



**Ciencias Sociales Online**

revista electrónica

ISSN 0718-1671

URL: <http://www.uvm.cl/csonline>

Email: [jgibert@uvm.cl](mailto:jgibert@uvm.cl)

*Ciencias Sociales Online*, Marzo 2005, Vol. II, No. 1. Universidad de Viña del Mar – Chile

**EL CLIENTELISMO POLÍTICO  
EN EL CAMPO CHILENO (PRIMERA PARTE):  
La democratización cuestionada**

The Political clientelism in rural Chile (first part): Democratisation under debate

**John Durston**

**Ph.D., Antropología social, London School of Economics**

Palabras claves: <Clientelismo, política, campo, electoral>

## INTRODUCCIÓN

Este estudio empírico (producto de tres años de trabajo en terreno) intenta hacer un aporte a la tarea de reforma y modernización de un Estado burocratizado y 'partidizado'. Quince años después del término del régimen autoritario (1973-1989), en la cual la Concertación fue elegida por los votantes tres veces consecutivas con una plataforma política centrado en el crecimiento económico con equidad y en la superación de la pobreza como un objetivo fundamental, cantidades importantes de recursos fiscales han sido destinados a esta tarea en el campo, por lo general mediante la promoción del crecimiento económico rural y de la infraestructura social rural y en particular a través de agencias del gobierno central, como FOSIS, CONADI y, especialmente, el INDAP, dedicado a la superación de la pobreza campesina. A pesar de estos esfuerzos y especialmente en el último lustro, después de varios años de avances significativos en la reducción de la pobreza urbana y, en menor medida, la rural, la pobreza campesina ha mostrado una pertinacia que ha dejado en jaque a los planificadores y ha suscitado una agitada discusión política sobre la ineficacia de las mencionadas instituciones públicas para lograr los objetivos declarados.

Entender los factores de la intermediación de partidos políticos (el 'clientelismo') en la participación campesina en espacios públicos de concertación rural es una tarea básica aunque frecuentemente soslayada. Como fenómeno muy difundido en el mundo rural, debe ser parte del análisis de la exclusión (o, para ser más exacto, subordinación) campesina en la vida cívica de las municipalidades rurales, en Chile hoy. El clientelismo modifica el diseño formal de los programas, proyectos y concursos de desarrollo rural asociativo y es determinante de la participación de las comunidades campesinas en los espacios locales de concertación rural.

Como hipótesis de trabajo se puede postular que mientras más clientelismo hay en un territorio sociopolítico, menor será la calidad de la participación de sectores subordinados como el campesino. Transformar las relaciones de intermediación política puede ser la forma más eficaz y permanente de mejorar los espacios cívicos locales. Estos espacios formales existen dentro de sistemas sociopolíticos locales y sólo se pueden mejorar forzando una co-evolución de estrategias para cambiar el sistema mismo.

## POBREZA CAMPESINA Y CIUDADANÍA LOCAL EMERGENTE

Para lograr el objetivo de mejorar su calidad de vida en sentido amplio, y aprovechando la oferta de apoyos públicos, los hogares, grupos y comunidades campesinas han tenido que desarrollar una amplia gama de estrategias individuales y colectivas, encontrando para este propósito diferentes aliados en el contexto local y comunal: "socios" que a su vez proponían ciertas condiciones para concretar tales alianzas con los actores campesinos. En términos muy generales, el artículo mostrará como diferentes colectividades campesinas trataban de lograr su propio empoderamiento económico y cívico, en lo posible asociadas con facciones

progresistas y solidarias, pero muchas veces en una compleja coevolución de estrategias en interacción con dirigentes de partido y funcionarios de la institucionalidad pública, en la interfaz entre varios subsistemas: el de la comunidad campesina, el del clientelismo partidario, y el de la burocracia y la tecnocracia (1).

En esta tira y afloja, diversos campesinos, individual y colectivamente, han logrado aprendizajes sobre estrategias productivas y contraproducentes con agentes de "otros mundos" presentes en el territorio comunal: la burocracia pública y el sistema electoral de partidos políticos, principalmente. Se intentará analizar aquí cuáles aprendizajes logrados en esta zona de "interfaz" donde se cruzan el sistema social campesino con el sistema estatal y en que niveles -desde los "contratos diádicos" (2) entre dos individuos hasta los movimientos nacionales campesinos y étnicos- han tenido resultados más o menos favorables para el bienestar material campesino y para su consolidación como actor social. Finalmente, se intentará sacar algunas lecciones para políticas públicas en un contexto paradójico de democratización con "clientelización".

Los desafíos de la participación de las comunidades campesinas en el quehacer de la institucionalidad pública se dan en dos esferas diferentes pero fuertemente conectadas: la de las agencias de desarrollo rural y la del sistema electoral. El primero admite una estrategia de reforma administrativa interna en que hay que *"...avanzar en la implementación de sistemas de control de la acción institucional[mediante] el fortalecimiento de los mecanismos de control social de los propios usuarios, hoy existentes, pero con escasos resultados."* (Halabí 2002). En la esfera de la política partidaria se trata más bien de fortalecer a los actores sociales campesinos en su capacidad de negociación en el sistema territorial municipal, donde se organiza el voto campesino en las elecciones presidencial, parlamentaria y de concejo municipal. Finalmente, se requiere de una estrategia coordinada por parte de las organizaciones campesinas de base para optimizar sus actuaciones en ambas esferas.

## EL DEBATE CONCEPTUAL SOBRE CLIENTELISMO POLÍTICO

En este trabajo concebimos el clientelismo como una forma de capital social. De acuerdo al paradigma del capital social (CEPAL-MSU 2002) los actores movilizan sus 'capitales' tangibles e intangibles y compiten por monopolizar -o en caso contrario comparten- diversos recursos, incluidas las relaciones sociales y las posiciones de gestión de los 'sistemas inteligentes' -como lo es una Municipalidad. Aquí nos concentramos en el análisis del plano conductual (capital social individual y colectivo), sin olvidar su retroalimentación con otros niveles y otras formas de recursos más simbólicos que los actores sociales tratan de controlar y movilizar.

El capital social es:

Un **contenido de ciertas relaciones e instituciones sociales** caracterizadas por conductas de **reciprocidad y cooperación**. Estas conductas se retroalimentan con **actitudes de confianza** en un círculo virtuoso de acumulación de capital social, sea de propiedad de un individuo o de una colectividad.

Para Eric Wolf, el clientelismo es una forma desigual de 'amistad instrumental', que surge cuando uno de los socios tiene claramente mayores posibilidades de movilizar bienes y servicios en cambio por lealtad, información y apoyo político. El componente de afecto, como en toda relación personal de reciprocidad generalizada, es un elemento necesario; 'si no está presente, debe ser fingido' (Wolf, 1963.)

El clientelismo también 'es un modo de inclusión política vertical distinto del populismo' (Auyero, 2001). El populismo es un fenómeno de masas a nivel de la sociedad nacional, que se asocia con la demagogia y la irresponsabilidad fiscal mientras que el clientelismo es un contrato diádico vertical, *personal* y de reciprocidad difusa (Wolf, 1963; Valenzuela, 1977) que, desde el punto de vista del cliente, es una extensión de 'las tramas informales de ayuda recíproca' al mundo de la política (Auyero, 2001). Auyero también aclara que el clientelismo puede *contribuir a* 'la recreación y/o reinención de las tradiciones populistas' a nivel nacional.

Trocello (2000), siguiendo a Weber, hace una distinción entre el clientelismo y otras formas de 'dominación patricial':

"La estructura patricial de dominación es patrimonial cuando aparece un cuadro administrativo personal del señor y los [estratos populares] se transforman en súbditos. La característica entonces es el reparto de bienes...De acuerdo a esta caracterización weberiana, podríamos decir que en los patrimonialismos modernos...centrarán sus prácticas en dos instituciones: el clientelismo y el prebendalismo. El primero tendrá entre sus prácticas dilectas la entrega de bienes a las clases más pobres y el segundo [es un] sistema de favores con los leales al régimen..."(Trocello 2000)

Hay un vivo debate actual sobre los diversos significados del término clientelismo y sus manifestaciones en casos concretos hoy en día: 1.) ¿es un resabio del pasado o de auge actual? 2.) ¿se trata de una relación "patrón-cliente" en sentido clásico o de "brokerage"? y, sobre todo, 3.) ¿es bueno o malo para la democracia y la inclusión social? Algunos puntos de este debate son relevantes para nuestro análisis de la relación entre agencias públicas, partidos políticos y comunidades campesinas, y su contribución a la democratización de los espacios locales de concertación y (dentro de ello) el empoderamiento de actores sociales, como el campesinado, excluidos o subordinados.

