

John Durston
CONCERTACIÓN LOCAL
Y CLIENTELISMO RURAL
EN EL “NORTE CHICO” DE CHILE
(Los campesinos, el PRODECOP y los
CDL)

Entender los factores de la intermediación de partidos políticos (el “clientelismo”) en la participación campesina en espacios públicos de concertación rural es una tarea 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 el Chile de hoy. El clientelismo modifica el diseño formal de los programas, proyectos y concursos de desarrollo rural asociativo y es un 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 y de lograr los objetivos de los programas públicos. Los vínculos informales del clientelismo copan los intersticios de los sistemas sociopolíticos locales; solo se puede mejorar la calidad de la participación forzando una transición en el propio sistema.

Para lograr el objetivo de mejorar su calidad de vida en sentido amplio, los hogares, grupos y comunidades campesinas han tenido que desarrollar una extensa gama de estrategias individuales y colectivas, y han encontrado para este propósito diferentes aliados en el contexto local y ‘comunal’ (municipal). Cada actor campesino recluta a aliados (“socios”, en el campo chileno) en una red de relaciones *egocentrada* (*i.e.*, una red diferente para cada actor o *ego*). Los socios elegidos, a su vez, proponen a *ego* ciertas condiciones para concretar tales alianzas.

En términos muy generales, este artículo analiza los hallazgos de un estudio de comunidades chilenas,¹ a la luz del debate académico actual sobre clientelismo. Se da especial atención al caso de un Programa de Desarrollo Rural Integral en el llamado “Norte Chico” de la IV Región de Coquimbo, en Chile, y los resultados en la “densificación” de la sociedad civil rural.

CLIENTELISMO POLÍTICO Y CAPITAL SOCIAL

El clientelismo político es entendido por lo general como un intercambio de “favores por votos”.² Pero es, sobre todo, un intercambio relacional que pretende establecer y alimentar una relación personal duradera entre las partes.³ Este tipo de intercambio a través de redes de relaciones personales puede ser caracterizado como un “capital social individual” que es propiedad del individuo (*ego*) en el centro de una red con forma de telaraña.

En este trabajo entenderemos capital social como 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.

De acuerdo con el paradigma del capital social,⁴ los actores (individuales o colectivos) movilizan sus “capitales” tangibles e intangibles y compiten por monopolizar —o, en caso contrario, compartir mediante la cooperación— diversos recursos, incluidas las relaciones sociales y las posiciones de control en los “sistemas inteligentes”, como lo es un sistema territorial municipal.

¹ En el estudio, un equipo de cuatro personas empleó la metodología del *Grounded Theory* durante los años 1999, 2000, 2001 y 2002, en las regiones ‘Norte Chico’ (IV Región), Secano Central (VI) y Araucanía (IX). Dos de las localidades estudiadas se ubican en la IV Región: “Algodones” en la comuna de Ovalle y “Trelque” en la de Punitaqui.

² Auyero, Javier: *La política de los pobres: Las prácticas clientelistas del peronismo*. Buenos Aires: Manantial, 2001 (en inglés: *Poor People's Politics: Peronist Survival Networks and the Legacy of Evita*. Durham: Duke University Press, 2001).

³ “Desde el ‘favor fundacional’ una relación de ayuda mutua se ha desarrollado [...] [los clientes] están vinculados al mediador ‘por medio de lazos que se extienden más allá del momento fugaz en el que se realiza la transacción’ (Durkheim) [...] La transacción fundacional se convierte en lazo, y estos lazos se concatenarán en redes.” (Auyero, *op. cit.*; véase también Durston, John, Daniel Duhart, Francisca Miranda y Evelyn Monzó: *Comunidades campesinas, agencias públicas y clientelismos políticos en Chile*. Santiago de Chile: Grupo de Investigaciones Agrarias [GIA], 2005.)

⁴ Atria, Raúl *et al.*: “Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: En busca de un nuevo paradigma”. Santiago de Chile: CEPAL y Michigan State University (MSU), 2002 (<www.cepal.org> publicaciones).

Esta definición privilegia, para propósitos heurísticos, el plano “conductual”, sin olvidar su retroalimentación con los planos simbólicos (conocimientos, normas y valores) y emocionales que los actores sociales también tratan de controlar y movilizar.

En esta óptica, es clave la distinción entre el capital social en la forma de relaciones sociales personales (capital social individual, cuyos propietarios son personas específicas) y las instituciones socioeconómicas: las formas colectivas, organizadas y duraderas de cooperación para lograr objetivos compartidos (capital social colectivo, cuyos propietarios son comunidades o sociedades enteras). El clientelismo puede analizarse como una forma de capital social individual, en contradicción, más o menos grave según el caso, con las instituciones socioculturales orientadas al logro del bien común de la sociedad civil local o nacional.

Para Wolf,⁵ el clientelismo es una forma desigual de “amistad instrumental”. Un vínculo de capital social interpersonal o contrato diádico puede considerarse clientelar cuando uno de los socios tiene claramente mayores posibilidades de movilizar bienes y servicios a cambio de lealtad, información y apoyo político.⁶ El componente de afecto, como en toda relación personal de reciprocidad generalizada, es un elemento necesario; “si no está presente, debe ser fingido”.⁷

Esta referencia a la amistad nos conduce a los aspectos no racionales del capital social en redes y de clientelismo político en particular. Mientras que el enfoque de la “elección racional” (*rational choice*) permite armar un modelo capaz de predecir gran parte de los comportamientos relacionales de las personas, es también un ejemplo de las visiones “infrasocializadas” de las interacciones humanas. Como minimiza la importancia de la cultura y de las emociones en la conducta humana, el enfoque del *rational choice* no es capaz de explicarle cabalmente la fuerza de los vínculos que componen las redes personalizadas como son las de clientelismo político. En este mismo sentido, Bourdieu declara que el capital social no puede ser reducido a una expresión de interés material según la teoría del *rational choice*.⁸

⁵ Wolf, Eric R.: *Peasants*. Nueva Jersey: Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, 1966.

⁶ *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 solo gracias a la disposición de los contratantes. Son *diádicos* porque solo ocurren entre dos individuos. El contrato diádico implica y se valida por obligaciones recíprocas”. Foster, G.: “The Dyadic Contract: a Model for the Social Structure of a Mexican Peasant Village”. *American Anthropologist*, volumen 63. Washington, D. C., 1961.

⁷ Wolf, *op. cit.*, 1966.

