros.

El intendente de Beltrán afirma que se preocupa tanto por los “proyectos más grandes” como por las “cosas que te viene a pedir acá la gente”. Con los funcionarios de mayor jerarquía, “gestiona” obras como, por ejemplo, refaccionar una plaza; mientras que, para pedidos como pelotas y trofeos para un campeonato de fútbol organizado por un club local, los compra directamente, o los pide en la Subsecretaría de Deportes de la Provincia. A su vez, la Subsecretaría de Desarrollo Social, explica, “es la que te provee de las chapas, los colchones, mercadería, rollos de plástico, ayuda social”.

En una ciudad como Termas de Río Hondo, con un desarrollo económico impulsado por el turismo, el intendente se ocupa de grandes obras de infraestructura, como la refacción de la costanera, un aeropuerto, un autódromo, una Reserva Natural, la inauguración de un balneario público de aguas termales, la pavimentación de trescientas cuadras y la puesta en marcha de un sistema integral de cloacas²⁰. Ello no exime al intendente de las tareas clasificadas como “sociales”, que involucran la atención personalizada de reclamos individuales de los ciudadanos –tal como se observó en la “sala de espera” del edificio municipal. El mismo intendente explica la variedad de cuestiones de las que se ocupa.

“Acá no es sólo una tarea de atender la ciudad en cuanto a su infraestructura, sino que estamos pendientes de la parte cultural, social. Ayudamos a mucha gente a trasladarse a Buenos Aires, por distintos problemas de salud. Ayudamos a la gente, con todo lo que sea atención de salud ayudamos, conseguir prótesis, etc. Y después viajes afuera en casos de gente que va a competir, como Lucía Moyano, que ya compitió no solo a nivel nacional sino internacional, al chico Cano que también compite a nivel internacional” (Intendente de Termas de Río Hondo).

Las cuestiones individuales son tomadas como parte de problemáticas comunes y, podría decirse, subsumidas en categorías con cierto grado de generalidad, tales como “lo social”. La resolución de una cuestión individual no implica responder a un interés privado, ni sustraer del disfrute de los bienes públicos a otros ciudadanos. Eventualmente, los intereses y demandas de todos los ciudadanos son susceptibles de caer en la categoría de “lo social”.

Quienes cumplen tareas legislativas diferencian sus actividades como legisladores y los aspectos “sociales” de su quehacer cotidiano. El concejal de Termas explica que, además de su actividad legislativa, tiene su “faceta social”. En el mismo Concejo Deliberante, recibe a ciudadanos con problemas de salud: una mujer cuyo hijo sufre de ataques de epilepsia y un hombre que necesita vitaminas. En el primer caso ha iniciado una “gestión” en el nivel provincial, donde existe un programa social, o “ayudas”, para los que no tienen obra social. Mientras, el concejal le compra los medicamentos con su propia obra social. En

²⁰ En un contexto de afluencia de recursos nacionales a la provincia, y a los municipios en particular (Lodola 2011), bajo los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Kirchner (2007-2011 y 2001-2015).

el segundo caso, un problema de menor costo financiero, lo resuelve con su propio dinero.

El concejal de la capital provincial también cumple tareas de “ayuda social” en paralelo a sus tareas legislativas.

“Yo trato en la medida de lo posible ayudar, en la medida de los fondos que nosotros disponemos, pero yo ayudo mucho en boletos de colectivos. Por ejemplo la gente viene y dice, mire tenemos que ir al Garrahan, tengo que mandar a mi hijo” (Concejal de la capital).

El concejal se ocupa de problemáticas individuales, especialmente de las personas que solicitan viajar a Buenos Aires por temas de salud. Para ello, utiliza los recursos del Concejo Deliberante, que dispone de fondos para otorgar subsidios, un aspecto no muy conocido del funcionamiento del órgano legislativo y que, en términos estrictos, no corresponde con sus competencias formales.

La diputada provincial oriunda de Bandera también se ocupa del “día a día”, de lo que considera “la parte social”, también en general temas relacionados con la salud.

“Así que bueno éste es el día a día y uno ayuda permanentemente en la parte social. Desde entrega de sillas de ruedas, de entrega de ayudas económicas, tanto por salud como por urgencias, el acompañar a los familiares cuando traen sus enfermos aquí en el hospital regional, en todo sentido el acompañamiento de personas, económico” (Diputada provincial).

