

# ECUADOR Debate

## CONSEJO EDITORIAL

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira,  
Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga,  
Fredy Rivera Vélez, Marco Romero.

**Director:** Francisco Rhon Dávila. Director Ejecutivo del CAAP  
**Primer Director:** José Sánchez Parga. 1982-1991  
**Editor:** Fredy Rivera Vélez  
**Asistente General:** Margarita Guachamín

## REVISTA ESPECIALIZADA EN CIENCIAS SOCIALES

Publicación periódica que aparece tres veces al año. Los artículos y estudios impresos son canalizados a través de la Dirección y de los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones, comentarios y análisis expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

## © ECUADOR DEBATE. CENTRO ANDINO DE ACCION POPULAR

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

## SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$ 30

ECUADOR: US\$ 9

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 12

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR US\$ 3

## ECUADOR DEBATE

Apartado Aéreo 17-15-173B, Quito-Ecuador

Telf: 2522763 . Fax: (5932) 2568452

E-mail: caap1@caap.org.ec

Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

## PORTADA

PuntoyMagenta

## DIAGRAMACION

Martha Vinueza

## IMPRESION

Albazul Offset



ISSN-1012-1498

Quito-Ecuador, diciembre del 2006

PRESENTACION /

## COYUNTURA

La victoria de Rafael Correa y la ola progresista en América del Sur / 7-18

*Hernán Ibarra*

El enigma del voto étnico o las tribulaciones del movimiento indígena:

Reflexiones sobre los resultados de la primera vuelta electoral (2006)

en las provincias de la sierra / 19-36

*Sara Báez Rivera y Víctor Bretón Solo de Zaldívar*

Escenificaciones, redes y discursos en la segunda vuelta electoral / 37-50

*Carlos de la Torre*

Conflictividad socio-política / 51-56

Julio- Octubre 2006

## TEMA CENTRAL

La crisis del clientelismo en Ecuador / 57-76

*Pablo Ospina Peralta*

Relecturas de la noción de clientelismo: una forma diversificada

de intermediación política y social / 77-102

*Emmanuelle Barozet*

El Clientelismo político como intercambio / 103-148

*Susana Corzo Fernández*

La Política del Don en la ruralidad Peruana / 149-160

*Ladislao Landa Vásquez*

## DEBATE AGRARIO

La investigación Agroecológica: ¿Puede contribuir a la disminución

de los impactos ambientales? / 161-166

*Susana Álvarez y Teodoro Bustamante*

Desplazamiento poblacional y seguridad humana:

el caso de Carchi e Imbabura / 167-186

*Tanya Korovkin y Zulinda Hernández*

## **ANÁLISIS**

De la intransigencia a la conciliación: el aprendizaje político  
del movimiento obrero ecuatoriano / 187-204

*Takahiro Miyachi*

La responsabilidad de proteger elementos para el desarrollo  
de una posición ecuatoriana / 205-220

*Arturo Cabrera Hidalgo*

Inicios de la Modernidad en América ¿Civilización o Barbarie? / 221-230

*Pedro L. Basulto Ramírez*

## **Relecturas de la noción de clientelismo: una forma diversificada de intermediación política y social**

*Emmanuelle Barozet\**

*El clientelismo es una de las formas más conocidas de intermediación política y social; históricamente aparece, en América Latina, aunque no es exclusivo ni único en esta región, como una figura ineludible en la acción política. Innumerables estudios dan cuenta de este fenómeno, y en la línea clásica de éstos, es cuestionado por sus negativas consecuencias para el ejercicio de la democracia. Sin embargo de los cambios ocurridos en la región, es observable el cómo el clientelismo ha podido adaptarse a las nuevas condiciones, con nuevas derivaciones. Por ello es necesario actualizar permanentemente los estudios y conocimientos acerca de este hecho presente en el quehacer político.*

**D**e qué sirve hoy trabajar acerca del clientelismo, siendo éste una forma bastante conocida de intermediación política y social, y cuyo estudio tiene una larga trayectoria en América Latina? ¿No se habrá descrito aún este intercambio en todas sus aristas? Pareciera que mucho se ha escrito acerca del clientelismo y se podría considerar que lo fundamental ha sido dicho. Sin embargo, al analizar sistemas políticos altamente modernizados como son los de Japón, Francia o Estados Unidos, se llega rápido a la conclusión que algo sigue ocurriendo con el clientelismo y que existiría una perennidad del fenómeno incluso en sistemas política-

mente avanzados. Con mayor razón en América Latina, las transiciones o la modernización política tampoco han eliminado este fenómeno. Pareciera entonces que se debe actualizar constantemente la investigación acerca de las prácticas que involucra el clientelismo y su impacto sobre el ejercicio de la democracia. Por descansar en relaciones humanas de intercambio entre grupos sociales que manejan distintos recursos, sigue siendo un vínculo central en sociedades donde los sistemas de redistribución de los recursos públicos no responden a pautas burocráticas anónimas y racionales en el estilo del ideal tipo weberiano.