⁸ Bourdieu, Pierre: *Las estructuras sociales de la economía*. Buenos Aires: Ediciones Manantial, 2001.

Gran parte de los estudios recientes del clientelismo acusan una deuda intelectual con el antropólogo George Foster. Este autor define la relación “patrón-cliente” como un tipo de 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.⁹

El clientelismo es “un modo de inclusión política vertical distinto del populismo”.¹⁰ El populismo es un fenómeno de masas a escala 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 difusa¹¹ que, desde el punto de vista del cliente, es una extensión de ‘las tramas informales de ayuda recíproca’ al mundo de la política.¹² Auyero también aclara que el clientelismo puede contribuir a ‘la recreación y/o reinención de las tradiciones populistas’ a escala nacional. Trocello, 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 [patrón] y los [estratos populares] se transforman en súbditos. La característica entonces es el reparto de bienes [...]. De acuerdo con 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 [...].¹³

Si bien hay elementos de individualismo en los sistemas socioculturales campesinos, el potencial de cooperación (ejemplificado en los minga-

⁹ Foster, G.: “The Dyadic Contract in Tzintzuntzan II: Patron-client Relationship”. *American Anthropologist New Series* 65-6. Washington, D. C., 1963.

¹⁰ Auyero, *op. cit.*, 2001.

¹¹ Wolf, *op. cit.*, 1966. Valenzuela, Arturo: *Political Brokers in Chile*. Durham NC: Duke U Press, 1977.

¹² Auyero, *op. cit.*, 2001.

¹³ Trocello, M. G.: “Dos primos hermanos: Patrimonialismo y populismo”. *Kairos*, año 4, n.º 6, segundo semestre del 2000. San Luis: Universidad Nacional de San Luis, Argentina, 2000.

cos, las trillas, etcétera) también está presente en las cinco comunidades estudiadas en este artículo.¹⁴ 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 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, ¿por qué las intervenciones estatales 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 la misma dirección: la triple alianza poco santa entre la burocracia, la tecnocracia y el clientelismo partidario.

Como señala González, 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.¹⁵

Auyero postula un conjunto de condiciones para la preeminencia del clientelismo en un contexto nacional dado:

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.¹⁶

Estos “datos” corresponden exactamente al contexto del peronismo en la “villa miseria” estudiado por Auyero en la década de 1990. Los relatos etnográficos de las experiencias de las cinco comunidades estudiadas con las agencias estatales chilenas de desarrollo rural sugieren que el clientelis-

¹⁴ Durston *et al.*, *op. cit.*, 2005.

¹⁵ González, José: *El clientelismo político: Perspectiva socioantropológica*. Madrid: Ed. Anthropos, 1997.

¹⁶ Auyero, *op. cit.*, 2001.

mo fue un factor decisivo en la consecución de beneficios concretos en varios casos. Una comparación de estas experiencias con el marco teórico “estado del arte” (y con experiencias de otros países) nos permite entender mejor el clientelismo en el campo chileno en el cambio de milenio.

DUDAS SOBRE EL CLIENTELISMO Y EVIDENCIAS DEL CAMPO CHILENO

Hay diferencias de opinión sobre los diversos significados del término clientelismo y sus manifestaciones “en casos concretos hoy en día”: ¿Es un resabio del pasado o un fenómeno de auge actual? ¿Se trata de una relación “patrón-cliente” en sentido clásico o de *brokerage*?”¹⁷ Y, finalmente, ¿es bueno o malo para la democracia, la equidad 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 en el Chile de hoy, y para el logro de la democratización de los espacios locales de concertación mediante el empoderamiento de potenciales actores sociales excluidos o subordinados, como el campesinado.

¿RESABIO O ACTUALIDAD?

El término clientelismo hace referencia a la relación “patrón-cliente”, que tiene raíces históricas profundas, más antiguas aun 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 a. C.). 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 de 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, por el otro. De forma similar, Wolf rescata la dis-

¹⁷ Corretaje o intermediación: El término *broker* hace referencia a un operario económico que articula varias demandas con un mercado mayorista.

tinción 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”.¹⁸ Los politicólogos tradicionalmente calificaban los fenómenos de clientelismo político como características de sistemas políticos inmaduros (*societas*), lastres que disminuirían en importancia en la medida en que avanzaba el desarrollo social, civil y comunicacional de los países latinoamericanos, entre otros.

“En el 506; y en el 2000 también.”¹⁹ Actualmente se sabe que no solo no ocurrió esta transformación, sino que el clientelismo persiste en diversos contextos de modernidad, no solo en la región sino también en países como los Estados Unidos. Incluso, según algunos autores, la década de 1990 fue testigo de diversos procesos de aumento del clientelismo en los partidos políticos.²⁰

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.²¹

El posible aumento de este fenómeno ha sido explicado en términos de la desideologización de los partidos políticos en la época de post-Guerra Fría, de la transformación de la estructura ocupacional, de la caída del movimiento obrero y de la introducción de criterios neoliberales en la asignación de recursos de programas sociales mediante “subsidios a la demanda”, “autofocalización”, “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

¹⁸ El contraste hecho entre *societas* y *civitas* como dos tipos ideales contrapuestos parece hacer del concepto “sociedad civil” una contradicción de términos. Sin embargo, en este trabajo la sociedad civil rural chilena emerge como una síntesis de ambos conceptos en la que las redes basadas en parentesco y amistad operan simultánea e integradamente con elementos ideológicos, de política económica y de institucionalidad pública (Wolf, *op. cit.*, 1966).

¹⁹ “Cambalache”, tango, 1934, por Enrique Santos Discépolo: “En el 506 y en el 2000 también/[...] siempre ha habido chorros, maquiavelos y estafa’os [...]”.

²⁰ Auyero, *op. cit.*, 2001. Levitsky, Stephen: “From Labor Politics to Machine Politics: The Transformation of Party-Union Linkages in Argentine Peronism, 1983–1999”, en *Latin America Research Review*, volumen 35, n.º 2, 2003. LARR, 2003.

²¹ Auyero, Javier, compilador: *¿Favores por votos?: Estudios sobre clientelismo político contemporáneo*. Buenos Aires: Losada, 1997.

como forma de ganar ventaja (para los “clientes”) en la competencia, y como una manera (para los partidos) de capturar votos.²² Para él, varios partidos en Europa y América Latina cambiaron su naturaleza: pasaron de ser partidos basados en movimientos obreros a ser partidos clientelares. El Partido Justicialista argentino sería un ejemplo de esta ‘transformación radical’.