## ¿RESABIO O ACTUALIDAD?

El término clientelismo hace referencia a la relación '*patrón-cliente*', que tiene raíces históricas profundas, más antiguas aún que la época feudal con que suele identificarse. La relación *patricios-plebe*, de interfaz social entre familias de élite ('patricios') y sectores subalternos, era parte esencial de la estructura social de la república de Roma (fundada en 510 AC). Las acepciones originales en latín de estos términos ayudan a esclarecer esta compleja relación de subordinación-protección:

## **Patrón –protector, tutor "paterno".**

**Cliente -'el que escucha', y acude cuando es llamado por el patrón; obedece y cumple.** Los sociólogos clásicos del siglo XIX como Tönnies, Weber y Durkheim; hacían distinciones entre sociedades tradicionales organizadas en torno a principios de parentesco y relaciones personales, por un lado, y las sociedades modernas organizadas por principios de ciudadanía, producción industrial y/o el Estado burocrático impersonal. De forma similar, Wolf rescata la distinción que hacía Morgan entre *societas* (basada en el parentesco) y *civitas* 'en que relaciones de economía política e ideología guían y restringen las funciones del parentesco' (3) (Wolf 1963). Los politólogos de décadas recientes calificaban los fenómenos de clientelismo político como características de sistemas políticos inmaduros, lastres que disminuirían en importancia en la medida en que avanzaba el desarrollo social y comunicacional de los países latinoamericanos.

*"En el 506; y en el 2000 también"* (4). Actualmente se sabe que no solo no ocurrió esta transformación, sino que el clientelismo persiste en diversos contextos de modernidad e incluso, según algunos autores, la década de los 90 fue testigo de diversos procesos de aumento del clientelismo en los partidos políticos (Auyero 2001; Levitsky 2003).

'El auge de la política masa-mediática no ha eliminado otras formas de hacer política... la distribución personalizada de favores y bienes sigue siendo indispensable para la obtención de apoyo, lealtades y votos. Contra uno de los axiomas de la literatura sobre clientelismo -a mayor importancia de los medios, menor importancia de las redes clientelares- parecería que ambos pueden coexistir.' (Auyero 1997)

Este fenómeno ha sido explicado en términos de la desideologización de los partidos políticos en la época de posguerra fría, la transformación de la estructura ocupacional, la caída del movimiento obrero y en la introducción de criterios neoliberales en la asignación de recursos de programas sociales mediante "subsidios a la demanda" "auto-focalización" "concursos" y otros mecanismos que utilizan la competencia entre usuarios y entre proveedores para asignar recursos.

Levitsky en particular desarrolla la hipótesis de que estos nuevos mecanismos hacen inevitable el (re)surgimiento del clientelismo partidario como forma de ganar ventaja (para los "clientes") en la competencia, y como una manera (para los partidos) de capturar votos (Levitsky, 2003). Para él, varios partidos en Europa y América Latina cambiaron su naturaleza, de ser partidos basados en movimientos obreros, a ser partidos clientelares. El Partido Justicialista argentino sería un ejemplo de esta 'transformación radical'.

Kessler coincide parcialmente con Levitsky en que los nuevos contextos y programas en Argentina se prestan para el clientelismo; pero considera que éste no ha aumentado necesariamente sino que ha tenido que cambiar:

'A partir de mitad de la década [del 90], ...se crearon muchos programas caracterizados por ...focalización, descentralización, participación de los beneficiarios y mecanismos de rendición de cuentas.... se dejó a muchas

Organizaciones de la Sociedad Civil el rol protagónico de la gestión local...el delegar recursos y responsabilidades en este tipo de organizaciones no eliminó la posibilidad de prácticas clientelares, sino que *las redefinió.*' (Kessler, 2003; énfasis mío).

González, para el caso español, también pone el énfasis en las redefiniciones:

"el clientelismo moderno puede ser contemplado, más que como una manifestación del "homo hierarchicus", como una red de transacciones transclasistas guiadas por el interés mutuo, y de carácter pragmático. El contrato diádico del clientelismo rural clásico habría dado paso al *pacto clientelístico*" (González, 1997).

### ¿PATRÓN O BROKER?

En esta redefinición, varios autores coinciden con González al considerar que el clientelismo moderno (¿y más democrático?) tiene más un carácter de *brokerage* ("corretaje", intermediación). Lo cierto es que se suele encasillar en un solo estereotipo de clientelismo político relaciones diversas, que deben analizarse en cada momento histórico y lugar concreto para caracterizar correctamente cada caso. Podemos estar hablando de un caso de un caudillo político, de un broker político que compite libremente en un marco electoral, o incluso de un servidor público altruista.

Gran parte de los estudios recientes del clientelismo acusan una deuda intelectual con el antropólogo George Foster. Foster (1963) define la relación patrón-cliente como un contrato diádico:

"que vincula a personas de diferentes estratos socioeconómicos u órdenes de poder, quienes intercambian formas diferentes de bienes y servicios. Los contratos patrón-cliente se expresan verticalmente y pueden ser concebidos como asimétricos, puesto que cada socio es muy diferente del otro en posición y en obligaciones."

Foster desarrolló su análisis de la relación patrón-cliente en el contexto de lo que él llama "un modelo de la estructura social de una comunidad campesina" (Foster, 1961). Como una forma especial del contrato diádico, entonces, la relación patrón-cliente es visto como una expresión propia del sistema sociocultural campesino, un recurso para defenderse en un mundo mayor amenazante.

El término "patrón-cliente", en sentido estricto, hace referencia a una relación exclusiva (es decir, no se permite "servir a dos patrones"). Por otro lado, el patrón puede tener visos de benevolencia, pero una benevolencia paternalista y autoritaria. Inspira servilismo y una mezcla de adulación y miedo. El patrón dispensa "justicia", dirime conflictos entre sus clientes y dicta castigos. Ejemplos de este prototipo son el patrón de hacienda y, en el contexto de nuestro análisis de los partidos políticos, los 'caudillos' políticos que controlan máquinas electorales, o de 'caciques', como los caciques sindicales estudiados por Healy en Bolivia, quienes

'monopolizan los recursos sociales (información, habilidades burocráticas y legales, acceso a los títulos de tierras) y los servicios públicos para mantener a la población campesina en relativa dependencia' (Healy, 1982).

Esta definición más clásica y estricta de "patronazgo-clientelismo", contrastante con las definiciones de "broker" y de "servidor público altruista", nos ayudará a entender importantes matices del papel que juegan estos poderosos personajes en la transformación de los espacios locales de concertación en cada caso concreto.

Como señala Valenzuela (1977), el patrón tiene autonomía para hacer alianzas y decisiones políticas, mientras cumple con entregar bienes materiales. El grado de voluntarismo que ejerce el cliente es relativamente bajo. Podríamos agregar que la relación patrón-cliente es un contrato diádico múltiple, que cubre varios ámbitos vitales y es de largo aliento. Concluye Valenzuela que hay que limitar la terminología patrón-cliente a los fenómenos clásicos para mantener su utilidad analítica (Valenzuela, 1977). Con esta apreciación coincide Auyero, quien considera que los dirigentes peronistas

'Más bien son mediadores, con tráfico de influencias, con aquellos que controlan los bienes y servicios. Los brokers son figuras cardinales en la producción y reproducción de la creencia en el valor del juego clientelar, en la articulación de un lazo de afecto imaginario (una ideología implícita que relaciona a éstos con los clientes)' Auyero 1997).

Si tomamos en cuenta que el término *broker* hace referencia a un operario económico que articula un número de demandas particulares con un mercado mayorista, se encuentran paralelos interesantes con las funciones de un representante local elegido en el "mercado" de la política nacional. El broker es el intermediario entre el caudillo y su clientela, un actor clave en las formas moderna de clientelismo, en las cuáles las comunidades tienen un mayor grado de autonomía expresado en la existencia de estos mismos brokers. Aquí mantendremos este concepto y también la definición de la relación patrón-cliente 'clásico' para poder clasificar ejemplos específicos.

Otra subcategoría clave para nuestro análisis de los espacios locales de concertación en municipalidades rurales es el 'semi-clientelismo', término acuñado por Fox para referirse a las facciones o partidos políticos 'reformistas' que también compiten con promesas de beneficios a cambio de votos, pero cuyas plataformas incluye el empoderamiento de los estratos subalternos, es decir, el progresivo reemplazo de las relaciones clientelares (y de los 'mediadores') por instituciones plenamente democráticas (Fox, 1996).

Lo que se suele encasillar como "clientelismo político" debe analizarse en cada momento histórico y lugar concreto para caracterizar correctamente cada caso. Podemos estar hablando en un caso de un caudillo político, de un broker político que compite libremente en un marco electoral, o incluso de un servidor público altruista.

En resumidas cuentas, el clientelismo es más que un intercambio de favores por votos. Como un conjunto de relaciones personales, con elementos de afecto y reciprocidad difusa, operando como una extensión de las redes de ayuda mutua, cabe plenamente

en el marco conceptual del capital social, como una forma vertical, asimétrica de capital social individual. Aplicar este marco puede ayudarnos a entender mejor el complejo y cambiante fenómeno del clientelismo político en las comunidades campesinas estudiadas.

## ¿DEMOCRATIZACIÓN O CLIENTELIZACIÓN EN EL CAMPO CHILENO?

Si bien hay elementos de individualismo en los sistemas socioculturales campesinos, el potencial de cooperación (ejemplificado en los mingacos, las trillas, etc.) también está presente en las cinco comunidades estudiadas. Lo que es más, las estrategias individuales de los campesinos más emprendedores gatillan la emergencia de emprendimientos colectivos, mediante el reclutamiento de varios 'socios' por parte de un líder. En este contexto, las variables externas resultan muy explicativas en las 'autopsias' de proyectos asociativos fracasados.