Las tareas realizadas por la diputada permiten acelerar los tiempos administrativos y evitar los gastos de la realización de trámites en la capital provincial, algo importante para quienes viven en el interior de la provincia y disponen de escasos recursos. Por ejemplo, para conseguir una silla de ruedas, lleva a la capital la documentación con “todos los requisitos del paciente, y claro, yo no los hago venir, yo lo firmo, me hago responsable, se lo llevamos y lo entregamos en el lugar” y hace el pedido en el Ministerio de Desarrollo Social. El beneficiario sólo debe ir al médico y consignar los requisitos de la silla de ruedas. Normalmente se trata de pacientes sin obra social, éstos son los casos prioritarios: “Uno por lo general le hace a la gente que no tiene nada, a éstos, ésa es la función de uno”.

Los políticos offician mayormente como representantes de quienes se encuentran en una situación de desprotección social -sin obra social, sin recursos para trasladarse a un hospital ni comprar medicamentos, por ejemplo- la cual constituye una categoría general que clasifica a los ciudadanos y orienta la acción de los mediadores políticos. Dicha generalidad sin embargo no es de carácter abstracto, en tanto los políticos benefician mayormente²¹ a quienes integran su base electoral, situada en un territorio – barrio, ciudad, departamento – determinado.

Asimismo, gran parte de la actividad de los políticos estudiados, más allá del cargo, consiste en obtener bienes públicos, impulsar obras y medidas que benefician al territorio de trabajo político, que así benefician a la comunidad local como un todo.

Recuperando el estudio de Victor Nunes Leal sobre ‘coronelismo’²², Bezerra (1999) postula la vinculación entre interés público y las acciones dirigidas para las localidades. Lo público puede remitir a la idea de colectividades, que pueden ser identificadas con los intereses locales. Frente a aquellos que acusan a los jefes políticos locales de “falta de espíritu público” e “ideal político”, recuerda que es a ellos que se deben las principales mejoras (escuelas, calles, correo, luz eléctrica, hospital, etc.) de su municipio o distrito (Leal citado por Bezerra 1999, p.126)

²¹ En ocasiones realizan tareas de mediación en beneficio de ciudadanos que no integran su base política-territorial, pero la mayor parte está orientada a la misma. Ocuparse de problemáticas de los ciudadanos de otros territorios, de forma sistemática, supone competir con los dirigentes con base política en esos lugares; existen fronteras que delimitan el territorio de trabajo político. Por ejemplo, la actividad principal de una diputada está vinculada con Loreto. En ocasiones toma en cuenta, pedidos y problemáticas de ciudadanos y

organizaciones de otras localidades, como la capital, donde tiene contacto con pequeños grupos barriales, a los cuales les hace “gestiones”. Sin embargo, no realiza su mayor inversión de trabajo político en la capital, pues sería deshonesto con los diputados que ya trabajan allí, explica.

²² Se trata del libro

Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil.

²³ Los datos son de elaboración personal en base a información brindada por el subsecretario de Comisiones de la Legislatura Provincial.

²⁴ La creación de una comisión municipal supone que las localidades de menos de dos mil habitantes se dan un gobierno. Ello facilita la realización de diversas medidas beneficiosas para el lugar, ya que entre otras cosas implica tener un presupuesto.

Desde los diferentes cargos ocupados, los políticos estudiados movilizan los recursos disponibles para beneficiar a su territorio de trabajo político. Los cargos ejecutivos –principalmente los locales- son los más valorados entre los políticos, ya que desde los cargos legislativos es más difícil realizar obras que beneficien a sus territorios. Los intendentes juegan un papel central en la articulación de políticas en el territorio que gobiernan, como los interlocutores por excelencia entre los diferentes niveles de gobierno, como intermediarios en la implementación de las políticas a nivel local y decisores sobre el destino de los fondos propios del municipio.

Quienes cumplen tareas legislativas en diferentes niveles, e idealmente representan la “nación” o la “provincia” igualmente actúan en gran parte como representantes de un territorio determinado. Los legisladores, provinciales y nacionales, se valen de sus competencias formales para llevar a cabo acciones que beneficien a sus territorios, si bien de un modo que no está estipulado por su rol, ya que, se espera actúen como legisladores de la provincia o de la Nación, no de su territorio de acción política.