Kessler y Roggi coinciden parcialmente con Levitsky en que los nuevos contextos y programas en la Argentina se prestan para el clientelismo; pero consideran que este no ha aumentado necesariamente sino que ha tenido que cambiar:

A partir de mitad de la década [de 1990], [...] 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*.²³

Una pregunta de análisis relacionada con esta discusión es si Chile se encuentra hoy en una situación especialmente propicia para la expansión del clientelismo político. Si bien el clientelismo ha existido en muchos lugares y en muchas épocas, cuando hay alternativas de acción colectiva y discursos ideológicos movilizadores, surgen no solo actores de base más exigentes a la hora de ser tomados en cuenta, sino también con una actitud anticlientelismo en los partidos y en la administración pública.

Hoy día en Chile se habla del auge del pragmatismo material como un aspecto de la realidad que favorecería la expansión del clientelismo. Se contrasta la coyuntura actual con épocas anteriores: por ejemplo, a mediados de la década de 1960 hubo una ‘mística’ y un ‘sentido de misión histórica’ entre los funcionarios del Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDAP) y de otros organismos estatales en el campo. Se veían a sí mismos como promotores de la pacífica liberación campesina de los patrones de fundo, por medio del voto libre y de la organización en sindicatos. Esta ideología de “revolución en libertad”, inspirada en las ideas de Paolo Freire y en los precursores de la Teología de la Liberación, es mencionada repetidamente por

²² Levitsky, *op. cit.*, 2003.

²³ Kessler, Gabriel y Cecilia Roggi: “Programas de superación de la pobreza y capital social: La experiencia argentina de los 90”, en CEPAL: *Aprender de la experiencia: El capital social en los programas de pobreza*. Santiago de Chile: CEPAL, 2005. (Énfasis del autor.)

los entonces jóvenes idealistas del INDAP.²⁴ Este espíritu que permeaba la institución a finales de la década de 1960, y aun más en la Unidad Popular (1970-1973), condicionaba fuertemente la tradición de favores personalizados en la administración pública que describió Valenzuela. Hacía que el trabajo político de estos funcionarios públicos se orientase menos a amarrar vínculos clientelares personalizados y “máquinas políticas” y mucho más a forjar, y aliarse con, un movimiento campesino fuerte y semiautónomo. Cabe notar que INDAP se ha esforzado, especialmente en los últimos años, por generar un sentido de misión similar, además de instaurar sistemas de calidad que apuntan a la transparencia y a impactos positivos. Algunos dirían que, hasta este momento, está remando contra la corriente.²⁵

¿PATRÓN O *BROKER*?

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.²⁶

En la actual redefinición, varios autores coinciden con González al considerar que el clientelismo moderno (¿y más democrático?) tiene un carácter menos personalizado y pasivo, más de *brokerage* entre fuerzas políticas en competencia. Lo cierto es que resulta incorrecto encasillar juntas relaciones diversas en un solo estereotipo de clientelismo político y relaciones diversas que deben analizarse en cada momento histórico y lugar concreto para caracterizar correctamente cada caso. No es lo mismo un “caudillo” político que un *broker* político que compite libremente en un marco electoral, o incluso que un “servidor público altruista”.

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”.²⁷ Como una forma especial del contrato diádico, entonces, la relación “patrón-cliente” es vista como una expresión propia del

²⁴ El INDAP se dedica al fomento de la economía campesina.

²⁵ Comunicaciones verbales de Jacques Chonchol, Emiliano Ortega, Maximiliano Cox y Ricardo Halabí.

²⁶ González, *op. cit.*, 1997.

²⁷ Foster, *op. cit.*, 1961.

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.²⁸

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,²⁹ el patrón tiene autonomía para hacer alianzas y tomar decisiones políticas, mientras cumple con entregar bienes materiales. 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.³⁰ 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).³¹

Existen paralelos interesantes del *broker* en el sentido de intermediador comercial con las funciones de un representante local elegido en el “merca-

²⁸ Healy, Kevin: *Caciques y patrones*. Cochabamba: CERES, 1984.

²⁹ Valenzuela, *op. cit.*, 1977.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ Auyero, *op. cit.*, 1997.

do” de la política nacional. El *broker* es el intermediario entre el caudillo y su clientela, un actor clave en las formas modernas de clientelismo, en las cuales las comunidades tienen un mayor grado de autonomía estructural expresada en la existencia misma de estos *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 “semiclientelismo”, término acuñado por Fox³² para referirse a las facciones o partidos políticos ‘reformistas’ que también compiten con promesas de beneficios a cambio de votos, pero cuyas plataformas incluyen el empoderamiento de los estratos subalternos, es decir, el progresivo reemplazo de las relaciones clientelares (y de los “mediadores”) por instituciones plenamente democráticas. A estos actores de los estratos superiores de poder daremos la etiqueta de “reformistas democratizantes sinérgicos” (de manera abreviada, “reformistas”).

En resumidas cuentas, el clientelismo es más que un intercambio de favores por votos. Como 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 y asimétrica de capital social individual. Aplicar este marco nos puede ayudar a entender mejor el complejo, variado y cambiante fenómeno del clientelismo político en las comunidades campesinas estudiadas.

Esta revisión de la literatura académica sobre clientelismo nos permite seleccionar algunos conceptos que serán útiles —sin prejuzgar si algunos tipos de clientelismo habrán desaparecido, o no corresponden al modelo general vigente en Chile— para nuestro análisis de los casos empíricos de intermediación política en las cinco comunidades chilenas 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 microlocales tradicionales

³² Fox, J.: “How Does Civil Society Thicken? The Political Construction of Social Capital in Rural Mexico”. *World Development*, volumen 24, n.º 6, 1996.

de ayuda recíproca, en las estrategias de los miembros de sectores subalternos.

- 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.

En este último punto, las diferentes relaciones de clientelismo político fueron tipificadas según el rol asumido por el “patrón”. Estas 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, una tipología:

- a) *Formas tradicionales predemocráticas (relación “patrón-cliente” clásico):*
 - (i) Caudillo: Relación “patrón-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 *brokers*

- 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 político.
- Broker reformista: Promete empoderamiento en un pacto electoral.
- Gestor: Líder comunitario con conocimientos de la burocracia y de los partidos políticos, que gestiona trámites y proyectos para sus seguidores.
- 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 en su carrera mediante vínculos clientelistas, sino solo deriva beneficios psicosociales en cuanto a mejoramiento de su autoimagen, prestigio y expresiones de gratitud, etcétera. En sentido estricto, no se trata de una relación clientelar.