Dadas las capacidades propias de cooperación y asociatividad de las comunidades campesinas, ¿porqué las intervenciones estatales por parte de funcionarios entrenados para, y encargados de, fomentar estas capacidades colectivas producen tantas veces los resultados contrarios? Las evidencias de los proyectos poco exitosos apuntan todas en misma dirección: la triple alianza poco santa entre la burocracia, la tecnocracia y el clientelismo partidario.

Como dice González (1997), el clientelismo partidario es en gran medida un sistema de acceso personalizado a recursos del estado central:

"...la burocracia, concebida como un activo factor de racionalización del Estado, está asimismo bajo el dictum clientelar. Las estrategias de los grupos sociales, incluidos los connotados por la etnicidad, tienden a reducir las distancias con el estado anónimo, en especial con los burócratas."

Auyero es aún más explícito, postulando un conjunto de condiciones para la preeminencia del clientelismo:

'Bajo condiciones generales de pobreza y dados 1) un partido gobernante con un apoyo estable a nivel de masas y acceso a programas de asistencia social solventados por el estado y 2) desertificación organizativa... deberíamos esperar el fortalecimiento de la resolución de problemas de sobrevivencia a través de la mediación política personalizada. Esta manera de resolver problemas, a su vez, refuerza a la organización partidaria a nivel de base y su acceso a programas de asistencia social solventados por el Estado.'

Estos 'datos' corresponden exactamente al contexto del Peronismo en la 'villa miseria' estudiado por Auyero en la década del 90. En Chile también, la **intermediación** de los partidos, los parlamentarios y de otros representantes modifica de hecho el diseño formal de los programas, proyectos y concursos de desarrollo rural asociativo. Es también determinante de la naturaleza de las relaciones en los espacios rurales de concertación, atravesando éstos con una intermediación directa personalizada con el poder central. Los relatos etnográficos de las experiencias de las cinco comunidades

estudiadas con las agencias estatales de desarrollo rural sugieren que el clientelismo fue un factor decisivo en la consecución de beneficios concretos en varios casos.

## CLIENTELISMO LOCAL EN CHILE: LA EVIDENCIA EMPÍRICA

Una revisión del marco *conceptual* ya esbozado nos permite seleccionar de la literatura académica sobre clientelismo algunos conceptos que serán útiles para nuestro análisis de los casos empíricos de intermediación política en las cinco comunidades estudiadas:

- El clientelismo político es una forma **personalizada asimétrica e interclase**, de capital social individual.
- Es un fenómeno antiguo, pero de **gran vigencia actual** en varios países con sistemas electorales representativos.
- Hay una importante **variedad** de roles y relaciones que responden a diferentes situaciones de clientelismo político.
- Aunque se trata básicamente de "favores por votos", tiene otras facetas importantes, como son 1. el vínculo **afectivo** y 2. su función como extensión 'hacia arriba' de las redes de ayuda recíproca, en las estrategias de supervivencia en los estratos pobres.
- Hay indicios de que las formas predominantes de clientelismo político están cambiando en Chile, **evolucionando** desde la clásica relación patrón-cliente hacia formas de **brokers** competitivos y, en algunos casos, incluso hacia relaciones 'sinérgicas' o de 'coproducción', surgidas de pactos negociados entre facciones **semiclientelares**, reformistas, de la clase política y sus clientes de estratos pobres.

Este debate conceptual nos sirve, en el caso del campo chileno hoy para responder a dos preguntas: ¿cuáles de las formas, los roles y las relaciones teóricamente posibles de clientelismo político se daban efectivamente en el campo chileno en torno al año 2000? Y ¿cómo difiere el clientelismo político rural en Chile hoy de lo observado en otros momentos y lugares?

## UNA FORMA DE INCLUSIÓN INTERCLASE VIGENTE

Los diputados y senadores, en 1969 y en el 2000 también, juegan papeles determinantes en la marcha, en el éxito y en la determinación de los beneficiarios de los programas y proyectos de desarrollo rural. Los alcaldes (especialmente) y los concejales probablemente tienen más control sobre recursos que en 1969. De acuerdo a sus orientaciones, motivaciones e implicancias, estas intervenciones pueden ser positivas o negativas para el proceso de empoderamiento de actores sociales campesinos. En general, en sus campañas electorales y de reelección hay varios elementos de un 'clientelismo puro' de donativos por votos:

### *Donativos directos*

En diversas circunstancias, los candidatos a elección o a reelección aportan recursos materiales en forma más o menos directa. Los siguientes pueden ser considerados ejemplos de 'clientelismo puro' en el sentido de ser favores realizados con la expectativa clara de recibir votos en reciprocidad:

Dirigente campesino de Cerro Blanco:

'Por el lado del Diputado tuvimos \$200.000 de ayuda ... era un aporte para la sede social, era una solicitud que se le hizo....aquí de repente hay personas, para un lado y para el otro, [que aportan] por la Junta de Vecinos, otros por la luz, otros por la comunidad, otros por el Pro-Casa y así.....Cuando vienen para acá, de repente [los vecinos] les recalcan el tema [de la sede social], para que ellos recapaciten y digan "ahora sí" ....Al que viene, más de algo se les saca; ¡pero si ellos [también] vienen a buscar [votos] aquí!.'

Esta manifestación del lado más instrumental y calculador del clientelismo se repite en comunidades Mapuche:

Presidente de Comunidad Mapuche Añilco:

'Yo me estoy apoyando en los políticos...así como los políticos quieren algo de nosotros, hay que pegarles una mascada. ¿Como van a comerse la manzana, ellos solos?'

El análisis de este dirigente encuentra eco en actitudes expresadas en las otras comunidades estudiadas y otros medios culturales. La lógica de los líderes campesinos de 'apoyarse en los políticos' para lograr algo más que donativos puntuales coincide perfectamente con la justificación tradicional de la relación clientelar, desde el lado del poder. Los burócratas nacionales entrevistados por Valenzuela reconocían que algunas comunidades quedan atrás si no son apoyadas por algún parlamentario, pero comentaban que es un hecho de la realidad que '*guagua que no llora no mama*': sus respuestas a las presiones y las quejas de clientes locales son necesarias, si algo se va hacer para las comunidades pobres (Valenzuela, 1977).

### *Clientelismo y "pitutos"*

El clientelismo no puede reducirse a una 'forma de dominación' impuesto desde arriba. Los líderes campesinos desarrollan vínculos *hacia arriba* para ser más efectivo en 'pegar una mascada' a la manzana estatal:

Líder mapuche de Huimpil:

'Cuando uno va y hace las gestiones, cuando uno realmente busca y mueve los *pitutos*, allí ve que en realidad hacen falta. Hacen cualquier falta, porque ... así es el sistema lamentablemente, y hay que decirlo como es.'

El *pituto* — una relación de influencia personal con un funcionario en posición de conseguir favores, empleo, resoluciones favorables, etc.— es claramente una forma de capital social individual, con apariencias de amistad y regida por principios de reciprocidad difusa. Este término chileno tiene equivalentes en otros países latinoamericanos, como el concepto de *cuello* en Guatemala (Reina, 1959; Wolf, 1963; Durston, 1972).

Aunque el origen de los recursos mencionados arriba puede no ser siempre el Estado, en general lo es:

DIARIO AUSTRAL (Temuco, Chile) 28 NOV 2001:

'Una denuncia por una presunta "corrupción electoral" hizo ayer contra el Gobierno el secretario general de Renovación Nacional, debido a que en la Novena Región se estaría distribuyendo una carta en que se le anuncian a una serie de beneficiados de la comuna de Galvarino, que lo han sido con un bono familiar de INDAP. Esa solicitud de bono -según la carta- habría sido gestionada por el Diputado (DC) -candidato a Senador por la zona-...motivo por el cual la solicitud habría sido aceptada.

[El vocero de RN] dijo que es "un caso de corrupción electoral enormemente grave, porque daña nuestra democracia y también le pone serias dificultades a la construcción de una sociedad más amigable, más civilizada...".

En respuesta,

'El Director Regional de INDAP admitió la existencia de tales cartas, pero negó enfáticamente que alguno de los candidatos mencionados haya intervenido en la otorgación y selección de las personas favorecidas. Explicó que las adjudicaciones se hicieron sobre la base de un programa computacional diseñado expresamente y con listados codificados...'

El papel fiscalizador de la prensa y de la oposición es un factor clave en el control de la 'corrupción' (con o sin comillas) del clientelismo electoral. La implicación de la respuesta del Director Regional al reportero es que el candidato quiso hacer creer a sus clientes que él les había conseguido el bono, aunque esto no era efectivo. Sin embargo, efectivamente aún había en el período estudiado algunos intersticios vulnerables en un sistema diseñado para ser objetivo, transparente y *accountable*.

### *Clientelismo y lobby*

Otro ejemplo de una forma muy común de clientelismo es una particular aplicación que se hace del concepto de *lobby*. El *lobby* o 'cabildo' es la práctica de intentar influencia las decisiones del sector gubernamental. Según Lahera (2004),

'Existen diversas clases de *lobby*: el directo se ejerce sobre los poderes públicos, sean ellos el Poder Ejecutivo o el Congreso; el indirecto se ejerce a través de la movilización de la opinión pública, por ejemplo mediante el envío de cartas o mensajes a parlamentarios o autoridades. El lobby es una

actividad con la que se busca influir en la elaboración, gestión o interpretación de políticas públicas para privilegiar unos intereses en perjuicio de otros. Conviene regular y no pretender ignorar a los grupos de presión, así como a las actividades de lobby.’