Cuando se refiere a su actividad legislativa, el diputado provincial de Tintina, menciona en primer lugar los proyectos relativos a su territorio, como la solicitud al poder ejecutivo del enripiado de distintos caminos, por ejemplo, Tintina – Tilo Viejo, “que era un camino de años que no, que llovía y no podía pasar o venía una ambulancia con un enfermo y no podía llegar. Ése ha sido uno de los proyectos más importantes”. Si se examinan las iniciativas presentados por el diputado²³, se advierte que un 15% son relativos a Tintina u otras localidades del departamento Moreno, al cual su ciudad pertenece. Un tercio son relativos a poblaciones de otros departamentos, las cuales son lindantes o cercanas al departamento Moreno. El resto no tiene un referente territorial específico, sino cuestiones que atañen a toda la provincia. En cuanto a aquéllos específicamente dirigidos a Tintina, se trata de cinco declaraciones de interés provincial, la mayoría relacionadas con el aniversario de la ciudad. Otros proyectos son de comunicación, solicitando obras y servicios al Poder Ejecutivo provincial, como el que solicita la repavimentación de una ruta provincial, que va de la localidad de Otumpa a Tintina, todo dentro del departamento Moreno. Si bien los presentó todos como legislador, sostiene igualmente que fue “el ejecutivo” el que “me lo consiguió”.

La diputada de Bandera, con una importante actividad legislativa no necesariamente referida a su territorio, no deja de ser una representante de Bandera y enumera las diversas políticas y medidas que han beneficiado a su base territorial. Entre ellas, la creación de la comisión municipal de Cuatro Bocas, de donde es oriunda. Si bien no es posible establecer si es una contrapartida directa por el trabajo político realizado por la entonces candidata, luego del triunfo de Zamora se impulsa la formación de dicha comisión municipal²⁴. Esa creación implicó la posibilidad de “conseguir cosas”, como la electrificación rural de todo el pueblo y, por intermedio del comisionado, obras como el enripiado de rutas.

Como sus compañeros de bancada, no visualiza la Legislatura como un lugar donde puedan conseguirse obras, considera mejor dirigirse directamente al poder ejecutivo. También explica que la presentación de proyectos relativos a la zona “ayuda a la otra gestión”, la de los poderes ejecutivos provincial y municipal. Entre las obras obtenidas en conjunto con el intendente, la diputada mencionará un centro polivalente –“un sueño que el gobernador le cumplió al intendente” – el hospital nuevo y una terminal de ómnibus, que está en ejecución. Quien capitaliza políticamente la obra es el intendente: “Está bien, él es el dueño del pueblo, a mí no me da envidia”. Igualmente, la diputada confía en que los ciudadanos de Bandera saben que ella “realmente camina” para lograr cosas para el pueblo.

El diputado nacional proveniente de Clodomira ha logrado incluir en el presupuesto nacional proyectos para su territorio de origen, como solicitar al Poder Ejecutivo la inclusión “en el presupuesto nacional para el ejercicio 2013, los fondos para la ampliación y distribución de la red de gas natural” y la planificación y ejecución de “la provisión de obras y trabajos tendientes al tendido de cloacas y construcción de estación de bombeo de líquidos cloacales” en la ciudad de Clodomira. Si bien ha logrado incluir en el presupuesto nacional dichos proyectos para su ciudad, no se han llevado a cabo. El Poder Ejecutivo Nacional tiene como interlocutores privilegiados al gobernador y, también, a los intendentes, mientras que la “vía legislativa” no parece ser adecuada para este tipo de iniciativas.

Los intendentes, representantes formales del territorio gobernado, tienen mayores posibilidades de ser recibidos en el nivel nacional, así como de ver concretados sus pedidos. Es el caso del intendente de Beltrán, que ha conseguido diversas obras a partir de sus “viajes a Buenos Aires”, como por ejemplo la construcción de un complejo para el tratamiento de desechos, a partir del contacto con el Secretario de Medio Ambiente de la Nación; de lo cual conserva notas periodísticas al respecto. Para lograrlo, debieron conformar un consorcio con otros municipios cercanos a Beltrán y así lograron “bajar los fondos de Nación”.