¿COMPATIBLE 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:

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 candidaturas políticas, o que los servicios públicos apoyen a ciertas personas [...] me parece una forma de corrupción horrorosa. (Profesional de ONG chilena.)

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 ignoradas:

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. (Director Regional de servicio público chileno.)

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

Valenzuela³³ 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 solo una manifestación más de las extendidas consecuencias de las relaciones de clase y que no es necesariamente incompatible con el libre ejercicio del sufragio.³⁴

³³ Valenzuela, Arturo: “Clientelistic Politics in Chile: an Analysis of Center-Local Linkages”. Tesis doctoral. University Microfilms, Ann Arbor, 1969.

³⁴ O'Donnell, 1996; citado en Auyero, *op. cit.*, 2001.

Esto no significa que algunas formas de clientelismo no estén claramente reñidas con la democracia. Un artículo de prensa intitulado “La Caja Negra del INDAP” señalaba que:

[Según la senadora Matthei, de derecha] el Director Nacional de aquel entonces 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.³⁵

En otros casos, no se trataba de comportamientos ilegales sino antidemocráticos, de la penetración de clientelismos partidarios en agencias públicas. La misma (ex) periodista informaba que algunas personas hablaban de “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 influyentes en el sector. Según el senador Ávila [de izquierda], “[...] el mundo campesino en general lo identifica como el personaje más poderoso del INDAP”.³⁶

El clientelismo en el campo chileno toma, entonces, una variedad de formas, más o menos compatible con la democracia formal, según el contexto local. Esta forma y sus implicancias también van cambiando constantemente. Para entender estas tendencias es necesario ahondar en algunos de los complejos matices del clientelismo, mediante el análisis de ejemplos concretos.

DINÁMICAS DEL CLIENTELISMO EN EL CHILE RURAL DEL SIGLO XXI

Los diputados y senadores chilenos, 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 hoy más control sobre recursos que en 1969. De acuerdo con sus orientaciones, motivacio-

³⁵ Matus, Alejandra: “La ‘caja negra’ del INDAP”. Diario *La Nación*, 25 de mayo del 2003.

³⁶ *Ibidem*.

nes e implicancias, estas intervenciones pueden ser positivas o negativas para el proceso de empoderamiento de actores sociales campesinos. En general, en sus campañas electorales hay varios elementos de un “clientelismo puro” de donativos por votos.

DONES, PITUTOS, LOBBY, ALTRUISMO, AFECTOS Y REDES

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: “[...] Al que viene, más de algo se les saca; ¡pero si ellos [también] vienen a buscar [votos] aquí!” (Dirigente campesino de Algodones.)³⁷

La lógica de los líderes campesinos de “apoyarse en los políticos” para lograr algo más que donativos específicos 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 a hacer para las comunidades pobres.³⁸

Como subraya Auyero:³⁹ “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”. Pero también está el discurso de “seguir trabajando con ustedes”, de mantener un vínculo personal recíproco de mutuo beneficio.

Clientelismo y pitutos: El clientelismo no puede reducirse a una “forma de dominación” impuesta desde arriba. Los líderes campesinos desarrollan vínculos hacia arriba para ser más efectivos en ‘pegar una mascada’ a la manzana estatal. El *pituto* —una relación de influencia personal con un funcionario en posición de conseguir favores, empleo, resoluciones favorables, etcétera— 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,⁴⁰ o *cuñas*, *contactos*, *santos en la corte*, etcétera, en diversos países.

³⁷ En este trabajo se usan nombres ficticios para las comunidades estudiadas.

³⁸ Valenzuela, *op. cit.*, 1977.

³⁹ Auyero, *op. cit.*, 2001. (Énfasis nuestro.)

⁴⁰ Wolf, *op. cit.*, 1966. Durston, John: *El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural. Díadas, equipos, puentes y escaleras*. Santiago de Chile: CEPAL, 2002.

Aunque el origen de los recursos mencionados puede no ser siempre el Estado, en general lo es. 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. Sin embargo, en efecto aún había en el periodo 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 “cabildeo” es la práctica de intentar influenciar las decisiones del sector gubernamental. Según Lahera:

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*.⁴¹

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 por medio 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, sea 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.

En el contexto de nuestro estudio, tiene diferentes significados según quién lo hace, a favor de quién 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,⁴² o como la forma normal de hacerse escuchar. En gran medida, las funcio-

⁴¹ Lahera, Eugenio: *Política y políticas públicas*. Santiago de Chile: CEPAL, 2004.

⁴² *Ibidem*.

nes de intermediación de parlamentarios *brokers* de la década de 1960 eran *lobbies* fuertes ante los ministerios, encontrando justificación como defensa de los intereses de la gente.⁴³ 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:

Yo tengo el listado de los proyectos que la [agencia x] 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"⁴⁴ es un dicho que hay aquí. (Concejal municipal.)

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. (Empleado de campaña electoral.)

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, los concejales municipales, alcaldes, diputados y senadores 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. En unos pocos años, a las comunidades que pierden un concurso pero siguen postulando les 'tocará' el soñado subsidio si cuentan con la asesoría para corregir errores en sus propuestas y con el *lobby* para terminar con su "postergación". Ambos apoyos se consiguen en las oficinas particulares de los políticos.

Clientelismo, altruismo y traición: Hay situaciones en las que las prácticas de funcionarios son presentadas como actos de altruismo o misión profesional, pero que igualmente califican como clientelismo. Desde la autori-

⁴³ Véase arriba y Valenzuela, *op. cit.*, 1977.

⁴⁴ Compare Valenzuela, *op. cit.*, 1977, arriba.

dad pública también hay sectores reformistas (“semiclientelares” en el lenguaje de Fox⁴⁵) 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:

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 [...]. (Director Regional de agencia nacional.)

Por otro lado, el incumplimiento de promesas puede ser percibido como una traición. 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 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. (Campesino de Algodones.)

La desilusión que expresaron varios campesinos contribuyó a un empate técnico en la elección presidencial de 1999 y a una segunda ronda electoral. Los campesinos percibieron estas promesas incumplidas y estos abandonos como un rompimiento de los vínculos 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 clientelismo⁴⁶ en que la coalición de gobierno volvió a echar mano a promesas clientelistas, ofreciendo, por ejemplo, condonar las deudas de los campesinos con el INDAP para ganar el voto rural.