---

\* Universidad de Chile ebarozet@uchile.cl

Sobre la base de una investigación llevada a cabo en Chile y Bolivia<sup>1</sup>, proponemos reflexionar en este documento, acerca de las transformaciones que han sufrido en las últimas décadas las redes políticas clientelares en esta región del mundo así como las razones por las cuales es importante mantener actualizado su estudio. Argumentaremos que en los 30 últimos años, las relaciones clientelares pasaron de sistemas cerrados de dependencia cliente/patrón a sistemas de intermediación más competitivos. Éstos son sin lugar a dudas más compatibles con el ejercicio de la democracia, pero implican igualmente serias limitaciones respecto al avance hacia regímenes que impliquen más responsabilidad y capacidad de decisión de parte de los ciudadanos, en especial en un contexto de mayor descentralización<sup>2</sup>. La diversificación de las redes clientelares obliga a reflexionar acerca del concepto de clientelismo en tanto forma de capital social por un lado, pero también acerca de sus aplicaciones contextualizadas. Permite entender de mejor manera las formas de redistribución de los recursos públicos y privados en el seno de sistemas sociales particularmente desiguales y con variados grados de consolidación de sus regímenes democráticos.

Analizaremos primero por qué las ciencias sociales deben seguir hoy interesándose en el clientelismo, en especial en América Latina. Para eso, presentaremos una síntesis teórica e histórica, partiendo del estudio de los tipos de intercambio presentes en las estructuras de intermediación en esta zona de América Latina, insistiendo en los factores que explican las variaciones de esta forma de intermediación política y social. Recorreremos también a algunos elementos de comparación geográfica e histórica. Despejados estos puntos, veremos en una segunda parte cómo abordar la investigación sobre clientelismo desde el punto de vista empírico y metodológico, para interesarnos en una tercera parte en las preguntas centrales que cabe plantear a la hora de trabajar sobre esta práctica. Finalmente, cerraremos este breve documento con un esfuerzo de generalización, que recoge los aportes de los trabajos recientes sobre el clientelismo, publicados tanto en América Latina, como en otras regiones del planeta.

### **¿Por qué interesarse hoy en el clientelismo en general y en América Latina en particular?**

El clientelismo<sup>3</sup> es, desde el punto de vista histórico, una figura ineludible

---

1 Financiamiento postdoctoral Lavoisier del Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia (2002-2003), para Chile y Bolivia, proyecto Fondecyt (Fondo Nacional de Investigación Científica y Tecnológica) n° 1030243 (2003-2005) y proyecto Dicyt (Dirección de Investigación Científica y Tecnológica) 030593B de la Universidad de Santiago (2005-2006) para Chile.

2 Véase al respecto Willis *et al.* (2000).

3 El término "patronazgo" que se usa en la literatura anglosajona, es considerado sinónimo de "clientelismo".

de la intermediación política en América Latina. Adopta según los momentos y los lugares figuras parecidas, pero distintas. El clientelismo tradicional, desde la época de la expansión del sufragio universal masculino en las últimas décadas del siglo XIX y hasta la mitad del siglo XX, es una forma especial de « dependencia personal no ligada al parentesco, que descansa en un intercambio recíproco de favores entre dos personas, el patrón y el cliente, quienes controlan recursos desiguales » (Médard, 1976: 103). Han habido varios estudios importantes acerca de su desarrollo, funcionamiento e impacto sobre el ejercicio de la democracia en América Latina sobre todo a partir de los años 60, que insisten en dimensión moral del intercambio y destacan tres dimensiones: personalización, reciprocidad y dependencia (en especial y solamente para citar algunos: Valenzuela, 1977; Eisenstadt, Roniger, 1984, Fox, 1994). Dichos estudios permitieron sistematizar las características formales del clientelismo. Sin embargo, desde un punto de vista más comparativo, no se ha profundizado en el análisis de la inscripción geográfica y social de los sistemas clientelares. Por lo tanto, más allá de la fase histórica de su constitución, existen algunas lagunas respecto de las lógicas de su adaptación al cambio, que deben ser analizadas con detención.