El lobby que hemos observado en nuestro estudio de programas de superación de la pobreza rural puede considerarse una forma de clientelismo político, ya que se realiza a través de vínculos personales altamente asimétricos, con la intermediación de los partidos, con fines de ‘cosechar’ votos. Es dirigido principalmente a los funcionarios responsables de la asignación de diferentes formas de apoyo al campesinado, sea para agilizar trámites entrampados en la burocracia-tecnocracia o bien para lograr la aprobación de algún proyecto que una organización haya postulado en un concurso de subsidio público. Es en el contexto de los concursos y licitaciones que esta práctica en el campo chileno corresponde a la definición de Lahera, de ‘privilegiar unos intereses en perjuicio de otros.’

El *lobby* puede ser ejercido por los mismos líderes campesinos, pero es más usualmente una función de los dirigentes políticos que han sido elegidos a posiciones de representación (Concejales, Diputados, Senadores) o simplemente funcionarios de partido.

Funcionario de la CONADI:

‘En la CONADI están acostumbrados a recibir llamadas de diputados consultando sobre postulaciones a proyectos. Sus demostraciones de interés pueden influir marginalmente en los Consejeros [de CONADI] políticamente cercanos al diputado.’

Empleado de campaña de un candidato parlamentario:

‘Yo trabajo directamente allá a Temuco, pregunto, consulto, primero hago el *lobby*...y después a hablar con el Director Nacional no más, o hablar con algún Consejero.’ ...‘El tema de un político es, "tengo que llegar con ayuda para esa comunidad para tener una cosecha de votos”’.

El lobby, en el contexto de nuestro estudio, tiene diferentes significados según quien lo hace, a favor de quien y a quién se dirige: campesinos a funcionarios, representantes a agencias, ejecutivos elegidos. El lobby por un representante elegido es algo esperado, condición para su reelección. Puede ser considerado esencialmente negativo para la democracia y la equidad (Lahera, 2004) o como la forma normal de hacerse escuchar. En gran medida, las funciones de intermediación de parlamentarios brokers de los 60’s eran lobby fuerte ante los Ministerios, encontrando justificación como defensa de los intereses de la gente (ver arriba y Valenzuela, 1977). Esta última posición es la que toman los representantes que utilizan el término para referirse a su papel de intermediación ante autoridades a favor de las comunidades que ellos representan:

Concejal:

‘Yo tengo el listado de los proyectos que la CONADI está favoreciendo, que los ingresó al presupuesto, y éste es uno de los proyectos que está. Ahora tiene otro paso, porque una vez que los proyectos entren a la batería de proyectos, hay que hacerles un *lobby* para que quede elegido, porque los proyectos de la Región son muchísimos y la plata no alcanza para todos...Entonces, si ellos [los campesinos] no tienen la información, si uno no sabe sus problemas...‘*guagua que no llora no mama*’ [compare Valenzuela (1977), arriba] es un dicho que hay aquí.’

La relación de reciprocidad que subyace esta forma de lobby es a veces muy explícita:

Campeño Mapuche:

"[El alcalde] nos trajo unos folletos y en los folletos decía, ‘**Mire, yo en mi administración les puse teléfono**, les cambié la posta, arreglé el colegio, puse agua potable en tal parte, trajimos la luz eléctrica. Esto es lo que yo he hecho, y yo necesito **que me den el voto para seguir trabajando con ustedes.**’

Como subraya Auyero (2001), ‘Los programas de asistencia social son el botín que los mediadores buscan obtener *a los efectos de mejorar sus carreras...* el discurso oficial presenta el programa como una empresa personal’.

Empleado de campaña electoral:

‘Estoy con el Diputado [en su campaña de reelección] haciendo todas las gestiones para que salga [la postulación de una comunidad campesina ‘cliente’ a un concurso de subsidio]... hemos hablado con el Director Nacional de [agencia] por el tema, y él está dispuesto a apoyarnos con dos proyectos para esta comuna.’

El aspecto más grave del lobby en los proyectos concursables es que una comunidad con influencia puede ganar un subsidio por sobre una comunidad con un mejor proyecto. Todas, en consecuencia, se ven obligadas a recurrir a la intermediación partidaria. Pero también debe considerarse el hecho de que todas las comunidades pobres rurales tienen representantes, elegidos en elecciones competitivas, quienes pueden apoyar sus postulaciones en forma relativamente equitativa, cada vez que las ayudan a superar otros problemas y brechas comunicacionales de la burocracia y de la tecnocracia.

## *Clientelismo y capital social*

En todas estas formas de clientelismo el marco conceptual del capital social ayuda a entender matices importantes de sus dinámicas. Como señala Auyero (2001),

‘Los mediadores [en el caso chileno de este estudio, diríamos los gestores campesinos]... tienen similares pertenencias de clase social con sus clientes. Lo distintivo de los mediadores es la cantidad acumulada de capital social... el capital social (la cantidad de recursos derivada de las conexiones y de la pertenencia a cierto grupo) es un aspecto central para los efectos de distinguir a los brokers de sus clientes.’

Este capital social de los mediadores campesinos es ‘capital social hacia arriba’ (contactos en las esferas de mayor poder), pero también ‘capital social hacia abajo’ (el líder campesino como *primus inter pares* de similar pertenencia de clase). Esto es uno de los factores claves en la emergencia de facciones al interior de las comunidades campesinas. Como en todas las formas de capital social, las redes clientelares excluyen: “los lazos que unen también excluyen... los grupos y las redes sólo funcionan mediante la inclusión de algunos y la exclusión de otros” (Narayan, 1999). Concretamente, los líderes comunitarios siempre *intentan* incorporar a toda la comunidad:

Auyero 2001:

‘Los [mediadores] construyen y defienden un territorio sobre el cual dicen ser los gobernantes. Su gente está en su territorio... Al acumular recursos de información vital para resolver problemas se convierten en resolvedores de problemas... los efectos estructurales de dominación están implicados en la posición de los mediadores... Al buscar la realización de sus intereses alguno se transforman en cuasimonopolios en la resolución de problemas. Al hacerlo aumenta su capacidad de limitar las posibilidades [alternativas] de los "detentadores de problemas".

Pero, al menos en las comunidades chilenas estudiadas, en ningún caso los líderes campesinos logran integrar a toda la comunidad en un proyecto colectivo o en apoyo a un candidato. Por un lado, los líderes tienden a atender primero a las necesidades de sus familiares y otros cercanos:

‘Los mediadores tienen un círculo íntimo de seguidores. Estos son los satélites personales del mediador:... los miembros de su círculo íntimo por medio de lazos fuertes de amistad duradera, de parentesco, real o ficticio.’ (Auyero 2001)

Por otro lado, conflictos interpersonales, antiguas facciones, o simplemente la desconfianza llevan siempre a algunas personas a ‘autoexcluirse’, a rechazar la invitación –el reclutamiento– de participar en los emprendimientos colectivos.

Un aspecto importante de las estrategias de mediadores es que no sólo intentan un control monopólico de las soluciones mediante el acceso a los recursos estatales, sino también intentan un control monopólico sobre ‘su gente en su territorio’. Como

brokers, tratan de controlar no sólo información y la oferta de favores sino también la oferta de votos y otras formas de apoyo clientelar, que ofrecen a los candidatos a cargos públicos. Esto implica, por un lado, que los líderes pueden ofrecer su clientela a diferentes políticos, y por otro, que el conflicto entre líderes campesinos es, además de una expresión de la rivalidad entre sus respectivos patrones, sino también en cuanto a la competencia por el control de su capital social de base, es decir, los miembros de la comunidad.

Todo esto implica que mientras mayor competencia hay en el sistema político clientelar, tanto entre candidatos a cargos públicos como entre brokers y entre gestores campesinos, mejor es la situación de los clientes 'detentores de problemas'. Tal como señala Wolf (1966), 'Esta competencia de patrón contra patrón ofrece al cliente una palanca [leverage], una capacidad de ganar ayuda e insistir en su continuación'. Es en este sentido que un sistema clientelista de brokers en competencia es más benigno que uno basado en el monopolio total que caracteriza a la relación patrón-cliente clásico, como aquí se ha definido y ejemplificado en los casos de caudillos y caciques políticos.

## **CLIENTELISMO, ALTRUISMO Y TRAICIÓN**

Hay situaciones en que las prácticas de funcionarios son presentadas como actos de altruismo o misión profesional, pero que igualmente califica como clientelismo. El director regional de un servicio público justifica su presencia en mítines de candidatos de su partido [fuera de su día laboral] en función de las escasas posibilidades que tiene para dialogar con los campesinos:

'Para desarrollar sus funciones, uno tiene que tener una buena relación con el mundo político, lo cual de alguna manera significa satisfacer o participar en aquella demanda que se le está formulando y transformar a los políticos en aliados en la gestión de uno. Entonces en ese sentido, veo mi participación en ese tipo de acto en el sentido de favorecer el contacto directo de la autoridad regional, que muchas veces tiene que estar en una suma de papeles y en una oficina. No siempre la gente a uno se atreve a invitarlo en forma directa y a dialogar y a conversar para poder captar este tipo de cosas.