⁴⁵ Fox, *op. cit.*, 1996.

⁴⁶ Esta “salida” (véase Hirschman, Albert: *Exit, Voice and Loyalty: Responses in Firms, Organizations and States*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1970), generalmente significó la abstención o el voto en blanco. Sin embargo, muchos campesinos votaron por el candidato de oposición, quien logró proyectar una imagen de un “no político” a pesar de ser dirigente del “partido pinochetista”.

Clientelismo como capital social individual: En todas estas formas de clientelismo el marco conceptual del capital social ayuda a entender matices importantes de sus dinámicas. Como señala Auyero:

Los mediadores [en el caso chileno de este artículo 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.⁴⁷

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 o “gestor” campesino como *primus inter pares* de similar pertenencia de clase).

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 las necesidades de sus familiares y otros cercanos. En todas las redes clientelares hay un “círculo íntimo” alrededor del punto central (el Alcalde, el Diputado o el Senador), que se reproduce al interior de cada comunidad:

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.⁴⁸

Este 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 solo funcionan mediante la inclusión de algunos y la exclusión de otros”.⁴⁹ En concreto, los líderes comunitarios siempre intentan incorporar a toda la comunidad:

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 algunos se transforman

⁴⁷ Auyero, *op. cit.*, 2001.

⁴⁸ *Ibidem.*

⁴⁹ Narayan, Deepa: *Bonds and Bridges: Social Capital and Poverty*. Washington, D. C.: Banco Mundial, 1999.

en cuasimonopolios en la resolución de problemas. Al hacerlo aumenta su capacidad de limitar las posibilidades [alternativas] de los “detentadores de problemas”.⁵⁰

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.

Pero igualmente importante es el “círculo exterior” del mediador:

El círculo exterior —los potenciales beneficiarios de las capacidades distributivas 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 desarrollan 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 su círculo íntimo son densos e intensos; los lazos con el círculo exterior son más ocasionales e intermitentemente activados.⁵¹

Un aspecto importante de las estrategias de mediadores es que no solo intentan un control monopólico de las soluciones mediante el acceso a los recursos estatales, sino también uno monopólico sobre ‘su gente en su territorio’. Como *brokers*, tratan de controlar no solo 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 una expresión de la rivalidad entre sus respectivos patrones y una 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 cuanto entre *brokers* y entre gestores campesinos, mejor es la situación de los clientes “detentadores de problemas”. Tal como señala Wolf:⁵² “Esta competencia de patrón contra patrón ofrece al cliente una palanca [*leverage*], una capacidad de ganar ayuda e insistir en su continuación”.

En este sentido, un sistema clientelista de *brokers* en competencia es más benigno que uno basado en el monopolio total que caracteriza la relación

⁵⁰ Auyero, *op. cit.*, 2001.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² Wolf, *op. cit.*, 1966.

“patrón-cliente” clásico. En resumen, el clientelismo actualmente vigente en el campo chileno no puede considerarse como una forma de exclusión o dominación. Es, al contrario, una forma de inclusión en la vida cívica que, si bien se realiza mediante una relación de poder fuertemente asimétrica, es también una forma de capital social personal para los clientes campesinos, en la que pueden invertir y activar para resolver problemas y para acceder a recursos del Estado.

VÍNCULOS AFECTIVOS Y CLIENTELISMO

El énfasis en los bienes y servicios intercambiados es solo una parte de la fuerza de las relaciones clientelares. Como advierte Auyero:

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 solo en términos estratégicos [...] Los agentes pueden maximizar otras relaciones, como la de igualdad en el intercambio o el altruismo.⁵³

Tanto el vínculo personal en sí cuanto la *performance* del *broker* satisfacen necesidades humanas de sociabilidad:

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” [...] el discurso del candidato presenta el programa como una empresa personal [suyo].⁵⁴

Sentimientos de gratitud

Observa Auyero que 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 distanciar-

⁵³ Auyero, *op. cit.*, 1997.

⁵⁴ Auyero, *op. cit.*, 2001.

se de la relación y de actuar [...] como si estuvieran tratando de maximizar oportunidades a través de las [meras] *expresiones* de afecto.⁵⁵

Por parte de los clientes, en el Chile rural, como en la Argentina urbana, esta percepción de su vínculo de amistad con una persona más poderosa lleva especialmente a expresiones y acciones de gratitud: “Yo creo que debemos ser unos agradecidos [...]” (campesino de Algodones).

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 géneris que exigen análisis, en términos de los conceptos mencionados: relación “patrón-cliente” clásica, *brokers* partidarios en competencia entre sí, reformistas democratizantes y hasta altruistas serviciales. En todos los casos, sin embargo, el clientelismo político muestra aspectos importantes de una afectividad propia de las redes interpersonales e intercomunitarias campesinas tradicionales.

REDES RECÍPROCAS ENTRE COMUNIDADES CAMPESINAS Y SU UTILIZACIÓN CLIENTELAR

La “villa miseria” urbana 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”.⁵⁶

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 niega cualquier imputación de una supuesta “cultura de la pobreza” [...].⁵⁷

⁵⁵ *Ibidem.* (Énfasis del autor.)

⁵⁶ *Ibidem.* (Énfasis del autor.)

⁵⁷ *Ibidem.*

Las comunidades campesinas chilenas estudiadas merecen este nombre en el sentido que le 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.

PRODECOP IV Y LOS CDL DEL “NORTE CHICO”

El PRODECOP IV (1996-2002) fue representativo de uno de los enfoques más prometedores del desarrollo rural: los programas de “desarrollo rural integral” (DRI). Los DRI modernos intentan incubar a las organizaciones campesinas del ambiente clientelar adverso y fortalecer, mediante la capacitación, a estos actores sociales embrionarios, antes excluidos del quehacer de la sociedad civil.⁵⁸

En el Chile democrático ha habido tres grandes proyectos DRI: PRODECAM, que se inició en el sur de Chile, después de muchas negociaciones, a mediados de la década de 1990; PRODECOP Secano; y PRODECOP IV.