“Ahí estoy con el intendente de Clodomira y el comisionado de Estación Simbolar, que son los tres municipios que hemos conformado el consorcio para que nos bajen los fondos para nosotros mejorar lo que es el tratamiento de residuos” (Intendente de Beltrán).

Las acciones de los políticos provinciales, orientadas a su territorio, se articulan con las políticas y recursos públicos del nivel nacional, contribuyendo a la implementación de políticas públicas dirigidas a un público amplio.

Ello no es una atribución exclusiva de los intendentes. Por ejemplo, la diputada provincial proveniente de Loreto obtiene fondos nacionales a través de una organización no gubernamental (ONG) que ha creado. Las organizaciones no gubernamentales les permite obtener recursos a quienes no controlan el poder ejecutivo local, ya que así disponen de personería jurídica. La diputada puede así acceder a programas sociales provinciales y nacionales. Ejemplos de los últimos son el “Banquito solidario”²⁵ y el “Plan Manos a la Obra”²⁶; a través de los cuales ha obtenido recursos para financiar pequeños proyectos productivos integrados por ciudadanos de Loreto.

Otra política nacional con la que se articula la acción de los mediadores territoriales es la tramitación del Documento Nacional de Identidad (DNI). La diputada de Bandera ha facilitado a los ciudadanos de su territorio la obtención del mismo, organizando su transporte a la capital provincial y consiguiendo un turno para realizar el trámite, a partir del contacto con el responsable administrativo correspondiente. Del mismo modo, la diputada también ha ayudado a los integrantes de su base territorial a acceder a la jubilación sin aportes, un beneficio otorgado por el gobierno nacional, a través de la reforma del sistema previsional en 2005, que se conoció como la jubilación “de las amas de casa”²⁷.

A través de acciones que benefician a ciudadanos individuales y colectivos de territorios determinados, se implementan políticas orientadas a la ciudadanía argentina. Se trata otro modo de articulación y complementariedad entre intereses particulares y generales. En suma, la evidencia empírica suministrada permite matizar la caracterización binaria que distingue acciones que benefician a individuos o grupos particulares y aquellas que favorecen al conjunto de los ciudadanos, más allá de sus particularidades. Alejándose de los cánones ideales –que suponen una indagación empírica a partir del modelo de la desviación – se describe así una forma concreta de producción del “bien público”, a partir de la

²⁵ Se trata de un programa social del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, orientado a promover la inclusión social a través del desarrollo de microemprendimientos individuales con pequeños créditos otorgables a partir de una garantía solidaria. Fue lanzado en 2002 y su implementación se realizaba a través de ONGs (Iucci 2012).

²⁶ El Plan “Manos a la obra”, consistía en la “capacitación y asistencia técnica destinada a pequeñas unidades económicas productivas, individuales o colectivas, en los sectores de actividad de las distintas regiones del país”; “un sistema de apoyo a las iniciativas de desarrollo socioeconómico local destinado particularmente a los sectores de bajos recursos”

(Ministerio de Desarrollo Social de la Nación).

representación de las demandas de carácter individual, así como de carácter colectivo-territorial.

IV. Conclusiones

²⁷ Esta reforma permitía obtener un beneficio jubilatorio a aquellas personas que tenían la edad requerida para jubilarse, pero le faltaban años de aportes – que en total son 30 – con derecho al haber mínimo.

A través del estudio de la actividad de los políticos de una provincia argentina, se ha logrado aproximarse a la descripción de un orden político personalizado, tanto en lo que refiere a las relaciones entre los ciudadanos y los representantes políticos, como a las de los últimos entre sí y con los funcionarios estatales; que configuran lo que se conceptualizado como un *Estado representativo*, que asigna los recursos públicos según criterios de representación política.

La personalización de los vínculos representantes-representados – que se despliega principalmente en el nivel municipal, pero que atraviesa todas las instancias de gobierno – responde a una forma de construcción de la legitimidad política. Al mismo tiempo, contribuye a configurar un orden en el que, efectivamente, sólo a través de un contacto político es posible acceder a los bienes públicos.

