



Ciencias Sociales Online

revista electrónica

ISSN 0718-1671

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

Email: jgibert@uvm.cl

Ciencias Sociales Online, Septiembre 2005, Vol. II, No. 2. Universidad de Viña del Mar – Chile

**EL CLIENTELISMO POLÍTICO
EN EL CAMPO CHILENO (SEGUNDA PARTE):
Cambios en las formas predominantes de
clientelismo**

The political clientelism in rural Chile (second part):
Changes in predominant forms of clientelism

John Durston
Consultor internacional – USA / Chile

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

Recibido: 28 Diciembre 2004.

Aceptado: 03 Febrero 2005.

Resumen

El clientelismo político ("favores por votos") es prácticamente un tema tabú en los informes y evaluaciones de los programas de desarrollo rural, pero suele permear a éstos y determinar, en gran medida, sus efectos y sus beneficiarios reales. El debate teórico reciente sobre el clientelismo revela numerosos matices del fenómeno: es una forma de inserción social interestratada, consta de relaciones personalizadas, fortalecidas por una fuerte carga emotiva y representa una extensión de las redes de reciprocidad popular hacia el mundo político. En este sentido constituye una forma asimétrica de capital social que puede ser activada por clientes pobres para la solución de diversos problemas. En el Chile rural de hoy coexisten diversos tipos y subtipos de relaciones de clientelismo político: patrón-cliente "clásico"; brokers en competencia; gestores campesinos, semi-clientelistas democráticos, etc.. Algunos resultan nefastos para la democratización local, mientras que otros son claves para la solución de problemas e incluso pueden contribuir a la democratización. Pero el clientelismo altamente "maquinista" sigue fuerte en el campo y ha logrado abortar o cooptar las reformas que intentaron reducir su influencia en la administración pública. Los aprendizajes colectivos que han logrado líderes y organizaciones comunitarias campesinas hacen posible pensar en una salida mediante alianzas entre organizaciones de base y sectores semi clientelistas y reformistas al interior de los partidos progresistas en el gobierno.

Abstract

The political clientelism system (favours for votes) is a taboo topic in reports and evaluations of rural programs. Nevertheless, it is important in determining their effects and real beneficiaries. A recent theoretical debate on the clientelism system shows its numerous aspects: it is a form of social insertion within strata, it includes personalized relationships that have a strong emotional content, and it represents an extension of popular reciprocity webs towards the political system. It is an asymmetric form of social capital that can be used by poor clients to solve their problems. In today's rural Chile various forms of the political clientelism system coexist: the classic employer-client, competing brokers, rural agents, democratic semi-clients, and others. Some of them are negative for local democratic processes, while other are crucial for solving problems and can even help democracy. But a heinous clientelism system is still strong in rural regions and it has aborted or changed reforms. The training of leaders and community organizations could bring a solution through their alliances with semi-clientelism and reformist groups inside progressive parties in government.

CAMBIOS EN LAS FORMAS PREDOMINANTES DE CLIENTELISMO

Autores como Kessler y Roggi (2004) y Levitsky (2003) han enfatizado los cambios que hay detrás de la continuada vigencia del clientelismo. Pero comparaciones con la situación del clientelismo descrita para Chile en 1969 hacen resaltar más las continuidades. ¿Será que *'Plus ça change, plus c'est la même chose'*? Valenzuela llegó a predecir que:

'...bajo alguna forma algo diferente, redes de partidos similares a aquéllas que emergieron en el período parlamentario reaparecerán inevitablemente para llenar el vacío institucional.' (Valenzuela 1977).

Hay que preguntar si la predicción de Valenzuela en 1977 ha sido más correcta en su énfasis en cuanto a que el resurgimiento postdictatorial de la democracia representativa llevaría a una forma de intermediación partidaria para las pequeñas

comunidades locales **'algo diferente'**, o esencialmente **'similar'** a los arreglos clientelares de finales de los 60 que él consideró más bien benevolentes.

Una de las características claves del sistema pre-golpe, destacado por Valenzuela, es la circunscripción de los discursos y conflictos ideológicos al nivel nacional, mientras que los *issues* electorales locales eran apenas considerados. El hecho es que la redemocratización ha surgido después de una rabiosa ideologización, en que en todos los entornos locales hubo sectores reaccionarios que cobraron libertades y vidas a los opositores a la dictadura. Muchas otras facetas de los cambios políticos dictatoriales de esos 17 años siguen impactando hasta hoy, como son el debilitamiento del rol del congreso frente al presidente, la externalización de servicios sociales a empresas ejecutoras privadas, y la descentralización de recursos y de gestión al nivel municipal.

Con el retorno a la democracia se ha intentado dar un giro democrático a estos procesos, con cierto éxito. La descentralización, sobre todo, tiene un conocido potencial para la transparencia, la participación y el desarrollo de la sociedad civil local. Este cambio es de importancia fundamental para ser tomado en cuenta en nuestra evaluación comparativa de las dinámicas actuales de intermediación partidaria que operan en las comunidades campesinas de nuestro estudio.

A fin de cuentas, las dinámicas del clientelismo rural en Chile son manifestaciones de procesos casi universales, pero también las circunstancias históricas particulares sugieren modificaciones a la tipología presentada. Las prácticas clientelistas actuales observadas en el 2000 parecen hacer eco de, pero no replicar exactamente, aquéllas del escenario local de los años 60 en Chile. Que el clientelismo tenga raíces profundas no significa que no ha habido cambios importantes en su forma y su funcionamiento. Valenzuela señala un cambio histórico durante la primera mitad del siglo XX, de un sistema 'patrón-cliente clásico' a uno de brokers en competencia. Valenzuela también gráfica otro cambio, la destrucción del sistema clientelar propio de la democracia representativa. Pero la dictadura también practicó una forma de clientelismo, de corte patrón-cliente, autoritario y represivo. Los alcaldes pinochetistas gradualmente desarrollaron sus vínculos con el centro para alimentar el clientelismo local.

Se ha propuesto que hay tres grandes cambios en el sistema político democrático chileno, pre- y post-dictadura: la desideologización propia del fin de siglo (mundial); el debilitamiento del Congreso, por las reformas constitucionales de la dictadura, y los procesos paralelos y paradójales de presidencialización y municipalización; y la reforma neoliberal del papel del Estado, expresado especialmente en la externalización de servicios sociales a empresas privadas regidas por las leyes de la oferta y la libre demanda subsidiada de los usuarios. Todos estos cambios tienen implicancias para el clientelismo. Sin embargo, los efectos observados no son siempre los esperados.

DESIDEOLOGIZACIÓN

Algunos coinciden en la idea de Levitsky (2002) de que el antiguo sentido de **causa** ideológica ha sido reemplazado por el clientelismo. Señala un alto funcionario regional de una agencia nacional chilena:

‘Creo que el gran problema de todos los partidos es que el modelo [actual] se comió la ideología...La democracia tiene una cuestión tan fuerte con la Iglesia Católica y hoy día no reflexionan sobre eso... Yo creo que se perdió el factor de construcción de ciudadanía. No solamente son los derechos a un bien, sino ese derecho social, político, cultural; [si no], queda trunco.’