En los estudios acerca del clientelismo, se encuentra bien desarrollada la línea clásica de reflexión acerca de las consecuencias negativas que tendría esta práctica sobre el ejercicio de la democracia (Sobrado Chaves, 2002). Éstas son el particularismo, es decir la perso-

nalización de la entrega de los beneficios sociales, y la desactivación de la acción colectiva (Escobar, 2002), al mantener a los electores en una relación desigual con los líderes políticos por un lado y al inhibir la cooperación horizontal entre los sectores más desfavorecidos por otro. Mantienen por lo tanto en el tiempo privilegios para los líderes, así como el manejo discrecional de los recursos públicos. Respecto a la estructura estatal, el clientelismo tiende también a copar el empleo público sin que se exija a los funcionarios un determinado nivel de formación o experiencia, pues el empleo sirve de recompensa a cambio del voto. La profesionalización del empleo público tiende entonces a mantenerse baja en los estados clientelares, lo que redundará en reducidos niveles de eficiencia pública y una inevitable captura del Estado y de sus agencias de parte de determinados sectores políticos.

Sin embargo, la comprensión del clientelismo en base a su versión tradicional ha sido cuestionada en los últimos años: la rapidez de los cambios sociales ocurridos en el continente a partir de los años 60, la modernización económica mas o menos eficaz que ha tenido lugar en distintas partes del continente, la ola dictatorial que ha instaurado nuevas formas de intermediación política, así como la vuelta a la democracia en los años 80, abrieron la vía a formas de intermediación política no menos clientelares, pero sí más diversificadas. Además, al igual que en otras regiones del mundo, el clientelismo se ha adaptado a la mayor transparencia de la vida política, a su mayor competi-

tividad, así como a la mayor politización de los electores. En este sentido, no se puede entender el clientelismo como una reacción pasiva de los electores más necesitados, sino que como un cálculo razonado e incluso estratégico frente a lo que pueden ofrecer los políticos en tiempo de campaña electoral, a pesar de la desconfianza de los sectores populares frente a la política. Lo que habría cambiado es en lo esencial la presencia más variada de intermediarios entre el líder y sus clientes y una relación más competitiva entre clientes y patrones.

Respecto a la extensión de este fenómeno, los estudios publicados en los últimos años muestran que el clientelismo sigue siendo una práctica masiva, debido a su fuerte anclaje tanto en las prácticas de los partidos políticos como en las expectativas de los sectores populares y de clases medias vulnerables<sup>4</sup>. Al

tener estos estratos sociales un peso social importante en América Latina – oscilando entre el 50% en Chile y el 80 o 90% para países como Bolivia y Brasil<sup>5</sup> – su impacto sobre el funcionamiento de la democracia está directamente vinculado con la presencia numérica de quienes dependen de él para satisfacer parte de sus necesidades. Por otro lado, esta fuerte presencia popular permite observar el fenómeno mejor que en otras partes, en especial Europa o Estados Unidos. Cabe considerar además que no se trata de un fenómeno que necesariamente se encuentra en los discursos públicos, mediáticos o que sea objetivado por los electores como tal. Puede ser incluso practicado sin que los actores involucrados perciban a cabalidad la definición, extensión o consecuencias de su propia práctica, como lo muestra la tabla siguiente:

---

4 Es notorio al respecto el fracaso en el 2004 de uno de los candidatos a alcaldes de la comuna de Alto Hospicio en Chile, una ciudad callampa de más de 60.000 personas surgida en el norte del país en los años 90. Ese candidato quería romper la relación tradicional de clientelismo que existía entre pobladores y autoridades. Como fue el director del plan de urbanización del gobierno en esa zona, pudo perfectamente usar la entrega de casas sociales a cambio de votos. Su discurso participativo y en el cual se hacía explícito que no habría ningún tipo de intercambio clientelar fracasó rotundamente: obtuvo solamente el 24,6% de los votos. Muchos electores pensaron que la ausencia de “regalos” en la campaña significaba que el incumbente no mantendría una política de entrega de recursos una vez elegido.