En lugar de pensar el orden político descrito en los términos de una desviación de un modelo normativo, de vínculos impersonales; es posible abordarlo como un orden político, una forma de articulación de intereses con sus propios criterios de legitimidad: la representación política como criterio para influenciar el modo en que se distribuyen los recursos públicos, la “atención” personalizada de los ciudadanos como requisito para conservar el capital político y también, una distinción entre la legítima obtención de rédito político y la del beneficio privado.

Nora Rabotnikof (1993) plantea la existencia de diferentes modelos para abordar la relación entre público y privado: uno normativo que supone una situación de ‘pérdida’ en relación a un pasado o de ‘anomalía’ en relación a un modelo histórico normativo, en el que otras prácticas (clientelismo, corrupción, patrimonialismo, etc.) pasaron a ocupar el lugar de las instituciones políticas democráticas; y otro, más cercano a la historia y la antropología, que busca explicar el desarrollo de un “orden colectivo construido sobre una distinción más que brumosa entre lo público y lo privado” (Rabotnikof 1993, p.86), sin remitir a una situación de erosión de una dimensión pública presente en alguna otra etapa histórica.

La realidad empírica analizada muestra que, incluso en un orden político altamente personalizado, existe una cierta distinción entre público y privado. Los modelos normativos, al dejar de lado las cuestiones ligadas a la representación política, no permiten captar estos matices que se observan en los órdenes políticos efectivamente existentes. Si el orden político descrito puede caracterizarse como patrimonialista, es más en la acepción weberiana del predominio del elemento personal en las relaciones que vinculan a sus miembros y no tanto en el sentido de una apropiación privada de lo público. La búsqueda de beneficio privado, en la forma del enriquecimiento personal, es condenada en el mundo político local.

El predominio de los elementos personales en el orden político, compatible con una “privatización de lo público”, también lo es con una circulación de los recursos públicos hacia sus legítimos destinatarios. Existe una “utilización personal” –no privada- de los recursos públicos, que es susceptible de ser capitalizada políticamente y que al mismo tiempo supone el beneficio de individuos, de colectivos territoriales e incluso también se inserta en la implementación de políticas públicas nacionales.

Los políticos establecen distinciones sobre los beneficiarios de sus tareas como mediadores. Con la categoría de “lo social” aluden a la resolución de problemáticas individuales y particulares, diferentes de las políticas y obras de mayor alcance que favorecen a colectivos territoriales. La categoría de “lo social” tiene un cierto grado de generalidad en el que los casos individuales pueden ser subsumidos y refiere principalmente a una categoría de ciudadanos, aquellos en una situación de mayor desprotección social. La representación de intereses de carácter colectivo-territorial, a partir de la viabilización de recursos que benefician a la comunidad local como un todo; también supone una noción de bien público que orienta la actividad de los políticos estudiados. Es posible identificar así una clasificación “nativa” en cuanto a los receptores de los recursos públicos, que difícilmente pueden ser aprehendidas a través de las clasificaciones binarias público-privado, colectivo-particular.

Las difusas fronteras entre lo general y lo particular que se observan en la realidad empírica superan a la contraposición representación política/vínculos programáticos-clientelismo. Es, al contrario, la lógica de la representación política la que introduce un matiz en la conceptualización canónica sobre la producción de lo público. Los políticos estudiados no siempre se guían por fines universales y abstractos, pero tampoco necesariamente por sus fines privados: es en beneficio de sus bases territoriales que actúan. Es su interés personal político el que los motiva, la distribución de recursos a los ciudadanos nunca es del todo “desinteresada”. Este beneficio “político” se encuentra en una zona borrosa entre el interés personal y público, que de ningún modo puede confundirse con un interés “privado”, desde el momento en que necesariamente supone favorecer otros ciudadanos o grupos de ciudadanos.

La distinción entre beneficio privado y político resulta crucial, distinción que, según Thompson (2013), ha sido oscurecida por la idea que reduce toda acción al interés propio, y la creencia de que todos los políticos están motivados sólo por intereses egoístas. De modo que ‘politización’ no implica, necesariamente, una devaluación del carácter público de los bienes estatales. Constituye la forma particular histórica en que las necesidades y demandas de los ciudadanos son procesadas, en un contexto específico como el estudiado.