Pero el clientelismo, en el Chile rural hoy, no parece ser consecuencia de la desideologización. En Chile el clientelismo partidario personalista signó la política a nivel municipal aún en los tiempos de mayor ideologización nacional. Valenzuela (1977) encontró en 1969 en Chile una situación en que las relaciones políticas a nivel local carecían de contenido ideológico, al punto que los mismos ‘detentores de problemas’ (Auyero 2001) pedían ayuda simultáneamente a políticos de partidos contrarios. Esto también ocurría en el período de este estudio.

El funcionario citado arriba se refería, con toda seguridad, a la ‘mística’ y ‘sentido de misión histórica’ que todos los primeros funcionarios del INDAP y de otros organismos estatales en el campo demostraban a mediados de los años ‘60, como promotores de la pacífica liberación campesina de los patrones de fundo, a través del voto libre y la organización en sindicatos. Esta ideología de ‘revolución en libertad’, inspirada en las ideas de Paulo Freire y en los precursores de la teología de la liberación, es mencionada repetidamente por los entonces jóvenes idealistas del INDAP como un espíritu que permeaba la institución a finales de la década del ‘60 y que parece prácticamente ausente hoy (1). Este espíritu hacía que el trabajo político que estos funcionarios practicaban fuera menos orientado a vínculos clientelares personalizados y más bien apuntara a forjar y aliarse con un movimiento campesino fuerte y autónomo.

En esa misma época, signada por grandes conflictos ideológicos,

‘en el sistema chileno las redes de los partidos conectaban la arena *local, predominantemente particularista*, con la arena nacional, predominantemente ideológica y programática. Aunque a los regidores y parlamentarios les desagradara, frecuentemente, realizar transacciones individualistas, este estilo particularistas de política [contrarrestaba] el aspecto ideológico de los partidos [a nivel nacional]...’ (Valenzuela 1977).

La solución de problemas particulares y eminentemente prácticos predominaba sobre la identidad partidaria y sobre la ideología, pero no era incompatible con ellas:

‘Los regidores [concejales] están haciendo favores todo el tiempo, para individuos o comunidades. Las *gauchás chicas* incluyen arreglos de caminos, de jubilaciones, etc. El partido da contactos dentro de las agencias; los regidores movilizan para las elecciones nacionales pero la mayoría de sus seguidores no votan según instrucciones...Los parlamentarios son el vínculo al centro, brokers nacionales para gente local; y estos brokers locales gestionan personalmente y reciben la respuesta por medio del parlamentario. Los parlamentarios abren las puertas’ (Valenzuela 1971 y 1977) (2).

En contraste, los regidores de los partidos que en 1969 habían perdido el gobierno

(Partido Nacional) aprovechaban sus *pitutos* con correligionarios que seguían ocupando puestos de mando medio en la administración pública del gobierno Demócrata. Los del Partido Comunista, en cambio, tenían pocos contactos gubernamentales nacionales y tendían a realizar marchas y otras actas de protesta pública para lograr ser recibidos por funcionarios del gobierno nacional.

Valenzuela ubica el origen del clientelismo partidario de Chile en la República Parlamentaria de finales del siglo XIX y principios del XX y traza sus vaivenes históricos hasta su consolidación (frente al antipartidismo y antimunicipio de la oligarquía) en los años 50.

'La aparición de estas redes verticales de brokers, la insuficiencia de recursos locales, la centralización del sistema y la emergencia de partidos políticos vinculantes de centro y periferia tienen una clara explicación histórica, en los conflictos entre la oligarquía, por un lado, y la democracia parlamentaria y municipal y los partidos políticos, por otro, desde el siglo XIX y que continuarían hasta la década de los 30 con la represión de los partidos, el congreso y el gobierno local ejercida por Carlos Ibáñez del Campo. Ibáñez estableció en los años 20 las juntas de vecinos, designadas por intendentes y gobernadores.... A mediados del siglo veinte un sistema de partidos ya estructuraba las opciones políticas en todo el país. La política local ya no era dominada por caudillos políticos sino por la competencia en elecciones locales (3). Sólo con el golpe de 1973 se volvió a la tradición oligárquica anti-partido.'

Las prácticas clientelistas actuales observadas en el 2000, en resumen, parecen hacer eco de, pero no replicar exactamente, aquéllas del escenario local de los años 60 en Chile. Que el clientelismo tenga raíces profundas no significa que no ha habido cambios importantes en su forma y su funcionamiento. La dictadura militar chilena, como señaló Valenzuela (1977), cortó el acceso de los pobres al Estado por intermedio de sus representantes elegidos y lo limitó a los alcaldes nombrados por los mismos militares:

'La destrucción de los gobiernos locales elegidos, los partidos y el sistema de brokers dejó un enorme vacío. Junto con la represión de los derechos humanos y de libertades básicas los sectores débiles de la sociedad han perdido aquellos mecanismos de articulación de demandas de distribución de recursos. Los sectores acomodados han podido establecer líneas de comunicación con las nuevas autoridades y han obtenido políticas que benefician sus intereses. Para la mayoría, la pérdida de instituciones de representación y *accountability* significa que las pequeñas comunidades ya no pueden movilizar redes políticas para obtener recursos a cambio de votos. Los individuos no pueden encontrar solución a las arbitrariedades burocráticas porque han perdido sus intermediarios políticos. (Valenzuela 1977)

Como demuestra Valenzuela, lejos de una desideologización del poder local, el sesgo ideológico del cambio es evidente en el nombramiento inicial de alcaldes al comenzar el período dictatorial (Cuadro 1) y fue acentuándose en los años siguientes. Pero contrario a la apreciación inicial (Valenzuela 1977), de que había un vacío institucional y una ausencia de redes clientelares para atender los problemas de las comunidades locales, muchos de los alcaldes designados por el gobierno militar desarrollaron

importantes habilidades de clientelismo, resolviendo problemas personales de sus seguidores locales y canalizando los beneficios mencionados mediante sus contactos con altos funcionarios del régimen a nivel central.

CUADRO 1: ALCALDES EN 1971 Y 1974, POR PARTIDOS

PARTIDO O TENDENCIA POLÍTICA	ELEGIDOS PRE-GOLPE (1971)	NOMBRADOS POR JUNTA MILITAR (1974)
Democracia Cristiana	91	70
Partido Nacional	48	79
Otro anti-UP	15	20
Socialista	60	0
Comunista	36	0
Radical	20	0
Partido Izquierda Cristiana	4	0
Independientes	12	81
Militares	0	29
Total Comunas	286	286

Fuente: Valenzuela 1977 pág. 222.