5 Véase cifras de estratificación social en Wormald y Torche (2004) para Chile y Do Valle Silva (2004) para Brasil.

## Nivel de conocimiento de casos de clientelismo en América Latina, 2002

Nivel de conocimiento <sup>b</sup>	País
Bajo conocimiento de casos de clientelismo	Brasil (23,9%), Colombia (16,3%), Chile (16%), Ecuador (24,4%) y El Salvador (23,3%)
Conocimiento intermedio de casos de clientelismo	Argentina (32,4%), Bolivia (33,9%), Costa Rica (27,2%), Honduras (36,7%), Nicaragua (35,2%), Panamá (27,4%), Paraguay (34%), Perú (32,2%), Uruguay (32,3%) y Venezuela (31,8%)
Alto conocimiento de casos de clientelismo	Guatemala (42,3%), México (43,4%) y República Dominicana (53,1%)
Promedio de América Latina	31,4%

Fuente: PNUD (2004).

Existe un punto no menor en el análisis del clientelismo: aunque se trate de un hecho político y sociológico bien conocido de los científicos sociales en América Latina, ha sido tratado casi exclusivamente, y al igual que en otras partes, como una sobrevivencia de prácticas tradicionales, e incluso arcaicas. Los estudios de desarrollo de los años 60 y 70 vieron muchas veces el clientelismo como un obstáculo a la modernización. Se ha demostrado que existen países en los cuales no se puede dar este tipo de práctica, en especial cuando las coaliciones políticas y la burocracia nacional se han creado antes

de la ampliación del sufragio censatario al final del siglo XIX. Este sería el caso de Alemania, calificada como no clientelar, mientras Estados Unidos o Italia sí lo son, pues su burocracia no se constituyó de manera autónoma y los partidos tienen poca carga ideológica<sup>7</sup>. Ahora bien, el análisis se desplazó a mediados de los años 90 hacia una posible modernización del clientelismo<sup>8</sup>, que acompañaría el ejercicio mismo de la democracia, más que impedirlo. De hecho, desde un punto de vista teórico, solamente en los últimos años se ha superado esta dicotomía entre modernidad y tradición en algunos casos<sup>9</sup>, pues

- 
- 6 Los datos corresponden a los porcentajes de personas que dicen conocer uno o más casos en que una persona ha recibido privilegios por ser simpatizante del partido de gobierno en la encuesta del Latinobarómetro del 2003.
- 7 Véase la muy clásica visión de las dos Italia, desde Banfield (1958) hasta Putnam (1993).
- 8 Véase el trabajo pionero de Schmidt (1974) sobre Colombia.
- 9 Varios estudios han mostrado que en el caso de Japón, su importante maquinaria clientelar surge en gran parte con las transformaciones que sufre el país en los años 50. No se trataría exclusivamente de una sobrevivencia del feudalismo nipón (Iké, 1972).

la democracia implica tanto relaciones pragmáticas basadas en intereses individuales, como relaciones cívicas guiadas por la búsqueda del bien común. Como lo veremos más adelante, existe incluso casos en los cuales el clientelismo – cuando pone a líderes políticos en competencia –, permite generar más “modernidad” en sistemas políticos cerrados. Por lo tanto, y retomando una frase de Briquet y Sawicki, “el análisis del clientelismo debe centrarse en el examen de las formas de la apropiación [de las instituciones constituidas gracias a la modernización por parte de grupos sociales determinados] en situaciones sociales diferenciadas, si quiere dar cuenta de sus manifestaciones históricas y no mostrarlo como la otra cara de una modernidad supuestamente necesaria y unívoca” (Briquet, Sawicki, 1998: 36).

Uno de los principales atractivos de esta reflexión está relacionado con la complejidad del vínculo clientelar, pues permite estudiar un conjunto fundamental de intercambios, tanto políticos como sociales o afectivos<sup>10</sup>, muchas veces invisibles a los ojos de la teoría política. La siguiente definición de clientelismo es prueba de ello:

“Las relaciones patrón-cliente son en general particularistas y difusas. Des-

cansan en interacciones caracterizadas por el intercambio simultáneo de varios tipos de recursos – esencialmente recursos instrumentales, económicos y políticos (apoyo, lealtad, voto, protección) – pero también en promesas de reciprocidad, de solidaridad y de lealtad. Comúnmente, estos recursos van los unos con los otros – no pueden ser intercambiados de forma separada, sino que solamente dentro de un conjunto que los incluye todos [...]. Las obligaciones interpersonales prevalecen en estas relaciones, las que muchas veces son formuladas en términos de lealtad personal o de la lealtad y del afecto entre el patrón y sus clientes, aunque dichas relaciones sean ambivalentes [...]. [Estas relaciones] se establecen sobre la base de acuerdos informales, lo que no les impide para nada estar fuertemente consolidadas [...]. Unen individuos o redes de individuos dentro de relaciones verticales, más que en grupos horizontales organizados, respecto a los cuales parece más bien impedir su formación. Finalmente, estas relaciones descansan en una fuerte desigualdad y en diferencias muy marcadas de poder entre patrones y clientes” (Eisenstadt, Roniger, 1984: 48-49).

En un plano más general de teoría política, el clientelismo plantea una pregunta espinosa respecto al funciona-

---

10 “Una mirada preocupada por el carácter antidemocrático del « intercambio de votos por favores » – o con la moralidad de estas mismas prácticas – no es capaz de dar cuenta de un elemento esencial: el acto [el *meeting* político durante la campaña electoral] *dramatiza redes informales existentes con anterioridad a la manifestación pública y de representaciones culturales compartidas* [...]. Estas redes y estas representaciones son elementos centrales en la vida diaria de mucha gente que vive en situación de extrema privación material y destitución social y cultural” (Auyero, 1997: 29).

miento de la democracia, la que se puede despejar parcialmente mediante el análisis de redes sociales y las teorías del funcionamiento de la democracia local. En efecto, existen tres elementos en el funcionamiento de la democracia, que no convergen bien entre sí a pesar de ser centrales para su buen ejercicio: 1) elecciones regulares 2) el desarrollo del universalismo democrático del estado de derecho 3) la individualización del acto electoral (una persona, un voto). Existe una tensión en la noción de democracia electoral, pues supone la búsqueda de apoyos de parte de quienes ambicionan cargos electos. “La competencia democrática, debido a que presupone la solicitud permanente de apoyos, así como a la creación y mantención de vínculos de lealtad exigentes, obedece sin embargo a reglas irreductibles, las que rigen los universos burocráticos y de la ciudadanía. A la lógica del don y de la seducción que supone la personalización de la relación política, se opone una lógica de despersonalización y de contrato” (Briquet, Sawicki, 1998: 5). Esta constatación es obvia en América Latina, donde la personalización del vínculo entre líder y elector perteneciente a los sectores populares es muchas veces indispensable para conseguir el voto. Por lo tanto, la ficción del voto sin tipo de consideraciones materiales de por medio no puede ser defendida. Cabe entonces asumir esta tensión inherente a la democracia representativa, entre universalismo y personalización o particularización de la relación política. El clientelismo sería una de las formas que adopta dicha tensión.

Finalmente, en este marco de reflexión acerca de las contradicciones inherentes a la democracia representativa, cabe señalar que los estudios del clientelismo tienen una virtud sanadora y suelen derrumbar algunas de las afirmaciones más comunes de los años 90 que preconizaban de manera tocqueviliana – pero descontextualizada – que una sociedad civil más activa es más apta a formular demandas sociales propias, así como a buscar soluciones a sus problemas y por lo tanto a ejercer cierto control sobre sus propias autoridades (Putnam, 1993, Chalmers, 1997, 2001). Si bien, existe mucha verdad en esta afirmación, más organizaciones locales no necesariamente significan más democracia. Todo depende de las formas en qué trabajan y de hasta qué punto están o no cooptadas por las autoridades. Las posibilidades que abre el uso político de las organizaciones intermedias ha sido perfectamente entendido por muchos líderes locales o nacionales, quienes han fomentado el desarrollo de organizaciones de base o de barrio, así como fuentes de financiamiento para ellas, recurriendo a un discurso participativo que puede llegar a ser muy sofisticado. No existe precisamente el afán de generar más espacio para una sociedad civil autónoma, sino más bien de cooptar a las personas interesadas en obtener soluciones a las carencias que enfrenta en su vida cotidiana. La existencia de un discurso participativo muchas veces es interpretada en primera instancia como la muestra de prácticas participativas, pero las dos cosas pueden funcionar perfectamente de manera separada. Cabe recordar que los análisis estructura-

les mostraron a partir de los años 70 que las redes de poder dentro de las comunidades locales responden a distintas formas de estructuración y que no basta con reactivar la vida asociativa para que éstos funcionen de manera democrática (Knocke, 1990). Para realizar un balance realista del grado de democratización de la vida local, es preciso conocer sus estructuras de intermediación, en especial entre organizaciones o asociaciones de base y autoridades municipales y regionales y no quedarse en el cuán participativos aparecen los políticos o los programas sociales asociados.