'...yo he estado recibiendo una cantidad increíble de organizaciones de gente que ha venido libremente a hablar conmigo, pero yo sé que no estoy llegando a toda la región ni a todas las personas, me interesa mucho captar el pulso y tener la sensibilidad fina respecto a lo que está pasando realmente en el área. Ahora yo tengo una voluntad expresa de permear el servicio, de mejorar las interfaces con el usuario, que sean lo más amigable posible, y eso significa a veces decir "no", pero en forma correcta y que la persona sepa muy bien a que atenerse...'

Sobre este tipo de discurso, Auyero (2001) comenta:

‘Los patrones y los mediadores no intercambian explícitamente votos por favores. Por el contrario, ... los beneficios deben ser otorgados de una cierta manera, con cierta *performance* que públicamente presente a la cosa dada como "amor por el pueblo", como "lo que debemos hacer"..

Hay matices en las prácticas clientelares que hacen la diferencia entre un clientelismo efectivo y uno inefectivo. El patrón o broker efectivo recuerda los nombres de los líderes y muchos vecinos de cada localidad; el inefectivo espera que un discurso abstracto a favor de los pobres le cosechará votos. Además de los nombres, el patrón efectivo recuerda sus promesas y hace lo posible por cumplirlas. De hecho, muchas de las quejas del mal trato que los campesinos reciben de los funcionarios públicos tienen que ver más con el incumplimiento de promesas (lo que podríamos llamar ‘clientelismo mal hecho’) que con la frialdad y distanciamiento burocráticos:

Campesino de Cerro Blanco:

‘Un problema que siempre tenemos, cuando ellos quieren salir [elegidos], nos buscan...Nosotros los apoyamos en un 100%...pero cuando necesitamos de ellos nos mandan la secretaria ...nos dan hora para después... “Que estaba muy ocupado, que no tenía tiempo...” ahí queda uno como que no puede lograr lo que quiere hacer.”

La percepción general de los campesinos es que las promesas de campaña rara vez se cumplen, y que el ‘aprecio’ profesado por el candidato se desvanece después de que es elegido. Un caso dramático de uso de programas de desarrollo rural para fines políticos, sin los beneficios prometidos, fue el de las plantas sanitarias de fabricación de queso de cabra en el Norte Chico. Uno de los desafíos del clientelismo político en el campo es de convertir un número limitado de proyectos concretados en comunidades pequeñas en un voto masivo. En el caso de la planta quesera de Ajjal, los campesinos tienen la percepción de que el proyecto respondía a una necesidad de aparentar cumplir con promesas electorales. En 1997 (año de elecciones parlamentarias) se anunció la focalización regional de varios proyectos de plantas queseras; en 1998 la construcción de la planta en 1998 respondía a que:

‘a las autoridades les urgía que hubiera una planta y esta fue la primera planta que se creó bajo las nuevas normas sanitarias que entraron en vigor en mayo de ese año. Las autoridades querían ver un espejo de esta [concreción], tener un foto. [Pero la planta fue] una pantalla no más... se fueron y se alejaron de nosotros y hasta el momento [principios del 2000] estamos solos. INDAP prestó la plata y no el capital de trabajo...si nosotros hemos cumplido hasta ahora.’

Dirigente campesino de Ajjal:

‘Se optó por el proyecto y rápidamente se dieron los recursos para esta construcción de la planta. Según todos los funcionarios se aplicaría [la ley,

para suprimir la venta de queso rústico sin pasteurización] ...y no ha sido así.  
...Yo como dirigente, me siento engañado por las autoridades.

‘Tuvimos las elecciones parlamentarias en las cuales por ganarse los votos unos decían una cosa y otros decían lo contrario. Después tuvimos las elecciones alcaldías y por último tuvimos las elecciones presidenciales. Si bien es cierto que el INDAP puso varios recursos acá en el Ajjal, no han sido complementados, así que tenemos bastantes problemas [sobreendeudados, la planta cerrada]. El empeño, lo hemos tenido...si somos pobres, las autoridades no tendrían porque venir a endeudarnos.’

Sin capital de trabajo y sin apoyo para penetrar el exigente mercado de los supermercados, los excelentes quesos producidos en Ajjal se pudrieron y la planta cerró en 1999, año de elecciones presidenciales. Pero ‘las fotos ya habían sido sacadas’ y la planta figuró en las campañas electorales de la coalición de gobierno.

La desilusión que en este y en otros casos expresaron varios campesinos contribuyó a un empate técnico en la elección presidencial de 1999 y a una segunda ronda electoral, en que la coalición de gobierno volvió a echar mano a promesas clientelistas (e.g. condonar las deudas con el INDAP) para ganar el voto rural. Los campesinos percibieron estas promesas incumplidas y estos abandonos como una rompimiento de los vínculo personales que habían creado con técnicos y políticos, incluso como una traición. Se sentían libres para votar en función de posibles nuevos vínculos con otros brokers, o para salir del juego del clientelismo.

## **EL VOTO MAPUCHE Y EL CLIENTELISMO DE LA DERECHA**

En varias comunas de la Araucanía, muchos de los votantes mapuches han apoyado a candidatos de derecha. Incluso, en las elecciones municipales de 2000, los partidos de la Concertación perdieron alcaldías que habían ganado anteriormente. Lo que es más, de los 58 candidatos mapuches en las elecciones municipales del año 2000, sólo 15 fueron electos y cinco de estos fueron candidatos de partidos de derecha. En cierta medida, esta tendencia -qué parece contradictoria con los intereses objetivos mapuches dada la asociación entre clases privilegiadas, racismo y la derecha política con su herencia de la dictadura militar- puede explicarse justamente por las campañas de terror y de indoctrinación anti-izquierda desatadas por muchos alcaldes impuestos por Pinochet en los años 70 y 80.

Sin embargo, la explicación de una supuesta derechización de los votantes mapuches rurales no convence. Como descubrió Arturo Valenzuela hace décadas, los votantes rurales en general tienden a votar por candidatos que parecen capaces de resolver sus problemas y necesidades inmediatas, sin mucha atención a su color ideológico. La comunidad de Nahuelco, por ejemplo, apoyó con sus votos a un alcalde del partido de derecha, Renovación Nacional, de oposición al gobierno central. El análisis de un dirigente Mapuche deja en claro que se trata, más que nada, de la diferencia entre un ‘clientelismo mal hecho’ y un ‘clientelismo bien hecho’:

*Presidente de Asociación Mapuche de Villarrica:*

Aquí en Villarrica, los que hicieron un análisis político serio fueron los de derecha...la Concertación aquí es muy miope, no hace análisis, para nada...Solamente se transforma en un par de militantes funcionales a cada elección que viene. En cambio la derecha fue mucho más hábil...'

En el caso de la comunidad Mapuche de Huimpil hubo otra reacción, como hemos visto: una desilusión que produjo la *salida* de una gran parte de los vecinos del juego de establecer vínculos con patrones políticos:

*Campesino mapuche de Huimpil:*

'Quedé desilusionado con el Alcalde [de la Concertación], pensé que el Alcalde nos iba a atender y lo más triste es que se compromete con la gente. Yo les dije a algunas personas 'Este caballero parece ser una buena persona' y 'Pucha, hagamos el empeño'... Pero después uno piensa que al Alcalde le importa solamente la gente de su partido, ¿y quien va a hacer las cosas por nosotros?.....Entonces eso a mí me disgusta...'

En todas las redes clientelares hay un 'círculo íntimo' alrededor del punto central (el Alcalde en este caso). Pero igualmente importante es su 'círculo exterior' (Auyero, 2001):

'El círculo exterior-los potenciales beneficiarios de las capacidades distributiva del mediador-está relacionado con los referentes por medio de lazos débiles. Se contactan con él cuando surge algún problema o cuando necesitan algún tipo de favor... pero no desarrollen lazos de amistad o parentesco ficticio con los mediadores. A pesar de que pueden asistir a los actos o reuniones organizadas por los mediadores, o incluso votar por ella o él en alguna elección, no tienen una relación íntima, diaria y cercana con él o ella. En otras palabras, los lazos que vinculan a los mediadores con sus círculo íntimo son densos e intensos; los lazos con el círculo exterior son más ocasionales e intermitentemente activados.'

La apreciación en Huimpil (y otras comunidades) era que enfrentaban un clientelismo mal hecho, que promete a todos pero solo cumple los compromisos con su círculo íntimo: los miembros locales de su partido que cobran favores por haber trabajado activamente en su campaña.

*Campesinos Mapuche de Huimpil:*

'Esto se mueve a través de contacto con los políticos; el plan de empleo que está funcionando aquí es un contacto con algún político, y eso no es mentira. Eso es lo que molesta, por eso yo no reconozco liderazgo aquí, porque se ve quienes se favorecieron: la familia, los amigos, habiendo en la comunidad que necesita más. ¿por qué se hizo eso? Por que hay vinculación con los políticos, y entonces nosotros como no andamos a las sigas de ellos no logramos nada, aquí estamos''

‘[Los vecinos de Huimpil] están choreados con los políticos, al fin se entendió que nos estuvieron leseando. Yo creo que influyó un poco que la gente fue manipulada con las elecciones presidenciales...[El día de las elecciones municipales] la gente no sabía si iba en bus [puesto por un candidato] o no, yo dije, “Si hay, voy, si no hay, no voy. La multa, bueno, que le vamos a hacer, me llevarán preso... Como voy a ir de a pata de aquí a Galvarino, claro que lo podría hacer, pero no por darle el voto a ellos.”