Si bien el discurso oficial de todos estos autoridades fue "nosotros no somos políticos", operaba un filtro ideológico en la designación de los alcaldes (ver Cuadro) y en la selección clientelar de los beneficiarios de programas públicos. Incluso gran parte de los alcaldes "independientes" compartían una ideología que era combinación de la mentalidad de la guerra fría, del Opus Dei y del ideólogo del régimen Jaime Guzmán. Fueron los precursores del partido pinochetista "Unión Democrática Independiente" (UDI).

Hoy, aunque las ideologías de la época de guerra fría han perdido relevancia en Chile, muchos funcionarios mantienen principios derivados de aquéllas que siguen guiando sus acciones y su sentido de misión. Un alto funcionario (quien asegura no haber perdido sus ideales personales y políticos) ve la posibilidad de ejercer la militancia al mismo tiempo que un puesto público:

'Soy demócrata cristiano de partido, militante, pero antes prima en mí la doctrina social de la iglesia, no me impide trabajar con la otra gente, tratar por lo menos. Entonces yo te digo yo trabajo con todo el mundo, en la medida que uno da el testimonio personal creo que uno capta gente, más que nada un testimonio personal de las personas, yo en mi trayectoria creo haber metido a unas 33 personas al partido, pero sin haber presionado a la conciencia, no haber forzado nada, no haber obligado de ninguna manera, y sin preguntarle color político, como requisito para trabajar con él.'

Esta declaración (una excepción a su propia generalización, arriba, sobre el efecto del modelo predominante) sugiere que, en una democracia real, basada en la

competencial entre partidos políticos, donde los puestos directivos son ocupados por militantes de los partidos ganadores, no es posible exigir que los funcionarios olviden sus militancias al asumir; pero sí parece ético el criterio amplio de trabajo de este militante (algo que es, de hecho, deseado por los campesinos).

MUNICIPALIZACIÓN EN UN SISTEMA PRESIDENCIAL

En el período de auge de la dictadura militar, todo el país estaba bajo un solo caudillo político, "dueño de fondo", quien nombraba o hacía nombrar a los alcaldes y cuyo discurso oficial era de ser personalmente "benefactor de la patria". En las palabras de Valenzuela (1997), '**La llamada "descentralización responsable" significa que las autoridades locales pueden escuchar solamente.**' Pero aun bajo este clientelismo autoritario, los alcaldes designados, en sus largos años sin oposición, desarrollaron las habilidades de verdaderos maestros del clientelismo. Los magros beneficios sociales del régimen (multi-canchas deportivas, clínicas, programas de empleo de emergencia, pensiones) fueron recibidos por muchos pobres rurales con sentimientos de gratitud y lealtad hacia la persona de este patrón.

En el período democrático postdictatorial, el proceso de descentralización (mayores atributos, funciones y recursos para el gobierno municipal y mayor participación potencial por parte de la sociedad civil local), ha producido resultados dispares, que conforman una compleja mezcla de democratización con clientelización en las zonas rurales de Chile. Ambas tendencias son facetas de la relación emergente entre sectores populares y partidos políticos, en el sistema electoral y representativo. Esta cambiante relación es una de las claves para el éxito o fracaso de los intentos de mejorar la calidad de los espacios locales de concertación.

De todas maneras, la cuota de poder que detentan los alcaldes por la reforma descentralizadora está en permanente cambio como efecto de una serie permanente de reformas legales de diverso signo:

Director regional de agencia:

'Ya los equipos técnicos no son municipales, se llama por concurso público. Intervenimos en la selección conjuntamente con las municipalidades. Entonces hay cosas que uno va logrando de a poco.'

En este "tira y afloja" entre gobierno nacional y alcaldes de oposición por el control clientelar de recursos públicos, una de las consecuencias de esta recentralización es que los 'gestores' campesinos en estos contextos acuden a sus pitutos con representantes locales que son brokers de los partidos de gobierno y, especialmente, funcionarios directos en las ramas regionales del Gobierno central:

Líder mapuche gestor:

'Yo cuando tuve que hacer las gestiones, siempre lo hice con concejales, de distintos partidos políticos en realidad, y también lo hice con la gente que está en el Consejo Regional, con el Intendente, con el Jefe de Gabinete, toda esa gente. Yo nunca acudí al Alcalde, justamente porque al Alcalde no le interesaba este proyecto...porque **obviamente, como que "Bueno, si allá esta mi gente,**

a ellos tengo que darles”, una cosa así. Entonces este proyecto [nuestro] nunca le interesó.’

La ideología también está presente en las nuevas formas de municipalización democrática. Un dilema especial enfrentan los campesinos en comunas donde el alcalde es de oposición al gobierno:

Funcionario de campaña de candidato de partido de gobierno:

‘El alcalde es de derecha ...el Estado nos tiene a nosotros castigados porque el alcalde es de oposición, yo de repente discrepo muchas veces con el mismo gobierno.’

Campesino Mapuche (pro-gobierno):

‘Quedamos fuera de las bombas de agua de CONADI. Me dijeron en CONADI que no van a dar nada a través de los alcaldes racistas. Me dicen que mientras haya un alcalde que sea de la derecha, no se les va a aprobar los proyectos que él haga.’

El mensaje ideológico, en el caso citado, viene del nivel político nacional, mientras que a nivel municipal este aspecto se diluye (de manera similar a lo observado por Valenzuela en 1969) al punto de confundirse conceptos como izquierda y derecha e incluso el aspecto colectivo de un partido político, sobresaliendo el *vínculo personal* que es elemento esencial del clientelismo:

‘El alcalde tiene personas seleccionadas que él sabe que son personas que lo están apoyándolo a él. Entonces a esas personas trata de ayudarlos. Y como sabe que nosotros no somos de su partido, y él tiene a todas las comunidades por personas [que le apoyan] ...por eso que tal vez no llegan las ayudas para las comunidades [nuestras]...’

En esta cita surge otro elemento de la relación entre ideología, clientelismo personalizado y el proceso electoral: Los alcaldes ven a los programas de agencias nacionales como una forma de clientelismo que les puede *quitar* clientes. Una opinión común entre los campesinos de comunas cuyos alcaldes son ‘de oposición’ es que estos alcaldes no quieren programas de beneficio social claramente identificados con el gobierno nacional en sus comunas, aunque los programas estén en alguna medida insertas en sus propias Alcaldías:

Campesino mapuche:

‘La gente ve que el gobierno aporta mucho a la gente...al Alcalde, por el hecho de que es oposición, no le conviene que el gobierno realice sus programas en cualquier lugar del campo en forma adecuada...yo entiendo esa parte, un poco, lamentablemente es así, nunca debería ser así.’

Campesino Mapuche:

‘El municipio no quiere que llegue PRODESAL ...[en PRODESAL] no te piden ningún documento y entregan las cosas, sea del partido que sea. Aquí no llegaron los bonos de \$100.000 porque el alcalde fue a Temuco, fue y dijo que aquí no necesitaban el bono...’