PRODECOP IV Y LA PARTICIPACIÓN

La experiencia de PRODECOP IV en el “Norte Chico”, en cuanto a sus intentos de introducir elementos de participación campesina en su gestión y en la toma de decisiones municipales mediante los Comités de Desarrollo Local (CDL), parece haber sido más positiva que la del PRODECOP Secano. En el PRODECOP IV la agencia externa (FIDA) cumplió un papel un poco más fuerte en la determinación de las reglas de terreno del proyecto y del personal directivo por ser nombrado. Sin embargo, la presencia de personas chilenas en el FIDA dio lugar a una confrontación-conflicto nacional, de personalidades y facciones internas, que hizo postergar varias veces el inicio del proyecto y causó diversas trabas en su gestión en toda su marcha.

No obstante, algunas experiencias del PRODECOP IV revelan dinámicas positivas para el surgimiento de actores sociales campesinos fortalecidos por el proyecto. Una de las experiencias por ser evaluadas aquí es el caso de la empresa Siglo XXI, en la que, cuando los campesinos se atrevieron a ejercer su derecho a despedir a un administrador ineficiente, encontraron que este tenía conexiones personales con los poderes políticos de la región.⁵⁹ Otra es la rebelión democrática del CDL de Los Vilos. Ambas experiencias aportan luces al potencial de un proyecto tipo DRI para combatir la triple alianza burocracia-tecnocracia-clientelismo.

⁵⁸ Durston, *op. cit.*, 2002.

⁵⁹ Durston *et al.*, *op. cit.*, 2005.

La propuesta del PRODECOP IV fue definida por el FIDA y el INDAP en los siguientes términos:⁶⁰

[...] Las instancias formales de participación para los habitantes rurales son: El *Consejo Superior*, compuesto por el Intendente Regional, representantes de organizaciones campesinas y entidades públicas, y los *Consejos de Desarrollo Local* (CDL), encabezados por los alcaldes de cada comuna, miembros de organizaciones campesinas y organismos públicos locales.

[...] En definitiva, los aspectos financieros, técnicos y participativos, orientados al mundo rural, tienen un accionar democrático y descentralizador, que fortalece la dinámica local y regional a partir de genuinas demandas y necesidades de los campesinos/as y sus organizaciones, las que lejos de ser una promesa, se transforman en proyectos productivos reales y con claras perspectivas de desarrollo concreto.

Objetivos específicos:

[...] Crear y fortalecer espacios de participación, coordinación y planificación comunal de los usuarios de *INDAP-PRODECOP* con la administración municipal/comunal, instituciones públicas de acción comunal e instituciones privadas del sector comercial.

[...] *Fomentar la participación de los Usuarios/as*: Mediante dos instancias de participación creadas por PRODECOP: El Consejo de Desarrollo Local (CDL) y el Departamento de Desarrollo Rural (DDR).

[...] Su objetivo es promover y afianzar los procesos de descentralización, participación campesina, definición de estrategias de desarrollo local, identificación de demandas, localización de inversiones y evaluación de proyectos, a través de la relación del PRODECOP con las instituciones públicas y privadas que trabajan en el ámbito comunal, municipal y de organizaciones campesinas. La propuesta de este departamento se apoya en la consolidación de dos instrumentos:

[...] *Consejo de Desarrollo Local (CDL)*: Es una mesa de concertación y coordinación comunal, presidida por el Alcalde y conformada por tres representantes campesinos usuarios del PRODECOP y representantes de los organismos públicos y privados que operan en la comuna y que poseen recursos de inversión para la misma. Este consejo es una instancia a la cual el PRODECOP transfiere la decisión en ciertos niveles de su acción. Su función se resume en: (i) canalizar la demanda y necesidad del sector rural a las instituciones de desarrollo que operan en la comuna; (ii) recoger y centralizar la información de acciones de desarrollo que instituciones públicas y privadas llevan a cabo en la comuna; (iii) contribuir en la planificación del desarrollo rural de la comuna; y, (iv) apoyar la coordinación de las organizaciones sociales y campesinas de la comuna.⁶¹

⁶⁰ Tomado de "Objetivos y estrategias del PRODECOP IV".

⁶¹ En: <www.fidamerica.cl>. (Las cursivas aparecen en negrillas en el original.)

Virtudes del PRODECOP IV

El proyecto PRODECOP tiene la gran virtud de haber nacido con financiamiento externo, FIDA. Eso generaba condiciones favorables para que el instrumento fuera ‘enfermo de flexible’. Esto radica en que sea descentralizado: la toma de decisiones en casi un 99% recae en el Jefe de proyecto, con recursos que no son pocos, con una continuidad de 8 años, con un personal que tenía poco tiempo de trabajo en la administración pública. Por lo tanto, es un equipo que es muy motivado, que tiene mucho compromiso, que no se anda con chicas y que sí quiere dedicarse a ser parte de esta apuesta del gobierno de Chile, en sacar adelante a los pobres de la IV Región. (Director de PRODECOP IV.)

En esta sucinta versión encontramos las condiciones identificadas por Tendler⁶² como la base de un empoderamiento desde el Estado, condiciones que en un caso ocurrido en el Brasil permitieron que:

[...] los ciudadanos lograron confiar en los funcionarios públicos, al tiempo que el gobierno creó un fuerte sentido de vocación y misión [...] Los agentes se sentían involucrados en una seria y gran misión pública [...] y decían “amo mi trabajo y nunca abandonaría mi comunidad”.

En segundo lugar, el Director destacó la libertad que tuvo el PRODECOP IV para experimentar y modificarse de acuerdo con aprendizajes en la marcha:

En el ámbito de la normativa, es un proyecto piloto, y como proyecto piloto puede hacer mil y una pruebas y puedes retractarte si te equivocaste y puedes potenciarla si le achuntaste. En ese sentido nosotros hemos hecho apuestas más o menos interesantes como son los CDL's y los proyectos productivos integrales [...]. Si tú ves la intervención del INDAP es muy puntual o sectorial, es riego o la asesoría técnica o inversión, pero no es un paquete completo. Aquí hay una apuesta fuerte a generar instrumentos que sean útiles para el desarrollo local.

Si tú me dices “Es lo mismo que el INDAP”, ojo, esto es distinto [...] sin tocarle la nariz a nada y sin pedirle favores a nadie, sin que nadie se extrañe, puedes hacer cosas innovativas, pasarle plata al municipio, hacer convenios con instituciones estatales, convenios con la gobernación, pasar recursos, hacer un libro, investigación, con la universidad hacer tesis o capacitación. Te permite hacer muchas cosas y eso es la base del éxito de lo que puede ser este proyecto.