‘Si fuera a lo del Alcalde ¿qué le diría? Yo me jugué por el en su candidatura y él lo sabe; y pagarme así, no.’

‘Yo veo la mayoría de la gente como bien desmotivada, se forma toda una expectativa... Eso de las promesas, ese cuento de que ‘voy a hacer tal cosa’, mejor ni la escucho... cuando cuentan el cuento bonito, a cualquiera lo encantan, son encantadores.’

‘Hoy día se dice una cosa y mañana no se cumple. Mejor no prometer, aunque así no agarras ningún voto. Eso es lo malo de esta cuestión...La gente común como nosotros que no tenemos partidos políticos no se puede presentar, no tiene ninguna opción prácticamente...’

Este último elemento de rechazo es al sistema de representación partidaria binominal, que obliga a los candidatos a someterse a la autoridad de una de las dos coaliciones mayoritarias. Este rechazo no es a ‘la política’ en general, sino al clientelismo que no cumple promesas y al sistema que no deja lugar a candidatos realmente independientes.

Entre la impotencia para cobrar la palabra de campaña a un oficial electo (¡aun con documentos firmados o grabaciones de discursos!) y el secreto del voto, el vínculo clientelar se degenera en una desconfianza recíproca, en que el mediador local queda mal parado:

Líder Mapuche:

“[El candidato perdedor a concejal] se enojó con los dirigentes.....pero yo no puedo poner una pistola al pecho de la gente para que voten por él. Sólo recomendar. Hay libertad de voto.”

## **VARIEDAD ACTUAL DE ROLES Y RELACIONES CLIENTELARES**

En el inicio de este artículo, las diferentes relaciones posibles de clientelismo político fueron tipificados según el rol asumido por el "patron". Diferencias en los roles de patrón implican igualmente diferencias en el grado de desigualdad o de diálogo en la relación misma, y por ende, en el rol asumido por el o los clientes. Proponemos, entonces:

a. Formas tradicionales predemocráticas ('relación patrón-cliente clásico'):

i. -Caudillo: relación-patron cliente tradicional, de obediencia absoluta y lealtad única, a escala nacional o regional.

ii. -Cacique: local (comunidad, aldea).

b. Formas democráticas modernas:

iii-Broker: intermediario político en competencia con similares, que negocia pactos con sus clientes. Puede ser nacional, regional o local.

Subtipos de Broker:

a.)-Puntero: funcionario partidario que canaliza a sus clientes bienes y servicios de programas públicos, esenciales para la supervivencia de sus clientes. Su autoridad deriva de su posición en un partido nacional.

b.) broker semiclientelar: promete empoderamiento en un pacto electoral.

iv.-Gestor: líder comunitario con conocimientos de la burocracia y de los partidos políticos, que gestiona trámites y proyectos para sus seguidores.

v. -Altruista: En una acepción limitada del término, podemos hablar de un líder o de un funcionario público con genuina vocación de servicio, que no cosecha votos ni avanza su carrera mediante vínculos clientelistas, sino sólo deriva beneficios sicosociales en cuanto a mejoramiento de su autoimagen, prestigio y expresiones de gratitud, etc. En sentido estricto, no se trata de una relación clientelar.

Valenzuela (1977) opinaba que el sistema chileno de brokers 'está entre medio de un sistema clásico patrón-cliente y un sistema político basado en grupos de interés.' Aunque esto parece, hoy, esencialmente correcto como generalización de una tendencia predominante, implica que no existan en Chile ni patrones 'clasicos' ni pactos políticos basados en grupos de interés. Sin embargo, observamos una amplia variedad de tipos de relaciones de clientelismo en las 5 comunidades estudiadas y en sus respectivos entornos. De todas maneras, esta tipología nos permite poner a prueba, en el caso chileno actual, las propuestas de Valenzuela, Auyero y González sobre las transformaciones que habrían experimentado el clientelismo con la modernización de la sociedad.

Nuestra conclusión es que, según las condiciones locales del período 1999-2002, se pudo observar casi todos los tipos propuestos de clientelismo, tanto "tradicionales" como "modernos". De esta manera, había:

1. *Caudillos*. En general, varios senadores y alcaldes que representan algunas de las comunidades estudiadas se acercaban al grado de poder y exclusividad de los caudillos políticos tradicionales. Controlaban puestos de trabajo en administración pública y podían ejercer una presión importante para la designación de programas públicos a ciertas comunidades o grupos de sus seguidores. En el caso de los senadores, eso era particularmente cierto en la Cruz y, en menor medida, en Añilco (Región de la Araucanía Sur). En esta última comunidad, el alcalde de 12 años en

ejercicio también demostraba algunas características de caudillo. El Alcalde de Villarrica al comienzo del estudio también correspondía al tipo caudillo al nivel comunal.

2. *Caciques locales*. Ejemplificado en el ex-dirigente de Ajjal ('Él es un dueño de fundo, no les da información clara a sus asociados') y en el caso del presidente de la Junta de Vecinos de la Cruz.

3. *Brokers*. Es el tipo de intermediario político que predominaba en las zonas estudiadas de Chile rural en el 2000. No se observaba, sin embargo, el tipo de broker "puntero" descrito por Auyero (2001), funcionario de partido al interior de una comunidad que canalizaba bienes materiales públicos en forma paralela a las agencias oficiales. Sí se observó la emergencia de algunos brokers "semi clientelistas", de los sectores más progresistas al interior de los partidos de gobierno, quienes realizaban favores para satisfacer necesidades materiales de los pobres, pero, a la vez, proponían una relación más horizontal y democrática con sus bases (caso de Añilco).

4. *Gestores*. Otro tipo en aumento en el periodo de estudio. Ejemplos son los presidentes de empresas asociativas, de juntas de vecinos y de comunidades indígenas de Ajjal, la Cruz, Huimpil y Añilco, quienes desarrollaron conocimientos y contactos en diversas oficinas públicas para gestionar las solicitudes y los proyectos de sus respectivas comunidades.

5. *Formas híbridas de intermediario clientelar*. Esta tipología es una construcción heurística para facilitar nuestro análisis, y los casos reales que pueden ser combinaciones de dos o más tipos de intermediación. En Argentina, Auyero encontró que 'Tres de los tipos ideales de intermediación (guardabarreras, representación y coordinación) se articula en una sola práctica: la *performance* política del mediador.'

En la comparación con los estudios empíricos de Valenzuela y de Auyero, queda claro que algunas figuras de intermediación política observadas en esta investigación no están contempladas en la tipología. Existe por ejemplo, lo que se podría llamar el "*puntero de agencia*", dirigente local que sólo indirectamente maneja una clientela partidaria, sino que responden a las instrucciones de agentes al interior de una agencia de desarrollo rural. Hay ejemplos en Ajjal y en la Cruz.

Otro intermediario de carácter híbrido es el "gestor del sector privado": el profesional de una empresa consultora con grandes conocimientos de los programas y concursos de combate a la pobreza rural, quien diseña propuestas y las gestiona con sus contactos en las agencias, en nombre de la comunidad. Ha recibido promesas de reciprocidad, implícita o explícita, de que si es seleccionado su proyecto, la comunidad elegirá a este profesional para ser contratado en su ejecución. Ejemplo: Añilco. Finalmente, los dirigentes Mapuche a nivel municipal, en los casos de Huimpil y Añilco, representan un tipo especial de intermediario o "broker intercultural" que exigirá un análisis aparte.

Un tipo de actor que requiere una definición especial en el contexto del clientelismo es el del *líder*: a diferencia de un simple 'dirigente' que ordena o transmite órdenes, un líder es legitimado por la base, dirige emprendimientos colectivos y puede ser

autoritario o participativo, aceptando un alto control social desde la base. Líderes y dirigentes locales asumen diversos roles: cacique o caudillo, servicial, gestor, movilizador. Pero normalmente no compiten entre sí en una misma comunidad campesina. Cuando hay dos líderes, existe una tensión por la competencia por el liderazgo en toda la aldea. No pueden haber dos caciques, como no puede haber dos alcaldes. Debe haber un proceso de definición del ganador y su legitimación en la asunción del cargo, formal o informalmente.

Ejemplos de este conflicto fueron La Vega, con dos zonas momentáneamente con líderes rivales, y Añilco, con dos hermanos que pelearon el liderazgo de la comunidad hasta la muerte. En Huimpil hubo una definición pacífica entre candidatos individuales pero también una desmovilización por insatisfacción de expectativas de los seguidores del líder 'perdedor'. En Ajjal, la sucesión generacional significó una ruptura con el clientelismo municipal, y un nuevo vínculo con INDAP. La imposición de un líder por razones tecnocráticas contribuyó al fracaso del proyecto.

## **COMPATIBILIDAD CON LA DEMOCRACIA**

¿Es el clientelismo practicado actualmente en el campo chileno compatible con el fortalecimiento de la democracia? Por cierto, suele ser denunciado como una forma de corrupción:

Profesional de ONG chileno:

'Tenemos caudillos y [los campesinos] tienen que ser serviles a ellos, ese es el tipo de político que tenemos... Mover recursos públicos hacia fines de candidatura políticas, o que los servicios públicos apoyen a ciertas personas ... me parece una forma de corrupción horrorosa.'