La competencia por clientes entre políticos de gobierno y de oposición puede llegar incluso a debilitar las organizaciones y los proyectos creados por los primeros:

Dirigente campesino de La Cruz:

‘Según dijeron ellos[en INDAP], no conseguíamos nada porque [nuestro presidente] era demasiado extremista de la derecha, ...Él renunció ... tuvimos que elegir de nuevo Presidente...Al nuevo presidente, ellos le pidieron que fuera presidente...Y para nosotros es una cochinateda la que hizo él con nosotros también... él no debía haber aceptado, ser más sincero con nosotros. Si él no hubiera querido, no le hubiera aceptado al Indap ser él el presidente... Él era el único que había aceptado, lo tenía todo cocinado, como se dice, y eso es lo que nos molesta a nosotros. Entonces es muy difícil que nosotros podamos trabajar a gusto así.’

En el debate sobre el fenómeno del clientelismo al interior del gobierno de la Concertación, había voces progresistas, ‘semi-clientelares’, por una visión menos mezquina del proceso electoral y del papel de las agencias públicas nacionales:

Director regional de agencia pública:

‘A mi me ha costado bastante hacer comprender a las autoridades que...la gente dice, "Oiga, acá hay un alcalde de derecha, pero nosotros somos igualmente pobres y tenemos necesidades". Entonces hay que tomar una acción gubernamental, mantener una presencia, para proyectarnos..... mostrarle a la gente que a pesar que es de derecha hay que trabajar... Es una torpeza abandonar el campo porque hayan votado en un momento determinado por un alcalde de derecha y dejarlos que sigan votando por gente de derecha.’

NUEVO ROL DEL MERCADO Y CLIENTELISMO

Otro de los cambios que distingue la situación chilena actual de aquél estudiado por Valenzuela en 1969 ha sido la introducción de principios neoliberales en los servicios sociales como aquéllos analizados en nuestro estudio, en que los mecanismos de mercado (como la competencia entre oferentes privados y la libre expresión de la demanda), dejando un rol subsidiario para el Estado, llevarían a un aumento importante de la eficiencia en estos servicios. Uno de los argumentos para esta ‘externalización’ de servicios antes estatales era que el subsidio a la demanda (en vez del subsidio a la oferta de servicios estatales) terminaría con el clientelismo político en estos servicios.

Pero no hay proyectos campesinos puramente 'económicos' en el sentido de que su éxito dependa exclusivamente de una buena gestión y una buena estrategia productiva y de mercado. Berdegú (2001) subraya la necesidad de que los socios de Empresas Asociativas Campesinas tengan nuevos *vínculos* para no ser pasados a llevar de esta manera, y sugiere unos aliados que otros autores han olvidado:

'Las agencias públicas derivan beneficios de su relación con las EAC....tienen influencia y control sobre las comunidades a través de clientelismo político. Por ende, son importantes los vínculos con agentes de mercado como contrapeso al poder del Estado.'

Los nuevos mecanismos de concurso y de licitación para diversos servicios sociales y para los proyectos antipobreza siempre dejan abierta la puerta para estos vínculos personales, los que también pueden ser incorporados en las estrategias clientelistas. Por un lado, los funcionarios tienden a recomendar, a los campesinos, elegir a empresas cuyos propietarios y profesionales son amigos y/o de su mismo partido. Por ejemplo, en el caso de un fracasado proyecto de producción de arvejas en Huimpil, hubo fuertes sospechas de que la razón de la obtención de la licitación por parte de la empresa capacitadora – y su impunidad frente a las quejas de los campesinos afectados - fue por factores políticos, al ocupar su gerente un cargo directivo regional en un partido político de Gobierno. La jefatura de área del INDAP informó a la Dirección Regional del SENCE de las irregularidades mencionadas arriba, pero no recibió respuesta.

A veces es la excepción la que nos señala la regla:

Experto asesor de proyecto campesino:

'Fui contratado por [ONG identificado con la Democracia Cristiana] a pesar de no ser DC, porque soy el único experto real en mi tema en esta región'.

Por otro lado, estas empresas consultoras han evolucionado sus estrategias frente al mecanismo del concurso de proyectos campesinos, informando a los campesinos y ofreciéndoles diseñar sus proyectos y hacerles *lobby* para que sean premiados con el subsidio, en el entendido que, en reciprocidad, su empresa será elegido para ejecutar el proyecto. Si bien esta búsqueda más agresiva de 'clientes' (en el sentido comercial, no político) no desvirtúa la lógica del concurso, el hecho de tener *pitutos* en el servicio público en cuestión es un punto a favor de una consultora sobre otras.

Incluso esta combinación ha sido incorporada en las campañas electorales: 'Nosotros [empleados del candidato] les trajimos [a los campesinos] un consultor que hizo los proyectos, los postuló.'

Otra forma, menos indirecta, de canalización clientelar de recursos antipobreza 'externalizados' es a través de ONG's y OSC's (Organismos No Gubernamentales y Organismos de la Sociedad Civil) que ejecutan proyectos de carácter general y a nivel comunal o regional. Muchos políticos que ha sido elegidos concejales y parlamentarios dirigen ONG's o fundaciones que son financiadas por agencias nacionales e internacionales para implementar programas de variado índole social,

medioambiental, etc. La canalización de beneficios materiales a sus comunidades, organizaciones y barrios 'clientes' es negociada con los dirigentes de base en el contexto de sus campañas electorales. En estos casos, la externalización de servicios públicos, al mercado de consultoras profesionales y a las organizaciones sociales, encubre el clientelismo, que ya no opera abiertamente mediante brokers partidarios haciendo lobby al interior del aparato público, sino a través de 'mecanismos de mercado' y ejerciendo 'el papel de la sociedad civil'.

Estas prácticas observadas en la licitación de servicios de asesoría a las comunidades quizás no califican siempre como 'favores por votos'. Pero son muy importantes para mantener, reproducir y expandir el *sistema* de clientelismo. Y las preferencias por correligionarios (que seguramente han trabajado en las campañas electorales para sus candidatos 'patrones') en las licitaciones y en la asignación de puestos públicos por 'cuoteo', al igual que las formas más directas de clientelismo, tiene un carácter de relación personal de favores propios del clientelismo. Las autoridades pueden elegir a las personas que quieren premiar por trabajar en su campaña o por otras ayudas que requieren retribución. La preferencia en las licitaciones por copartidarios es igualmente personalista en el contexto de un organismo nacional, regional o local.

¿CLIENTELIZACIÓN DE LA DEMOCRACIA O DEMOCRATIZACIÓN DEL CLIENTELISMO?

El clientelismo y la democracia conviven, pero uno u otro predominará. Se puede hablar de la *clientelización de la democracia* o de la *democratización del clientelismo* como dos tendencias contrarias actualmente presentes en el campo chileno. Cuál de estas dos lógicas predominará en el mediano plazo es difícil de predecir. En un extremo, como un 'tipo ideal' de clientelismo puro está el reparto de fardos de heno una vez cada 1-2 años cuando hay elecciones; en el otro, una genuina misión del estado de promover proyectos que potencian la capacidad de los campesinos para superar su pobreza.