⁶² Tendler, Judith: *Good Government in the Tropics*. Baltimore: Johns Hopkins Press, 1997.

Por último, este Director destaca la voluntad y la práctica de escuchar a los campesinos y apoyarlos en su propia formación de capacidades:

Ha sido también fuerte en poder acercarnos al agricultor y tener un contacto directo con ellos, en que ellos nos digan: “Esto nos falta, esto necesitamos”, y que PRODECOP responda a esas demandas. PRODECOP responde eficientemente porque el PRODECOP tiene plata para pagar lo que ellos quieren. Para eso considera subsidio, considera crédito, instrumentos de riego, inversión, comercialización y apoyo a organizaciones [...]. Hicimos una capacitación fuerte para los líderes que tomaban decisiones, también para las organizaciones hicimos capacitaciones masivas, con 400 usuarios al año, por períodos de 4 meses [...] en que habían mezcla de adultos con jóvenes.

El resultado parece ser similar a lo destacado por Tandler en el caso de Ceará, Brasil:

La historia de la comunidad como monitor externo de los trabajadores públicos está inevitablemente vinculada a la idea de los trabajadores inmersos en la comunidad, a través de relaciones que combinaban la confianza y el respeto [...].⁶³

La dinámica de hacer ‘apuestas interesantes’, de fomentar la participación en los CDL, en que algunos líderes empezaron a liberarse de la tutela de burócratas, tecnócratas y políticos clientelistas, se resume en las palabras de una dirigente campesina del “Norte Chico” en el 2002:

No era claro para nosotros qué función debería tener una dirigente. Recién después de dos reuniones entendí que debería representar a mi gente. Los campesinos tenemos que ser actores, tenemos que ser capaces de ver dónde poner la inversión y evaluar perfiles de proyecto. Entre el año 2000 y el 2002 hubo bastante cambio: ahora somos cinco directores (en el CDL) y el Alcalde como Presidente. Lo bueno es que el Alcalde es solo un voto más. Nosotros asignamos recursos por 31 millones de pesos por año. Hay también seis o siete representantes de las agencias pero no ha sucedido que ellos se pongan por sobre la voluntad de los representantes campesinos, no siempre asisten todos y algunos son aliados de los campesinos. Ahora hay más mujeres, al principio eran todos dirigentes hombres hasta que llegara yo. Nos enseñaron a asignar estos recursos y a evaluar proyectos. Los CDL’s son unas mesas de negociación, pero también hay que señalar que la innovación se ve, se ven buenos resultados.

⁶³ *Ibidem.*

Me nombraron también al consejo superior del Proyecto, que son tres campesinos más el intendente, tenemos voz y voto. Al principio nos dijeron: “Ah, ustedes solo irán a escuchar”, pero en la práctica sí tomamos grandes decisiones.

En la constitución de estos actores sociales en el ámbito supracomunitario (en los CDL) operan principios de parentesco y amistad similares a aquellos por los cuales las instituciones emergen de la interacción entre individuos en el ámbito microlocal:

Yo tengo parientes que son amigos allá, nos juntamos para ver qué vamos a preguntar para el día viernes. Para ver cuál vamos a poner de Presidente [del CDL], de Secretario y para que eso vaya a encabezar y firmen los proyectos que se van a enviar. (Campesino del Norte Chico.)

Esta emergencia es un proceso gradual y de error y aprendizaje por demostración:

La primera vez cuando se eligió [el Consejo de Desarrollo Local] fuimos a la gobernación, de todos los sectores, nosotros fuimos poquitos. Los de otras localidades llevaban sus candidatos [...] ellos sabían cómo era, y nosotros andábamos en la luna. No sabíamos de qué se trataba y aprendimos. A la otra, nos avivamos y sacamos a don Jacinto. (Campesino del Norte Chico.)

Emerge un actor social en el CDL de Los Vilos

Un buen ejemplo de cómo las reglas establecidas para fomentar la emergencia de actores sociales campesinos autónomos son una condición necesaria pero no suficiente para tal objetivo, es la ‘historia no-oficial’ del CDL de Los Vilos (otra comuna rural en el “Norte Chico”), auspiciado por PRODECOP IV:

En el Consejo de Desarrollo Local de Los Vilos, los campesinos habían sido elegidos por el Alcalde. Llegó el PRODECOP a la comuna de Los Vilos, una de las últimas comunas en integrarse en el PRODECOP, le dijo: “Señor Alcalde, nosotros queremos implementar este programa acá y necesitamos constituir un Consejo de Desarrollo Local donde tiene que participar usted y dirigentes campesinos”. Entonces el Alcalde dijo: “Ningún problema, déjame eso acá y yo lo tengo armado el lunes”.

Claro, los dirigentes que estaban ahí el lunes habían sido nombrados por el Alcalde. El Alcalde les dijo: “De aquí voy a nombrar a la compañera tanto, al amigo tanto y al de más allá, voy a invitarlo también”.

Había cierto malestar, porque en realidad la cosa no era democrática. El Alcalde había determinado cuáles eran las personas que, a su juicio, eran más re-

presentativas. Pero no había habido una expresión ciudadana; las personas que estaban ahí no tenían un respaldo explícito de las comunidades.

En una reunión, dos dirigentes campesinos manifestaron su descontento; dijeron: “Señor Alcalde, me parece muy bien el PRODECOP y toda esta cuestión, pero nosotros creemos que esta cosa no puede seguir así. Estamos en democracia y nosotros queremos que los representantes que estén acá, sean elegidos democráticamente”.

Hubo discusiones, hubo problemas internos, pero finalmente se votó y el Consejo decidió democratizarse. Se determinó que el Consejo tenía que hacer una convocatoria a todos los representantes campesinos de la comuna de Los Vilos y hacer una votación, un proceso electoral, y que este proceso electoral tuviera como resultado dirigentes campesinos validados por la gente.

Eso se llevó a cabo, efectivamente: los dirigentes campesinos, con harta convicción interna, fueron al campo y anotaron e hicieron una lista de cuáles eran todas las organizaciones sociales que habían en el campo. Eran aproximadamente 200 organizaciones. Anotaron todos los dirigentes que existían: de Juntas de Vecinos, de clubes deportivos, clubes de huasos, talleres laborales, etc.