Sin embargo, hay quienes consideran que en este caso lo perfecto es enemigo de lo bueno. Opinan que algunas formas de clientelismo o brokerage tienen virtudes que no deben ser ignorados:

Director Regional de servicio público chileno:

'De hecho, bueno, los representantes en Estados Unidos son básicamente clientelistas...Es lo más clientelista que hay en el mundo, y no hay nadie que diga que no es democrático eso.'

Independiente de las posibles opiniones sobre la democracia en Estados Unidos, lo cierto es que hay diversas formas de clientelismo allá como en otros países, que tienen diversas implicancias para los procesos de democratización, de exclusión y de subordinación.

Valenzuela (1977) afirmaba que el *brokerage* daba solución a los problemas de grupos locales de Chile en 1969. Un alto funcionario público entrevistado por Valenzuela en 1969 fue explícito en su evaluación:

'El parlamentario es el elemento de conexión (por supuesto no es su función natural, pero es sin duda su función real)... nunca ha habido un mejor mecanismo... el parlamentario es la caja de resonancia de la localidad; sintetiza los problemas y ve que se aplique la ley.'

El clientelismo es una característica de todas las democracias reales del mundo. Ambos fenómenos tienen una diversidad de formas y manifestaciones, algunas de las cuales pueden coexistir. Guillermo O'Donnell plantea que el clientelismo es sólo una manifestación más de las extendidas consecuencias de relaciones de clase y que no es necesariamente incompatible con el libre ejercicio del sufragio (O'Donnell, 1996; citado en Auyero, 2001).

Esto no significa que algunas formas de clientelismo no estén claramente reñidos con la democracia e incluso con la ética pública básica y la legalidad:

Dirigente campesino del secano costero central:

'Hay gente del INDAP que en este momento están todavía en el INDAP, metidos en proyectos. Con el Director Nacional que había dos antes de éste, que era un señor de acá que era vecino nuestro, tenían un proyecto que era por 300 millones de pesos, y quebraron y están debiendo más de 1000 millones de pesos...

[de acuerdo a la Senadora Mattei]:

“Se perdieron cifras de miles de millones en créditos no sólo mal otorgados y mal estudiados, sino que en la mayoría de los casos se hizo con criterio únicamente político”, afirma.

'Según la parlamentaria opositora, hoy existen 14 funcionarios sumariados en Parral, por el caso de la Cooperativa Buscando Desarrollo, y otros tantos en la Sexta Región, por el caso Decam, ...”

“Y en todos los casos se opera de la misma forma: el Director Nacional de aquel entonces, señor Luis Marambio, daba instrucciones a los funcionarios de hacer cosas que eran ilegales. Y, según me señalan los funcionarios, en la mayoría de los casos las órdenes no eran por escrito, con lo cual la responsabilidad recaía en ellos. Pero si no obedecían, eran fuertemente perjudicados y perseguidos” (Matus 2003).

En otros casos, no se trataba de comportamientos ilegales sino antidemocráticos, de la penetración de clientelismos políticos en agencias públicas:

'Cuando el señor Lagos anduvo por aquí en Lolol en su propaganda [de campaña electoral presidencial de 1999-2000]...nosotros tuvimos que ir obligados, porque no quería ir ninguno, pero fuimos porque en ese momento el INDAP nos pidió que fuéramos.'

Y de acuerdo a la (ex)periodista del Diario La Nación, existe “*El senador de los campesinos*”:

“Rafael Moreno, senador DC por la Sexta Región, no figura legalmente en ninguna empresa consultora o agrícola que esté o haya estado ligada al INDAP. Y es, sin embargo, de acuerdo con diferentes fuentes consultadas por La Nación, uno de los demócratacristianos más influyente en el sector. Según el senador Ávila, “el mundo campesino en general lo identifica como el personaje más poderoso del INDAP.” (Matus, 2003).

Nuestro análisis del clientelismo político en estas comunidades campesinas no es una cuestión de juicio moral o denuncia; el objetivo es comprender cómo y en qué medida los cambios observados en el clientelismo político aumentan el control que ejercen las comunidades campesinas estudiadas sobre su medio. En esta óptica, hay formas y expresiones específicas de clientelismo más y menos favorables para la consecución del objetivo señalado. En estas páginas estamos siguiendo la estrategia metodológica de Auyero, distinta de la de los estudios previamente existentes del clientelismo, centrándose más bien en analizar:

‘...las opiniones y evaluaciones de aquellos actores involucrados en los “intercambios clientelares; ...cómo la gente que recibe favores, bienes y servicios de parte de los [intermediarios partidarios] –quienes, sin duda, intentan obtener sus votos- piensa y siente sobre estos intercambios, evalúa las actividades de los [brokers] y la política en general’ (Auyero, 2001).

## VÍNCULOS AFECTIVOS Y REDES DE AYUDA RECÍPROCA

El énfasis en los bienes y servicios intercambiados es sólo una parte de la fuerza de las relaciones clientelares. Tanto el vínculo como el *performance* del broker satisfacen necesidades humanas de sociabilidad. Merton (citado por Auyero, 2001), señaló que la maquinaria política cumple una importante función social, de humanización y personalización de la ayuda a los necesitados:

Director regional de agencia:

‘Es legítimo que la gente muchas veces me invitan y voy a terreno, converso con ellos, converso con la gente les conozco las caras, o sea, al momento de tomar una decisión sobre un papel me acuerdo de las personas.’

Como advierte Auyero (1997):

‘El enfoque de la elección racional...puede hacernos perder de vista los significados compartidos -aunque no cooperativamente construidos- que emergen y sostienen a estas acciones. Las lealtades, identidades locales, etc. en la dimensión simbólica del clientelismo no son susceptibles de ser entendidas sólo en términos estratégicos...Los agentes pueden maximizar otras relaciones, como la de igualdad en el intercambio o el altruismo.’

Como también dice Auyero, lo que aparece (visto desde afuera) como un intercambio de favores por votos puede ser percibido por los actores mismos en términos muy diversos, incluso contradictorios -por ejemplo, como manipulativo y altruista al mismo tiempo (Auyero 2001)-. Desde la autoridad pública también hay sectores reformistas ('semiclientelares' en el lenguaje de J. Fox, 1996) con una disposición hacia las formas más horizontales de diálogo con el campesinado organizado, y cuya misión incluye construir una mayor capacidad de negociación campesina, en el sistema electoral democrático:

Director regional de agencia nacional:

'Me interesa que exista un creciente grado de organización y representatividad porque en la medida que yo tenga interlocutores válidos no le tengo miedo a las organizaciones, la representación. ...Yo prefiero hablar con gente que tiene la representatividad legítima y pueda conversar con uno...mi recomendación ha sido siempre...condicionar su voto ...que aunque estén absolutamente convencidos de votar por un parlamentario, que de todas maneras negocien su voto y lo comprometan...que no sean ingenuos...'

### **Sentimientos de gratitud**

Observa Auyero que '...el discurso del candidato presenta el programa como una empresa personal [suyo].' El resultado en los pobres es un sentimiento de *lealtad* y *gratitud* hacia esa persona, de compromiso de reciprocidad:

'para los clientes... los mediadores no son los políticos inescrupulosos y corruptos de los que hablan otros vecinos. Son gente buena, que ayuda, que se sacrifica, con las que tienen una relación personal, a veces amistad... el sentimiento de comunidad que muchos experimentan con sus mediadores, su creencia sincera en las acciones dedicadas... cancelan cualquier posibilidad de distanciarse de la relación y de actuar... como si estuvieran tratando de maximizar oportunidades (5) a través de las [meras] *expresiones* de afecto' (Auyero, 2001).

Por parte de los clientes, en Chile rural como en Argentina urbana, esta percepción de su vínculo de amistad con una persona más poderosa lleva especialmente a expresiones y acciones de gratitud.

Campesino de Cerro Blanco:

"Yo creo que debemos ser unos agradecidos..."

Y, especialmente en las comunidades mapuches, en una de las cuales ocurrió el siguiente diálogo:

Dirigente Mapuche:

'Nosotros no somos políticos, pero a través de los parlamentarios, de los políticos, se consiguen las cosas y si nosotros tenemos una persona que nos

está apoyando y está luchando con los proyectos. El Acuña y el Lavandero, entonces, nosotros no podemos decir que ellos no nos están ayudando.....

Señora mapuche:

‘Ellos apechugan por los proyectos.’

Presidente Comunidad mapuche:

‘Ellos están peleando por nuestros proyectos. Nosotros hacemos los proyectos, les formulamos el proyecto... ellos mismos tienen la gentileza, ya, ellos van allá y luchan por ese proyecto...’

### *Extensión de las redes de ayuda recíproca de los estratos pobres*

En su explicación de cómo consiguen favores para sus clientes de las comunidades rurales chilenas, estos dos brokers hablan de dar un ‘apoyo’ hacia abajo, hacia las comunidades clientes. También el concejal enfatiza este apoyo hacia abajo **‘Yo estoy trabajando, apoyando al [presidente de esta comunidad] porque él es un excelente dirigente, él ha motivado a la gente.’** Hacia abajo y hacia arriba, las redes interpersonales de reciprocidad siguen los mismos principios fundamentales, tanto en la relación externa con políticos como en las relaciones internas de la comunidad campesina. Los campesinos viven la relación que emerge de las repetidas visitas de un técnico o de los favores logrados por un político en los mismos términos como el vínculo diádico de afecto y trabajo entre dos ‘socios’ o los emprendimientos colectivos de un equipo comunitario de individuos reclutados por un líder.