Los partidos políticos tienen legítimos derechos de control sobre recursos públicos cuando ganan el control del Estado en sistemas electorales democráticos. Pero este control puede ser manejado en función de reformas democratizantes y desburocratizantes o en función del clientelismo. En la medida en que burocracia, tecnocracia y clientelismo partidario tienden a acomodarse mutuamente, este último elemento se vuelve un capital intangible que es clave para la comunidad campesina, en la modalidad de "favores por votos".

El clientelismo es una forma de capital social no sólo del intermediario sino también del 'cliente', pero por sí mismo, no da paso a procesos de empoderamiento. Una estrategia de creciente democratización y empoderamiento en el territorio 'local' debe **distinguir entre** estas formas de clientelismo para desarrollar tácticas que potencian las fortalezas de las comunidades involucradas -tácticas específicas a cada situación-. El clientelismo cumple una función redistributiva a corto plazo, pero a largo plazo reproduce y refuerza su lógica de dependencia y pasividad. Parece imposible erradicar de golpe un complejo sistema sociopolítico como el clientelismo; el desafío es, entonces, de crear las condiciones para una democratización del clientelismo, en términos no sólo políticos sino también económicos y sociales.

IMPLICANCIAS DEL ESTUDIO PARA LA TEORÍA DEL CLIENTELISMO.

Nuestro estudio sobre clientelismo rural en Chile lleva a cuestionar la aplicabilidad general de la fórmula propuesta por Auyero (2001) para el surgimiento del clientelismo. Más que condiciones generales de pobreza, lo relevante parece ser la desigualdad y la rígida estratificación socioeconómica, como precondition del clientelismo. Más que un partido gobernante, el acceso a abundantes recursos parece relevante, porque partidos no-gobernantes a nivel nacional pueden ejercer una distribución clientelista a nivel municipal e incluso partidos de oposición al gobernante pueden distribuir clientelísticamente recursos que vienen del sector empresarial, de ONG's y fundaciones, o de otras fuentes, como parte de una campaña electoral. Y, finalmente, ni la presencia de organizaciones de base ni la presencia de partidos con un mensaje ideológico son impedimentos para el surgimiento de redes políticas clientelistas.

Nuestras observaciones en el Chile rural de principios de este milenio sugieren que diferentes formas de clientelismo pueden surgir dondequiera haya un sistema de partidos políticos, programas gubernamentales de recursos sociales para pobres y una fuerte y rígida estratificación socioeconómica. La diferencia clave para nuestro análisis es la medida en que se hayan desarrollado instituciones en las cuales se realizan negociaciones colectivas con representación proporcional de los pobres organizados, o, al contrario, los beneficios de los programas sociales son canalizados por vínculos personales -es decir el clientelismo-. Estos y otros factores (las formas institucionales de la descentralización) hacen del clientelismo rural chileno diferente del argentino de la misma época, y de aquél que tenía Chile 30 años antes.

Así, a diferencia de la situación descrita por Auyero, los partidos chilenos no tienen representantes permanentes ('punteros') que distribuyen diariamente bienes de consumo básico en las comunidades pobres. Esto ocurría sólo esporádicamente cuando algún candidato llegaba en plena campaña electoral con regalos a repartir. En general, el clientelismo rural chileno tiene más que ver con proyectos de mejoría de infraestructura, y pasan por las agencias municipales o nacionales, no sólo por un partido.

A diferencia de la situación descrita por Valenzuela, un alcalde hoy tiene más poder sobre recursos públicos para su distribución clientelar, a pesar de que el sistema sigue siendo fuertemente centralista. Hoy también el acceso campesino a recursos públicos puede ser las oficinas municipales o regionales de agencias nacionales en forma directa, no sólo a través de concejales o parlamentarios. En general, se postula aquí una gama mucho más amplia de formas posibles de clientelismo, y también la coexistencia de diversos tipos de intermediarios (no sólo 'brokers'), según la conjugación de condiciones y reglas nacionales con las características de la localidad y del momento.

Otra diferencia con las formas de clientelismo observadas tanto por Auyero como por Valenzuela es que en el Chile rural de hoy el reparto clientelar pasa más por organizaciones campesinas micro-locales, seguramente porque los concursos premian más a las propuestas de proyecto que reúnen a varios productores y hogares y a las que realizan un ahorro previo organizado. Por lo demás, las campañas de organismos

públicos como INDAP y CONADI de promover la asociatividad durante la década del '90 tuvieron, además del objetivo formal de hacer más eficiente el crédito y de fortalecer la sociedad civil rural, una finalidad de construir clientelismos, al menos en algunos casos (5). De todas formas, esto significa que el clientelismo en la base observado en nuestro estudio es menos individual que las redes de 'resolución de problemas' descritas por aquellos autores. Y sigue siendo válido el comentario de Valenzuela:

'Los objetivos [de los clientes] eran *particularistas* o *categoricos* [para satisfacer necesidades de un grupo]. Pero incluso los objetivos categoricos o grupales fueron satisfechos mediante transacciones particularistas [entre *broker* político y gestor o líder local]...' (Valenzuela 1977).

También es posible entender al clientelismo rural actual a la inversa: los objetivos particulares pasan por grupos organizados formalmente. Muchos de los emprendimientos, aunque llevados por organizaciones comunitarias formales, son de beneficio individual (bombas de agua, conexión domiciliaria a una red eléctrica o de agua potable, etc.) La nueva modalidad de 'bonos', dinero en efectivo para los campesinos más pobres, que en principio deben gastarse en inversión productiva o en conservación, acentúa esta forma de distribución clientelista. Los beneficiarios tienen nombre y apellido, pero su inclusión en una lista pasa por el líder local y por algún *broker* político a nivel municipal.

En general, el caso del clientelismo rural en Chile en el nuevo milenio sí apoya la propuesta interpretativa *fundamental* de Auyero. Se trata de algo más que un calculado intercambio de 'favores por votos', involucrando aspectos socioemocionales en torno a la amistad, la identificación con un discurso ideológico y la extensión de principios de reciprocidad horizontal entre campesinos pobres, hasta las interfaces interclase con las esferas burocrática y política.

Es en la relación entre cultura y personalidad que se encuentra una de las explicaciones de la fuerza del clientelismo político en el campesinado. Esta fuerza, en el caso de los votantes campesinos chilenos entrevistados en este estudio, es incluso más profunda de lo que puede explicar la figura arquetípica del "patrón de fundo". Dado que el voto es secreto, cada campesino o campesina es libre para respetar o no sus compromisos verbales, con un candidato que puede o no cumplir sus promesas. Sin embargo, en muchos casos es evidente que el voto mayoritario campesino no corresponde a sus intereses objetivos. Es en este sentido que Bourdieu (2001) insiste que su paradigma de capital social no es una aplicación de la teoría de elección racional (*rational choice*), que explica conductas regidas por los principios del mercado, de interés objetivo e instrumental.