Retomando el planteo de Levitsky y Helmke (2006) sobre la complementariedad entre instituciones informales particularistas e instituciones formales, es posible sugerir que las actividades de los políticos considerados permiten subsanar situaciones en las que las instancias formales de la política son insuficientes o ineficaces. La importancia de “acelerar los trámites” da indicios de un funcionamiento burocrático que no responde a las demandas de los ciudadanos en el tiempo y forma necesarios.

Una vez identificados los mecanismos efectivos y concretos de articulación de intereses, inaprehensibles desde el modelo de la desviación, es posible nuevamente volver sobre los parámetros normativos sobre la producción del bien público. Si es la actividad de los políticos aquello que permite que el Estado identifique y tome en cuenta la diversidad de problemáticas –colectivas, grupales, individuales- que aquejan a los ciudadanos de un territorio determinado; es posible encontrar en esta misma virtud sus falencias.

A través de las actividades de mediadores políticos es que se produce la agregación de intereses individuales y de colectivos territoriales concretos, en una forma concreta de producir el proclamado “bien común” o “interés general”. Sin embargo, los ciudadanos individuales o los colectivos territoriales verán depender su suerte de los recursos con que cuenten los políticos disponibles para movilizar una burocracia, que justamente funciona con criterios políticos. Una burocracia personalizada y politizada conlleva el problema de excluir a quienes no tienen la posibilidad de establecer los vínculos personales

con la persona indicada para “agilizar los trámites”. Se trata, así, de una forma de articulación política que tiene límites para procesar y producir el interés general.

La construcción de una burocracia profesional, donde primen los criterios de impersonalidad de la norma, supone un escenario verdaderamente utópico, en contextos donde la personalización política constituye un criterio de legitimidad. Cualquier reforma debe tener en cuenta la penetración de la lógica político-representativa en el Estado, que en pocas coyunturas temporales se rigió por la impersonalidad.

Victoria Ortiz de Rozas (victoriaderozas@gmail.com) es Magíster en Ciencia Política (IDAES/UNSAM) y Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Becaria Postdoctoral CONICET, con sede en la UNGS, donde también se desempeña como docente. Vinculación Institucional: Universidad Nacional de General Sarmiento, UNGS, Los Polvorines, Buenos Aires, Argentina.

Referencias

- Abélès, M., 2001. *Un ethnologue à l'Assemblée*. París: Odile Jacob.
- Annunziata, R., 2011. 'Proximidad', representación y participación. El Presupuesto Participativo en Argentina. *Íconos*, 15(40), pp.57-70. DOI: 10.17141/iconos.40.2011.446
- _____, 2015. Ciudadanía disminuida: la idea de la 'construcción de ciudadanía' en los dispositivos participativos contemporáneos. *Temas y Debates*, 30(19), pp.39-57.
- Auyero, J., 1997. *¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político contemporáneo*. Buenos Aires: Losada.
- _____, 2001. *La política de los pobres*. Buenos Aires: Manantial.
- _____, 2013. *Pacientes del Estado*. Buenos Aires: Eudeba.
- Bezerra, M.O., 1999. *Em nome das bases. Política, favor e dependência pessoal*. Rio de Janeiro: Relume Dumará.
- Bonnet, F., 2010. Les machines politiques aux États-Unis. Clientélisme et immigration entre 1970 et 1950. *Politix*, 92(23), pp.9-29. DOI: 10.3917/pox.092.0007
- Bourdieu, P., 1981. La représentation politique: éléments pour une théorie du champ politique. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 36(1), pp.3-24. DOI: 10.3406/arss.1981.2105
- Farinetti, M., 2005. Violencia y risa contra la política en el Santiagueño: Indagación sobre el significado de una rebelión popular. In F. Schuster; F. Naishtat; G. Nardacchione & S. Pereyra, eds. *Tomar la palabra*. Buenos Aires: Prometeo.
- _____, 2012. *La trama del jurarismo: política y dominación en Santiago del Estero, 1983-2004*. Tesis de Doctorado. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Frederic, S., 2004. *Buenos vecinos, malos políticos: moralidad y política en el Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Prometeo.
- Gibson, E.L., 2005. Boundary Control. Subnational Authoritarianism in Democratic Countries. *World Politics*, 58(1), pp.101-132. DOI: 10.1353/wp.2006.0018
- _____, 2012. *Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Federal Democracies*. New York: Cambridge University Press.
- Godoy, M., 2012. *Conflictos y acusaciones en el "régimen juarista" en Santiago del Estero: una etnografía sobre formas de regulación social y articulaciones entre política y justicia a la luz de un caso judicial*. Tesis de Doctorado. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Gurza Lavalle, A. & Zaremborg, G., 2014. Más allá de la representación y del clientelismo: hacia un lenguaje de la intermediación política. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 59(221), pp.1-29.
- Iazzetta, O., 2011. La democracia delegativa y su cara estatal: un abordaje del caso argentino. In G. O'Donnell; O. Iazzetta & H. Quiroga, eds. *Democracia delegativa*. Buenos Aires: Prometeo.
- Iucci, M.J., 2012. Relaciones de solidaridad y poder entre destinatarios y promotores del programa social "Banco Popular de la Buena Fe". *Trabajo y Sociedad*, 19, pp.189-203.
- Kitschelt, H. & Wilkinson, S.I., 2007. Citizens-Politician Linkages: An Introduction. In H. Kitschelt & S.I. Wilkinson, eds. *Patrons, Clients, and Policies. Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- _____, 2012. Vínculos entre ciudadanos y políticos: una introducción. *Documentos de Trabajo Instituto de Iberoamérica*, 11. Disponible en: http://americo.usal.es/iberoame/sites/default/files/Documento_Trabajo11_Kitschelt_y_Wilkinson.pdf. Accedido en: 28 ago. 2017.
- Lagroye, J. & Offerlé, M., 2010. *Sociologie de l'institution*. Paris: Éditions Belin.
- Landau, M., 2008. La participación en las políticas públicas y los límites de la metáfora espacial. *Política y Cultura*, 30, pp.67-89.
- _____, 2014a. La ciudad y sus partes: una historia de la institucionalidad local en la ciudad de Buenos Aires. *Eure*, 40(119), pp.151-171.
- _____, 2014b. Del gobierno doméstico a la comunidad política: el debate sobre la autonomía en la historia de Buenos Aires. *POSTDATA*, 19(1), pp.163 - 192