### **¿Cómo abordar empíricamente el análisis del clientelismo?**

Ésta ha sido una pregunta central para los estudiosos que se interesan en vínculos sociales más bien ocultos y no necesariamente objetivados, como es el clientelismo. ¿Cómo describir un vínculo social polimorfo, que se negocia tanto en la plaza pública como en las oficinas públicas o en el secreto de los hogares? ¿Cómo preguntar a los electores si su voto tiene alguna compensación material? ¿Cómo interpretar las respuestas, si muchos saben que se trata de una práctica que raya con la ilegalidad? ¿Cómo investigar acerca de un elemento que puede explicar en parte el voto, pero que tampoco es la única explicación de la votación de los sectores populares?

Hoy muchos estudios sobre clientelismo se reclaman de la sociología política, pero con aportes e inquietudes intelectuales provenientes de la antropología y de la ciencia política. En efecto, la antropología es la disciplina fundado-

ra de la reflexión acerca del clientelismo. Introdujo el análisis de la relación clientelar como díada o como red según los casos, tomando en cuenta la constelación de actores involucrados en el intercambio y no sólo los electores o las autoridades políticas.

Por su lado, la ciencia política ha retomado este objeto y lo ha reinstalado en el debate público en los años 90, en especial la discusión acerca de las consecuencias que tiene sobre el ejercicio de la democracia. Al respecto, se puede señalar que “la diferencia entre el significado que los antropólogos y los politólogos dan al clientelismo es clara. Para los primeros, el clientelismo corresponde a un tipo de relación social, mientras que para los últimos, se trata de una característica de un sistema de gobierno. El antropólogo toma en cuenta “relaciones diádicas”, mientras el politólogo estudia organizaciones formales” (Weingrod, 1968: 379).

A su vez, la sociología suele jugar un papel determinante respecto al análisis de las lógicas que impulsan a los actores sociales (la promoción o defensa de sus intereses ante sus autoridades si son clientes, conseguir la elección o la reelección y desempeñar sus cargos si son líderes o autoridades y finalmente tener trabajo o prestigio asociado a la intermediación si son intermediarios). Por el lugar donde cada disciplina pone la mirada y por el discurso que se quiere tener acerca del clientelismo, se justifica entonces el uso de variados enfoques. Finalmente, el hecho que la noción de clientelismo haya sido retomada en los últimos años por la ciencia política, para sacarla del encierro antropológico-sociológico desde el cual se

aprehendía en décadas anteriores, ha tenido efectos saludables sobre este campo de estudio, al introducir una vara de medición respecto al ejercicio de la democracia: ahora se tiende a ordenar el debate valórico acerca del clientelismo alrededor de una sola vara de medición: la calidad de la democracia y de la representación político-electoral (Luna, Zechmeister, 2005).

En cuanto a herramientas de descripción y análisis, muchas de las investigaciones que citaremos a continuación recurren a una combinación de metodologías de trabajo de estas disciplinas: estudio de relaciones individuales en grupos humanos chicos (propio de la antropología), enmarcándolo en un análisis mucho más amplio de las formas de gobierno local y nacional (propio de la ciencia política) o trabajando sobre las motivaciones y justificaciones que los actores dan a sus actos (propio de la sociología). El uso de estos enfoques múltiples se debe en gran parte al carácter relativamente oculto del clientelismo. Siendo una práctica poco objetivada y que colinda en muchos as-

pectos con la ilegalidad sin ser francamente ilegal<sup>11</sup>, las metodologías cuantitativas propias de la ciencia política o de cierta sociología no permiten aprehender el fenómeno en sus distintas vertientes (en especial haciendo preguntas directas sobre esta práctica a los electores o a los líderes políticos; en este caso, es muy poco probable que contesten que sí lo practican).

La poca objetivación y el carácter oculto del fenómeno obligan además a recurrir a metodologías de control (observación participante de la actividad política de los líderes tanto durante como fuera de las campañas electorales), para ver hasta qué punto discurso y prácticas concuerdan. No hablamos aquí de una "mala fe" del actor, quien ocultaría que "vende" su voto, sino que al ser el clientelismo una forma de intermediación política y social que reviste aristas sentimentales, de afecto o de agradecimiento, la lógica del intercambio no aparece necesariamente clara ante los ojos de quien lo practica.