A partir del "favor fundacional", la relación clientelar es un *vínculo* interpersonal con toda la carga emocional que señala Auyero, y algo más. El compromiso de voto es dictado en el fuero interior del votante que participa en esta relación, siendo ya una cuestión de **honra** (Bourdieu 2001), del **deber** (en el sentido de las normas de buena conducta, no sólo en el sentido de una deuda) y de otros elementos que forman parte de la autoestima de la persona. La reelección de alcaldes se explica en gran medida por los sentimientos de gratitud y de amistad que influyen fuertemente en el voto rural, especialmente el Mapuche pero también el voto rural chileno no-indígena.

REFORMA DEL ESTADO Y ORGANIZACIONES DE BASE

El propósito principal de este artículo es de contribuir a la orientación del debate en Chile y en América Latina sobre la reforma del Estado en su relación con organizaciones de base de sectores pobres. Enfrentamos el dilema clásico: ¿Como transformar la relación entre Estado y sociedad civil, siendo el Estado producto precisamente de esa relación semi-virtuosa / semi-perversa?. Las hipótesis emergentes y articuladas de este trabajo implican ciertos cambios en los grandes lineamientos que actualmente guían la política pública en estos terrenos.

Los "lineamientos para la acción" que se pudieran derivar de este análisis de diversas facetas de la realidad de pobreza y exclusión campesinas no pueden tomar la forma de un recetario por dos motivos. En primer lugar, la realidad es demasiado compleja, variada y cambiante para atreverse a dar recomendaciones de acción específica. Por otro lado, queda claro en el mismo análisis que la tarea es demasiado grande para un solo actor, aunque éste sea el gobierno nacional. En nuestros modelos anteriores de esta compleja realidad encontramos una vía de solución en el análisis de Tendler de las reformas realizadas a nivel de municipalidad en el Estado brasileño de Ceará (Tendler 1997). Ahora, esta nueva revisión y profundización cualitativa en las realidades vividas por cinco comunidades campesinas chilenas a principios del siglo 21 nos sugiere que cada uno de estos intentos de cambio de sistema falló por un motivo distinto: el PRODECOP, por no poder influir en el nivel nacional de la agencia de que formaba parte; la reforma del 2000 (Uno por Uno) por no poder influir oportunamente en la base potencial de apoyo político que son las comunidades campesinas.

Nuestro diagnóstico sugiere que la constitución de organizaciones campesinas autónomas de representación (que incluyan entre los intereses que representen a, pero se diferencien de, las empresas campesinas asociativas) es una condición necesaria para revertir este complejo ciclo vicioso. Pero, de los esfuerzos en esta dirección, ha quedado poca consolidación de actores sociales campesinos. La burocracia tradicional aún rinde cuentas verticalmente, no a los usuarios campesinos, y mantiene un férreo monopolio de información sobre el laberinto de trámites que la consecución de todo beneficio de programa de desarrollo rural exige al campesinado. Los tecnócratas reservan para sí el diseño de programas estandarizados, algo que consideran demasiado difícil de entender por los campesinos, a la vez que ignoran los aportes que éstos podrían hacer desde su conocimiento íntimo y complejo de problemáticas y oportunidades en su propio mundo local.

Ambos bloqueos al funcionamiento real de proyectos que parecen promisorios 'en papel' crean un terreno fértil a la intermediación política. Esta forma de capital social personal asimétrico, sin embargo, también trata de mantener monopolio sobre accesos a información y beneficios de programas sociales, en una dependencia perpetuada de favores por votos y no de empoderamiento de actores sociales autónomos.

Los grupos y las comunidades campesinas han dado señales de que pueden constituirse como actores sociales a nivel municipal, capaces de exigir, alertar, denunciar, dialogar y negociar. Cuando tienen el peso político de organizaciones que 'merecen' (en la lógica del poder) la satisfacción a sus inquietudes, se ve que las asociaciones campesinas pueden jugar un papel en el mejoramiento de programas orientados a la lograr cambios definitivos en su situación. Por otro lado, el desarrollo territorial municipal se beneficia de su participación en la reflexión y en la construcción de la sociedad deseada. Como hemos visto también, empieza a haber intentos de formar actores sociales campesinos en Chile democrático, tanto desde el Estado, mediante reformas legales y directivas orientadoras, como desde la sociedad civil, beneficiada por el clima democrática y el creciente respeto a reglas de juego equitativas.

Los diversos espacios formales de concertación ciudadana a nivel municipal, tanto viejos (Unión Comunal de Juntas de Vecinos) como nuevos (CDL, Asociación Comunal de Comunidades Indígenas), suelen ser utilizados como mecanismos de control clientelar, pero su reglamento de garantías también abre la posibilidad de "tomar" democráticamente estos espacios. Este auto-empoderamiento de comunidades campesinas con aumento de escala ha ocurrido en dos casos: el CDL de Los Vilos y la Asociación Comunal de Comunidades Mapuches 'Poyenhue' de Villarrica.

La cuestión de las Juntas de Vecinos es, en cambio, una discusión abierta. En Añilco, Huimpil y La Cruz se han producido procesos de fisión de Juntas de Vecinos intercomunitarios que han merecido interpretaciones distintas. En el primer caso, pareció llevar a un debilitamiento del actor comunal campesino, por división. En el segundo caso la interpretación fue de una Junta de Vecinos original artificialmente grande, creada para facilitar la postulación por la Municipalidad al subsidio de electrificación rural, y la fisión parecía una recuperación natural de identidades micro-locales. En esta óptica, la mayor oportunidad de aumento de escala de un actor social campesino sería, en principio, mediante una toma de control desde la base de la Unión Comunal de Juntas de Vecinos. Esto, sin embargo, significaría enfrentar directamente al alcalde en ejercicio, controlador de múltiples vínculos de clientelismo con muchos de los presidentes de las respectivas juntas.

En el caso de Cerro Blanco, por otra parte, los campesinos vieron en la creación de una organización conjunta de varias comunidades cercanas la posibilidad de lograr un mayor impacto en la competencia por el reparto de subsidios estatales. En Villarrica una misma figura, la Asociación Comunal de Comunidades Mapuches, sancionada por la Ley Indígena, permitió la emergencia de ambas estrategias: una de escala comunal y otra de seis pequeñas comunidades mapuches cercanas, ligadas clientelariamente a un diputado. El punto es que los derechos formales que se pueden ejercer en estas organizaciones formalmente reconocidas dan el potencial de uso por un auténtico actor social campesino, que haya logrado unirse a nivel territorial comunal, de muy diversas maneras.