Para Auyero (2001), en la villa miseria argentina:

‘Asistimos a una creciente superposición de redes informales de sobrevivencia y de redes políticas.... los referentes políticos y los programas estatales de ayuda se han convertido en la fuente de recursos que circulan dentro de las redes informales de sobrevivencia... Alguna gente resuelve sus necesidades diarias de sobrevivencia a través de la mediación política’.

La primera parte de esta cita corresponde también a la situación estudiada en Chile, pero es menos cierto aquí que ‘la gente resuelve sus necesidades **diarias**’ a través de la mediación política, al menos en las comunidades campesinas muy pobres cubiertas por nuestra investigación. Otra diferencia relevante tiene que ver con el medio sociocultural y el momento histórico de cada estudio. La villa estudiada por Auyero había pasado, en varias décadas,

‘de ser un *lugar* con una alta densidad organizativa y niveles de movilización política que en algún momento fue vivido como una "comunidad", y en el cual la mayoría de los problemas eran resueltos de manera colectiva, a ser un *espacio* caracterizado por la desertificación organizativa... en la cual una creciente cantidad de problemas de sobrevivencia son resueltos de manera "individualizada".’

Sigue Auyero con una importante definición de su concepto, *lugar comunitario*:

‘un modelo distintivo de resolución de problemas, el cual combina a) reclamos a los gobiernos locales y provinciales... con b) un esfuerzo colectivo de parte de los residentes de la [comunidad] para mejorar el hábitat y las viviendas individuales. Este modelo de resolución de problemas y formulación de reclamos niegan cualquier imputación de una supuesta "cultura de la pobreza"...’ (Auyero, 2001)

La descripción precedente de comunidades campesinas chilenas, tanto en el acápite sobre formas colectivas propias de trabajo como en los relatos integrales de cada comunidad, llevan a la clara conclusión de que estas cinco **comunidades** merecen el nombre en el sentido que lo da Auyero. Con todos los conflictos internos, con todos los fracasos de organizaciones y proyectos, tampoco se alcanza allí el grado de desertificación organizativa que caracteriza al caso argentino.

El contexto político nacional chileno de principio del nuevo milenio también ha contribuido a que ninguna de estas comunidades rurales esté tan compenetrada por brokers con un monopolio de información y favores como en la villa donde prácticamente ‘todos eran peronistas’. Esto es uno de los factores que explican porqué el clientelismo en el campo chileno tenga tantos matices y variantes, incluídas las reformistas semiclientelares o altruistas.

En resumidas cuentas, sería superficial e inexacto encasillar todas estas relaciones de intermediación partidaria en una sola categoría analítica. En cada caso particular hay relaciones sui generis que exigen análisis, en términos de los conceptos mencionados: relación patrón-cliente clásico, *brokers* partidarios en competencia entre sí, reformistas democratizantes, altruistas serviciales, etc. En nuestras entrevistas, encontramos unos pocos casos de relaciones patrón-cliente, muchos brokers en competencia (con un juego más o menos limpio), y quizás algunos casos de altruistas. Pero, en especial, nos interesa saber cómo está cambiando (o no) la intermediación política entre comunidades campesinas (mapuches y no-mapuches), por un lado, y las agencias públicas y partidos políticos, por otro.

## NOTAS

- (1) En esto seguimos el enfoque de Auyero, de ‘preguntar que opinan de estos intercambios las personas que reciben los favores y servicios de brokers de los partidos, como evalúan ellos las actividades de los brokers y la política en general.’ (Auyero 2001; traducción nuestra)
- (2) *Contrato diádico*: ‘Todo adulto organiza sus contactos societales fuera del hogar nuclear mediante una forma especial de relación contractual. Estos contactos son informales ya que carecen de base legal: existen sólo gracias a la disposición de los contratantes. Son *diádicos* porque sólo ocurren entre dos individuos. El contrato diádico implica y se valida por obligaciones recíprocas’ (Foster 1961).

- (3) El contraste hecho entre *societas* y *civitas* como dos tipos ideales contrapuestos parece hacer del concepto 'sociedad civil' una contradicción en términos. Sin embargo, en este trabajo, la sociedad civil rural chilena emerge como una síntesis de ambos conceptos, en que parentesco y amistad operan simultánea e integradamente con elementos ideológicos, de política económica y de institucionalidad pública.
- (4) 'Cambalache', Tango, 1934, por [Enrique Santos Discépolo](#): "... En el 506 y en el 2000 también!...siempre ha habido chorros, maquiavelos y estafa'os...".
- (5) Es en este mismo sentido que Bourdieu declara que el capital social no puede ser reducido a una expresión de interés material según la teoría del 'rational choice' (Bourdieu, 2001).

## BIBLIOGRAFÍA

Arrow, Kenneth (1994), Beyond general equilibrium, *Complexity: Metaphors, Models and Reality*, George Cowan y otros, Reading MA, Santa Fe Institute/Addison-Wesley.

Auyero, Javier (comp.) ¿Favores por votos? : Estudios sobre clientelismo político contemporáneo. Buenos Aires: Losada, 1997.

Auyero, Javier, (2001) Poor people's politics: Peronist survival networks and the legacy of Evita. Durham: Duke University Press, 2001.

Berdegúe, Julio Antonio (2001): Cooperating to compete: associative peasant business firms in Chile. Universidad de Wageningen, Holanda 2001.

Bourdieu, Pierre (2001) Las Estructuras Sociales de la Economía. Ediciones Manantial, Buenos Aires.

Cowan, G. y otros (1994), *Complexity: Metaphors, Models, and Reality*, Santa Fe, Nuevo México, Santa Fe Institute.

Durlauf, Steven (1997), What should policymakers know about economic complexity?, *Working Paper*, Santa Fe, Nuevo México, Santa Fe Institute.

Durston, John 1972: *Estructuras de Poder en una Región Ladina de Guatemala*, Guatemala, SIGS.

Durston, John, 2002. El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural. Díadas, equipos, puentes y escaleras. CEPAL, Santiago de Chile.

Durston, John, 2005. Asociatividad, Burocracia y Clientelismo en el Campo Chileno (en imprenta).

Foster, G. (1961), The dyadic contract: a model for the social structure of a Mexican peasant village, *American Anthropologist*, vol. 63, No. 6.

Foster (1963) The Dyadic Contract in Tzintzuntzan II: Patron-client relationship. *American Anthropologist* New Series 65-6.

Fox, J (1996) How does civil society thicken? The political construction of social capital in rural Mexico, *World Development*, vol. 24, N° 6.

Fukuyama, F. 2000: 'Social capital and civil society, the International Monetary Fund.

González, José 1997 El clientelismo político. Perspectiva sociantropológica. Ed. Anthropos, Madrid, 1997.

Halabí, Ricardo, 2002 "Desarrollo de la agricultura familiar campesina: rol y desafíos de INDAP," INDAP-CED 2002, El Chile rural en la globalización.

Healy, Kevin (1984) *Caciques y Patronos*. CERES, Cochabamba

Hirschman, Albert, *Getting Ahead Collectively: Grassroots Experiences in Latin America*. Elmsford, New York: Pergamon Press, 1984.

Kessler, Gabriel y Cecilia Roggi (2003) Programas de Superación de la Pobreza y Capital Social: la experiencia argentina de los 90. Ponencia presentada al Seminario 'Capital Social y Programas de Superación de la Pobreza', CEPAL 10 y 11 de noviembre de 2003. [www.cepal.org](http://www.cepal.org)

Lahera, Eugenio, 2004: POLÍTICA y POLÍTICAS PÚBLICAS, CEPAL. Serie Políticas Sociales.

Levitsky, Stephen (2003), From Labor Politics to Machine Politics: The Transformation of Party-Union Linkages in Argentine Peronism, 1983–1999, LARR.

Long, Norman *Development Sociology: Actor Perspectives*. Routledge, New York and London. 2001.

Matus, Alejandra 2003: 'La Caja Negra del INDAP' la Nación Domingo, 25 de mayo de 2003.

Merton Robert 1949: Social theory and social structure. Glencoe IL The Free Press.

Putnam, Robert (1993): *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press.

Raczynski, Dagmar, y Claudia Serrano, 2003. 'Programas de superación de la pobreza y capital social. Evidencias y aprendizajes de la experiencia en Chile'. Seminario "Capital Social Y Programas De Superación De La Pobreza: Lineamientos Para La Acción" CEPAL, 10 y 11 de noviembre 2003.

Reina, Ruben 1959. 'Two patterns of friendship in a Guatemalan Community', *American Anthropologist* 61 págs 44-50.

Treviño, Ana 1999: "Actores y organizaciones por el agua", Ciudades No. 43, Jul.-Sep., 1999.

Trocello, M. G. (2000): "Dos primos hermanos: patrimonialismo y populismo", KAIROS - Año 4 Nro 6, 2do. Semestre 2000 Universidad Nacional de San Luis, Argentina.

Valenzuela, Arturo, 1977: *Political Brokers in Chile*. Duke U Press, Durham NC.

Wolf, Eric R. (1966), *Peasants*, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, NJ.