Se convocó a una reunión. En esa reunión los dirigentes campesinos fueron los que guiaron todo esto, estuvieron los dirigentes a nivel comunal de la zona rural juntos durante dos días, discutiendo temas. Al final se logró un proceso democrático en el cual se eligieron representantes a través de un voto secreto, con juntas calificadoras. Se propusieron candidatos, votaron, fue bien bonito. Y se eligieron siete representantes, los cuales actualmente son los que están participando en el Consejo.

Lo más bonito de esta historia, lo más rescatable, es que junto con haberse conformado este Consejo democrático, los dirigentes campesinos decidieron, de manera autónoma, formar una organización que representara a todos de distintas instituciones locales. Conformaron lo que se llama la Unión Comunal de Organizaciones Campesinas. Y actualmente ellos tienen una directiva y tienen un plan de trabajo y tienen metas establecidas. La gente está súper motivada, trabajando fuertemente.

Los resultados irán a decir si nuestro proceso fue exitoso o no. Sin embargo, las condiciones están dadas como para que salga algo interesante. (Funcionario de PRODECOP, 2002.)

En este relato, el funcionario del proyecto describe el proceso en tercera persona, pero termina hablando de “nuestro proceso”. Queda claro que el PRODECOP ejerció un papel de respaldo discreto a la lucha campesina por lograr un respeto concreto de sus derechos formales en el CDL.

Como este programa aportaba los fondos cuyo destino y priorización sería decidido en los CDL, fue posible impulsar o imponer algún grado de participación campesina en las decisiones municipales al respecto. Sin embargo, no todos han tenido el mismo resultado de generación de actores sociales campesinos como en Los Vilos:

Es en el CDL donde se debaten temas de comunidad, y en ninguna comunidad hacen reunión, a nadie informan nada. Eso es lo negativo que tenemos, la información del CDL debe ser el puente entre la municipalidad y la comunidad y ese puente está cortado.

La gente puede escuchar cualquier comentario vago [...]. El asunto es aclarar cosas; solo así la comunidad se logrará unir, cuando se aclaren las dudas. (Campesino de Algodones.)

En Trelque tampoco hubo comunicación satisfactoria con el CDL, pero por motivos algo diferentes. Originalmente los antiguos dirigentes de la comunidad sí la representaban en el CDL de Punitaqui, donde además gozaban de buenas relaciones con el Alcalde, de origen campesino. Pero la comunidad desautorizó a estos dirigentes por su mal manejo de los recursos de la planta de queso y los reemplazó en sus cargos. Los viejos dirigentes dejaron de representar a la comunidad en el CDL y no fueron en los hechos reemplazados en esa institución. Por lo demás, como Trelque dejó de participar en las actividades de PRODECOP, no hubo una instancia profesional que los instara a participar.

Cuando se supo que INDAP no renovarían el PRODECOP IV, una dirigente expresó, en una asamblea con autoridades:

El PRODECOP ha sido muy bueno, ojalá que no pase a manos de INDAP, porque si eso sucede, ya nos van a quitar todo. Es bonito ser actores, pero estamos preocupados de que termine el PRODECOP. En el INDAP los pequeños pesan poco. Nosotros hemos avanzado a la mano de PRODECOP; el fin de PRODECOP significa que nuestros sueños serán quebrados.

Los CDL fomentados por PRODECOP impulsaron un proceso de activación de representantes territoriales campesinos que logró fortalecer las capacidades de los líderes y la práctica autogestionada de la comunidad. La inclusión participativa de representantes en instancias de decisión y asignación de recursos —como los CDL— los convirtió en actores en el ámbito comunal.

Cuando las partidas de presupuesto que PRODECOP aportaba a las municipalidades se terminaron, los CDL, por su parte, perdieron peso en la toma de decisiones sobre el desarrollo local rural. Además, cuando se acabó el PRODECOP IV como tal (fines del 2002), el INDAP decidió no replicar la figura del CDL a escala nacional. Sin embargo, en las comunas en las que había operado PRODECOP se mantuvo una línea reducida de financiamiento y trabajo para sectores vulnerables que, al menos, permitió la supervivencia de los CDL al interior de las municipalidades. En años posteriores emergió una alianza entre ex funcionarios de PRODECOP, el Director Regional de

INDAP y la Asociación de Municipalidades Rurales del Norte Chico, que derivó en una extensa capacitación en liderazgo en las comunidades campesinas. Los capacitados fueron candidatos, durante el primer semestre del 2005, a procesos electorales directos en catorce comunas, para la formación de nuevos CDL.

En julio del 2005 se reunieron 95 de estos nuevos líderes miembros de los CDL; exigieron a sus alcaldes la ampliación de las facultades de voz y voto de los CDL en asuntos de desarrollo rural, demanda que fue favorablemente acogida por la Asociación de Municipalidades Rurales.

En este ciclo de auge, caída y reiteración, se mostró nuevamente el círculo virtuoso en el que los movimientos populares sufren reveses pero logran una acumulación de capital social colectivo que contribuye al fortalecimiento de los espacios locales de concertación (véase el cuadro adjunto).

Negociación para crear asociación regional de comunidades campesinas, como interlocutor reconocido en todo el desarrollo rural.

En resumidas cuentas, el PRODECOP se realizó en un contexto de paulatina transición democrática, y contó con el apoyo de facciones progresistas al interior de los partidos de gobierno. Esta situación le permitió operar con cierto grado de autonomía de las tendencias clientelares predominantes y ejercer un papel de recuperación del capital social comunitario en la zona

Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 4	Fase 5
FIDA e INDAP crean PRODECOP con CDL	Capacitación, incubación del ambiente clientelar y democratización de CDL	Burocracia contraataca: Termina PRODECOP, CDL desactivados	Renacer CDL: Funcionarios y ONG promueven elección y capacitación de representantes al CDL Alianza con Asociación de Alcaldes Rurales. Emerge movimiento regional de más de 90 dirigentes de CDL	Candidaturas de dirigentes campesinos a Concejos Municipales

e incubación de emergentes actores colectivos y sus líderes. Aunque el ciclo pareció cerrarse con el fin del programa, los aprendizajes colectivos y alianzas creadas no se extinguieron sino que resurgieron con fuerza cuando nuevamente se dieron condiciones favorables y la presencia de un aliado externo facilitó la emergencia de un tejido sociopolítico rural más denso y de un movimiento campesino regional que excedió el papel que le había sido asignado, demandando una participación amplia en todas las definiciones de desarrollo rural, y logrando elegir algunos de sus líderes a posiciones de gestión, como concejales en los gobiernos municipales del "Norte Chico".