Pero los relatos presentados aquí igualmente dan cuenta de lo incipiente y precario de este proceso. A pesar de la presencia de instituciones democráticas y de las capacidades colectivas de comunidades pobres, las cinco comunidades campesinas estudiadas aquí siguen sufriendo condiciones de exclusión y subordinación en los sistemas sociopolíticos territoriales municipales. Esta exclusión, estrechamente

asociada a su debilidad como actores sociales, explica gran parte de su impotencia frente a los aspectos burocráticos y tecnocráticos de los programas de desarrollo rural en que participan. Se percibe, eso sí, una creciente capacidad de análisis de esta dependencia política (y de las capacidades propias latentes) entre la nueva generación de líderes que ha aprendido de la práctica, especialmente en la última década.

Fox (1996) señala que estos líderes fogueados, con sus ideales y sus capacidades de análisis, son los primeros en arriesgar participar en un nuevo emprendimiento colectivo, aportando así el ejemplo a ser emulado por los demás vecinos, para gatillar la acumulación, a ritmo acelerante, de la masa crítica de participación que posibilita el éxito (cf. Axelrod 1984).

Sanear completamente la relación entre Estado, comunidades campesinas y partidos políticos exige transformaciones importantes y difíciles en el sistema establecido. Tal transformación, como en cualquier cambio de sistema complejo, requiere condiciones favorables en el ambiente mayor y algún shock al sistema que gatille una transición para romper con la subordinación como actor social de las comunidades campesinas. Es un desafío para las autoridades públicas, para los dirigentes políticos, para las organizaciones de la sociedad civil y para las mismas comunidades campesinas.

La lección, entonces, parece clara: frente a un sistema burocrático-partidario que articula desde hace un siglo el nivel central del Estado y el más mínimo nivel micro-local de la sociedad civil, es necesario operar en todos los niveles al mismo tiempo. Es decir, el desarrollo abarca la reforma del Estado nacional, la capacitación e incubación de actores sociales campesinos comunitarios y el fortalecimiento de movimientos campesinos y/o indígenas a nivel municipal y regional (para derivar en un movimiento nacional también autónomo).

Otra lección igualmente fundamental salta a la vista, de la frase precedente misma: esto no es tarea de un solo actor. Lo detallado del análisis de este artículo y su amplitud temática nos ha presentado un desafío de articulación en una sola visión coherente y sistémica de las dinámicas de la interfaz comunidades campesinas - aparato público - partidos políticos; desafío que seguramente no ha sido satisfactoriamente respondido. Su utilidad, esperamos, puede ser en ayudar a diversos actores (al interior del mundo del Estado, el mundo campesino y el mundo de los partidos políticos) a llegar a un diagnóstico compartido en lo básico.

Para los sectores orientados a una reforma de este sistema, tal visión compartida nos parece el primer paso para la negociación de alianzas que, en torno al proceso electoral, utilicen precisamente esta vía que más ha servido al clientelismo, para derrotarlo.

CUANDO LAS REFORMAS NO BASTAN

Los sucesivos gobiernos democráticos han introducido en la última década una serie de reformas modestas, tanto de carácter general (como el instructivo presidencial sobre participación o los mecanismos de selección para el servicio civil) como particulares (en INDAP los PRODECOP, selección de empresas ejecutoras por organizaciones campesinas, etc.). El hecho de implantar una reforma, sin embargo, no garantiza que se producirán los efectos esperados en cuanto al empoderamiento de los campesinos. Como hemos visto, el instructivo presidencial se debilitó antes de llegar a las bases, reduciéndose en general al derecho de ser informados (Oñate 2003, Castillo 2003).

En cuanto a reformas particulares, los campesinos del Norte Chico se entusiasmaron con el trato más respetuoso que recibieron de los funcionarios de PRODECOP y con la posibilidad de tener voz y voto real en la asignación de recursos a nivel municipal y regional. Pero tuvieron que resignarse cuando la burocracia hizo oídos sordos a sus súplicas de que el PRODECOP fuera prolongado. Los campesinos de base ni siquiera alcanzaron a enterarse de la propuesta reforma en torno al Bono Uno Por Uno, ya que ésta fue abortada por la máquina clientelar agraria de la Democracia Cristiana antes de iniciarse su implementación.

El diseño y la implementación de reformas formales son una condición necesaria pero no suficiente para romper el círculo vicioso burocracia-tecnocracia-clientelismo que debilita a los programas y proyectos de desarrollo campesino y de bienestar rural. Las reformas de carácter general crean un ambiente propicio para la superación de la exclusión campesina; las reformas específicas bien diseñadas crean los mecanismos e incentivos necesarios para que emerja una relación de sinergia entre agencia y comunidad campesina. Pero la frustración e impotencia que expresaron varios de los campesinos entrevistados reflejan el hecho de que aún no se constituyen actores sociales campesinos en la sociedad civil local y regional con el peso suficiente para que sus quejas y propuestas sean tomadas en serio.

Además de reformas (mucho más audaces que las vistas hasta ahora) hace falta, como hemos visto en este artículo, que la asociatividad campesina se densifique sobre el paisaje, suba de escala en el territorio y forja alianzas con otros actores de la sociedad civil y con los segmentos semi clientelares progresistas en los partidos políticos, dentro y fuera del gobierno nacional o local. Como hemos visto a lo largo de este artículo, el que los campesinos muestren poco entusiasmo por las organizaciones promovidas por las agencias públicas, o que no cumplan las instrucciones de los dirigentes favoritos de agentes y de partidos, no significa que no haya asociatividad en el campo. Al contrario, hay vínculos densos y complejos de cooperación y emprendimientos colectivos tanto dentro de las comunidades como entre comunidades vecinas, en ámbitos productivos, sociales, deportivos, religiosos, etc. Los conflictos, tensiones y facciones que también existen en el mundo campesino enganchan y se potencian con el juego clientelar de los partidos políticos, pero esto no contradice el potencial de protagonismo que una agencia de desarrollo rural debe saber fortalecer.

La gradual y parcial expansión de la democracia a nivel municipal, junto con las reformas mencionadas y el encuentro entre embrionarios actores campesinos, otros actores y funcionarios semi clientelares, parecen estar empezando a forzar cambios en

las relaciones entre campesinos, funcionarios y representantes políticos, como producto de los aprendizajes de varias repeticiones de ejercicio electoral. Existe la posibilidad cierta de confrontar el eje burocracia-tecnocracia-clientelismo con una nueva 'cuádruple alianza' entre organización campesina autónoma, funcionarios comprometidos, sectores semiclientelares de los partidos y organizaciones de la sociedad civil.

Lo que queda claro de lo sucedido en Chile rural durante el período de este estudio es que no basta contar con un gobierno con un discurso progresista y fuertes facciones reformistas para forzar las transformaciones necesarias en las estructuras que reproducen la subordinación y la pobreza campesina. Un aliado independiente, sea intergubernamental o una organización social sin fines de lucro, puede ayudar a que las reglas del empoderamiento campesino sean respetadas -al menos en algunas circunstancias-.