- Lefebvre, R. & Le Bart, C., 2005. *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes.
- Levitsky, S. & Helmke, G., eds., 2006. *Informal Institutions and Democracy in Latin America*. Maryland: Johns Hopkins University Press.
- Lodola, G., 2011. *Gobierno Nacional, gobernadores e intendentes en el período kirchnerista*. In A. Malamud & M. DeLuca, eds. *La política en tiempos de los Kirchner*. Buenos Aires: Eudeba.
- Mauss, M., 2009. *Ensayo sobre el don*. Buenos Aires: Katz.
- Merton, R., 1964. *Teoría y Estructura Sociales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- O'Donnell, G., 1989. Transiciones, continuidades y algunas paradojas. *Cuadernos Políticos*, 56, pp.19-36.
- _____, 1997. *Contrapuntos*. Buenos Aires: Paidós.
- _____, 2006. Otra Institucionalización. *Revista Ágora*, 5, pp.5-28
- Offerlé, M., 2004. *Los partidos políticos*. Santiago de Chile: Ediciones LOM.
- Rabotnikof, N., 1993. *Lo público y sus problemas: notas para una reconsideración*. *Revista Internacional de Filosofía Política*, 2, pp.75-98.
- Rosanvallon, P., 2008. *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*. Francia: Seuil.
- Schnyder, C., 2009. Incentivos y restricciones de la política democrática a la formación de regímenes no democráticos a nivel sub-nacional. El caso del juarismo en Santiago del Estero. In M. Silveti, ed. *El protector Ilustre y su régimen: redes políticas y protesta en oca del juarismo*. Santiago del Estero: Ediciones CICYT-UNSE.
- _____, 2011. *Política y violencia en la Democracia Argentina. La democratización sub-nacional a la luz de las prácticas partidarias y los usos de la policía durante el Juarismo en Santiago del Estero*. Tesis de Doctorado. Rosario: Universidad Nacional de Rosario.
- Scott, J., 1969. Corruption, Machine Politics, and Political Change. *American Political Science Review*, 63(4), pp.1142-1158. DOI: 10.2307/1955076
- _____, 1972. Patron-Client Politics and Political Change in Southeast Asia. *American Political Science Review*, 66(1), pp.91-113. DOI: 10.2307/1959280
- Signorelli, A., 1996. Antropología de la ventanilla. La atención en oficinas y la crisis de la relación público-privado. *Alteridades*, 6(11), pp.27-32.
- Silverman, S., 1977. Patronage and Community-Nation Relationships in Central Italy. *Ethnology*, 4(2), pp.172-189. DOI: 10.2307/3772728
- Silveti, M., 2006. Crimen sin castigo: espacio público y régimen político santiagueños entre 2003 y 2004. In I. Cheresky, ed. *Ciudadanía, Sociedad Civil, y Participación Política*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Taylor-Robinson, M., 2006. The Difficult Road from Caudillismo to Democracy: The Impact of Clientelism in Honduras. In S. Levitsky & G. Helmke, eds. *Informal Institutions and Democracy in Latin America*. Maryland: Johns Hopkins University Press.
- Thompson, D.F., 2013. Two Concepts of Corruption (2013). *Edmond J. Safra Working Papers*, 16. Disponible en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2304419. Accedido en: 28 ago. 2017.
- Vommaro, G. & Quirós, J., 2011. "Usted vino por su propia decisión": repensar el clientelismo en clave etnográfica. *Desacatos*, 36, pp.13-32.
- Weber, M., 1969. *Economía y Sociedad*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Otras fuentes

- Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las Provincias (DINREP), 2014. *Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) Información censal del año 2010*. Subsecretaría de Relaciones con Provincias Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación. Disponible en: <http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dinrep/Informes/archivos/NBIAmpliado.pdf>. Accedido en: 28 ago. 2017.
- Instituto de Investigaciones Económicas de la Bolsa de Comercio de Córdoba (IIE-BCC), 2009. *El Balance de la economía Argentina. Herramientas para la elaboración de un Plan Bicentenario (año 2009)*.
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2011. *Informe de Coyuntura Regional (2011)*. Subsecretaría de Planificación Económica. Disponible en: <http://www.mecon.gov.ar/peconomica/docs/ICER-%20Nro%205.pdf>. Accedido en: 28 ago. 2017.
- _____, 2014. *Ficha provincial de Santiago del Estero*. Subsecretaría de Planificación Económica.
- Ministerio del Interior y Transporte, 2013. *Información de provincias. Santiago del Estero. Situación fiscal y financiera*. Secretaría de Provincias. Disponible en: http://www.mininterior.gov.ar/provincias/provincias.php?idName=provincias&idNameSubMenu=&idNameSubMenuDer=#mapasituacion/santiago_del_estero.php. Accedido en: 28 ago. 2017.

Personal, Particular and Political: The Production of the Public Good in Daily Political

Abstract

The purpose of the article is to study, through the activity of those in office, the actual practices in the production of the “common good”, understood as the distribution of public goods to the citizens. The interest arises from the tension between politicians ideal behavior -according to universal and publicly orientated rules - and an actual practice that supposes taking into account the interests of individual citizens and certain social groups, as well as the own political interests. The relation between impersonality and public interest is questioned, arguing that personalized distribution of public goods does not suppose necessarily its private appropriation. The article presents an empirical study of the daily activity of politicians with different positions in elective office, all of them belonging to the governing party, in the province of Santiago del Estero, where the political regime has been recognized by the importance of personal relations and bureaucracy politicization. Following a qualitative methodological strategy - that includes the techniques of in-depth interviews and non-participant observation-; the article presents empirical evidence on politicians daily activity and their notions about their practices; paying attention to their connections with the citizens and with other politicians and civil servants. The article shows that the activities of provincial politicians involve personalized contact with the citizens, as well as with civil servants of different levels of the public administration; which allow them facilitate the distribution of public goods to their electoral base; activities which are mainly informal. Although their actions benefit individual citizens and certain territorial groups -far from of the abstract notion of citizenship-, this does not exclude common good promotion. The leaders can also obtain a personal political benefit, different from their “private” interest, since it necessarily supposes favouring other citizens or groups of citizens. The article puts in question the canonical relation between impersonality and public interest -present in academic literature-, specifying the distinction between personal political links and privatization; even suggesting a complementary relation among particularistic practices and the universality expected from political representatives.

KEYWORDS: daily political activity; political representation; informal institutions; State; common good.

This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium provided the original work is properly cited.