El territorio municipal sigue siendo el gran desafío actual para "aumentar la escala" de la asociatividad cara a cara micro-local a niveles geográficos mayores. Tarea pendiente sigue siendo la consolidación de un actor social campesino de mayor envergadura; sólo el movimiento campesino Mapuche ha logrado dar suficientes dolores de cabeza al Estado para producir reacciones. Queda por verse si su identidad movilizadora como pueblo encuentre paralelos en las identidades regionales o de clase de otros campesinos no-indígenas.

En cuanto al papel del semi-clientelismo y de los sectores más progresistas al interior de los partidos políticos, son los funcionarios de terreno los que se muestran más propensos a implementar al pie de la letra el concepto de participación (Oñate 2003) y una relación más horizontal con los sectores pobres como los campesinos. Compadecen a las angustias de la pobreza campesina frente a la burocracia vertical y las maquinarias partidarias, y muchos están dispuestos a aceptar rendir cuentas a los campesinos y participar como "socios" comprometidos con sus emprendimientos colectivos, para concertar una alianza que les permite realizarse en su servicio profesional.

UN LUGAR PARA UNA ALIANZA SEMICLIENTELAR

La clave para mejorar la calidad de la institucionalidad de participación campesina no es necesariamente la más obvia. No son las reglas formales lo más importante en la transformación del sistema sociopolítico territorial municipal, sino el cambio en las condiciones producido por la introducción de actores sociales pobres fortalecidos. Como en todo sistema complejo, los cambios de fondo para el mejoramiento de los espacios locales de concertación son producto de la coevolución de estrategias de los otros actores, proceso del cual emergen nuevas alianzas, nuevos acuerdos sobre las reglas del juego y nuevas prácticas más democráticas en cada territorio municipal.

La categoría analítica de "semi clientelismo" tienen su mayor utilidad en **contextos de transición** entre sistemas nacionales de clientelismo autoritario y de ciudadanía pluralista plenamente democrática. De hecho, Fox propuso este concepto para explicar diferencias regionales en la transición política mexicana (Fox 1996). En ese caso se trataba de ciclos de "dos pasos hacia adelante, un paso hacia atrás" porque cada

apertura de acceso al Estado fue cerrado por un *backlash* autoritario en que el aparato estatal fue purgado de progresistas.

Pero, como cada contexto nacional e histórico es único, surge la pregunta en el caso chileno ¿qué sucede si no hay un *backlash* reaccionario? Fox postula un círculo virtuoso de dos pistas. En primer lugar, las iniciativas de funcionarios progresistas de nivel medio y bajo, para reconocer y estimular organizaciones de base relativamente autónomas, constituyeron un proceso de coproducción con efectos acumulativos. Los espacios creados desde arriba fueron ocupados por movilizaciones desde abajo.

En segundo lugar, la coproducción entre las organizaciones campesinas e indígenas de base, por un lado, y otros actores de la sociedad civil, como ONG's, iglesias, etc., hizo posible una acumulación de capital social colectivo. Finalmente, la complementariedad entre estos dos aliados externos generó redes de funcionarios progresistas y actores sociales y permitió un proceso participatorio. Esto a su vez llevó a una segunda transición sistémica local y regional en que, en algunas regiones, el semi clientelismo se transformó en una auténtica sinergia estado-campesino-sociedad civil (Fox 1996).

A MODO DE CONCLUSIÓN: PERDER EL MIEDO A LA PARTICIPACIÓN

Pero parece haber un pre-requisito, o un requisito simultáneo, para que esta sinergia se produzca en el Chile rural de hoy: que los sectores reformistas de los partidos progresistas se atrevan a forzar el abandono de las 'formulas probadas'- es decir, negociar las candidaturas en las cúpulas nacionales y cosechar votos campesinos en base a máquinas de 'favores por votos'. En el trasfondo de esta práctica esta la historia reciente de una transición pactada e inconclusa hacia una democracia no-tutelada. La cautela inicial de la Concertación de no dar espacio a movimientos que podrían hacer peligrar la transición parece haberse vuelto hábito, el hábito de un sistema de clases, de considerar a los ciudadanos subordinados – entre ellos los campesinos - como menores de edad, cuyas acciones autónomas, tímidamente resurgentes, dan temor.

Es necesario que los sectores progresistas pierdan el miedo a la participación de los campesinos y demás sectores pobres. Tal como lo expresó un campesino mapuche,

'Uno lee y analiza un poco, ni los de la derecha ni los de la izquierda van por uno. Porque si ellos realmente van por el pobre, no tendrían que tener esos miedos, ¿por qué le han de tener miedo?'

Los fundamentos de ese miedo los conocen mejor que nadie los funcionarios mismos:

Ex-director de PRODECAM (2000):

'En el gobierno hay un miedo a la participación, porque se puede descontrolar e ir en contra. Por otro lado hay miedo a la participación de parte de los Directores

nacionales y regionales. Hay desconfianza por el miedo al fracaso. Al final, igual fracasa por esta misma desconfianza.'

Para reencantar al campesinado con una posible cuádruple alianza, basada en el viejo sueño de un cambio radical estructural en su situación de estrato social subordinado y excluido, es necesario que los mismos partidos políticos aceptan cambiar la relación entre ambos, acelerando la democratización interna y la dotación de propuestas semi clientelistas que ofrecen a los campesinos una relación de poder menos asimétrico y más de coproducción de una sociedad deseada.

NOTAS

1) Comunicaciones verbales de Jacques Chonchol, Emiliano Ortega, Maximiliano Cox y Ricardo Halabí.

2) Valenzuela para la publicación de su libro (1977), revisó su tesis doctoral (1971) profundamente, desde una versión original que utilizó el concepto de relación patrón-cliente para describir la situación de 1969, a un modelo centrado en el concepto de *broker*.

3) Si por 'mediados del siglo' entendemos la década de los '50s, no hay que olvidar que los *patrones* de fundo aún acarreaban campesinos de sus zonas a votar por el candidato de preferencia del patrón. Sólo con la campaña DC de la década siguiente para hacer realidad leyes como la de la Cédula Única del votante, de sindicalización campesina y de reforma agraria, pudo el campesinado emitir un voto relativamente autónomo (generalmente por la DC).

4) Las reformas legales para fortalecer la transparencia, la probidad y la objetividad en la contratación el 'servicio civil', introducidas después del período de trabajo de terreno de este estudio, parecen haber empezado a reducir la frecuencia de estas prácticas.

5) No podemos evaluar, en este estudio cualitativo de pocos casos, la frecuencia de estas orientaciones clientelares en las agencias mencionadas. Nuestra impresión es que los mecanismos para garantizar la objetividad funcionan en gran medida; pero podemos constatar que las prácticas clientelares existen y requieren ser analizados.

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, 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).

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.

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

Lahera, Eugenio, 2004: *POLÍTICA y POLITICAS 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.

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

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.