Después de despejar estas primeras interrogantes, podemos ahora acotar

---

11 El delito de cohecho está tipificado en muchos países, pero para que sea castigado, cabe demostrar que se entregó dinero a cambio del voto, hecho muy difícil de comprobar. En Chile, el último caso conocido es el de la alcaldesa Sonia Salgado, de la comuna de Camarones, primera región. En efecto, en 2004, se registraron 1220 habitantes en ese pueblo de la pampa. El 31 de octubre del 2004, Sonia Salgado fue reelegida con 1770 votos. Fue procesada posteriormente por fraude electoral. También se la acusó de haber pagado entre \$ 5 mil y \$10 mil chilenos (entre US\$ 10 y US\$ 20) a electores de la comuna para que votaran por ella. La causa aún no está cerrada. Las condenas por fraude electoral o malversaciones de dineros públicos son más comunes que las de cohecho, por la dificultad de comprobar este último delito. Por lo demás, el clientelismo implica pago en especies, lo que hace aún más difícil tipificarlo, pues muchas de las entregas que se hacen a cambio del voto se realizan en el marco de las políticas sociales locales, regionales o nacionales.

aún más el rango de preguntas de investigación que han orientado las investigaciones más heurísticas: ¿Cuál es el peso de las prácticas clientelares sobre el resultado de las elecciones? ¿Son las mismas redes clientelares las que operan a nivel local, regional y nacional? ¿Cómo se empalman? ¿Las redes clientelares funcionan solamente en tiempo de campaña electoral? ¿Adoptan formas distintas según el lugar, el momento, el líder?

Recogiendo los puntos señalados anteriormente, así como los esfuerzos de los cientistas sociales que nos habían precedido (De La Torre, 1992, Fox, 1994, Auyero, 1997, Briquet, 1997, Briquet, Sawicki, 1998), decidimos<sup>12</sup> en el estudio sobre El Alto de la Paz en Bolivia, Santiago Centro e Iquique<sup>13</sup> en Chile probar varias metodologías.

Como marco general, buscamos primero llevar el estudio a varios niveles de actividad socio-política, estudiando simultáneamente a los individuos (electores), los grupos sociales que trabajan a nivel local y suelen ser los intermediarios clientelares (organizaciones de base), las autoridades locales (alcaldes, concejales, miembros de la burocracia municipal), las autoridades regionales y parlamentarias de las circunscripciones correspondientes. La meta consistía en controlar en cada nivel las movilizaciones tanto de los actores como de los recursos.

En estos tres años de investigación en terreno, recurrimos a las herramientas de trabajo siguientes. Primero, aplicamos encuestas para determinar el perfil social y político de los electores de líderes de los cuales se sabía que recurrían al clientelismo (700 personas en El Alto de Bolivia, 1200 personas en Chile, en 3 comunas). Elaboramos una serie de preguntas respecto a las relaciones que mantienen los electores con los servicios sociales municipales, la relación con la política tradicional, así como sus orientaciones cognitivas. Luego, realizamos entrevistas en profundidad (40 en El Alto y 160 en Chile), para conocer las lógicas que empujan a los actores a practicar el clientelismo, sean éstos electores, intermediarios o líderes. Finalmente, durante todo el período de investigación, realizamos fases de observación participante en los barrios, en los mítines políticos, en los partidos, tanto durante las campañas electorales como fuera de ellas, con el fin de controlar las diferencias que pueden surgir entre discurso sobre clientelismo y prácticas reales. En otras palabras, aplicamos métodos que provienen de las disciplinas citadas anteriormente: observación de relaciones individuales en pequeños grupos humanos, trabajando a la vez acerca de las formas de gobierno no sólo local o regional (que son en general un marco más propicio para ob-

---

12 Las investigaciones y la reflexión han sido llevados a cabo durante los últimos años con Stéphanie Alenda, (Universidad de Chile), Vicente Espinoza (Universidad de Santiago) y Bernardo Guerrero (Universidad Arturo Prat de Iquique).

13 Estas ciudades poseen características socioeconómicas distintas, pero tienen todas una gran proporción de sectores populares o clase medias vulnerables (entre el 30 y el 50% para ambas ciudades chilenas).

servar claramente el clientelismo, pero que son también unidades de análisis propias de la ciencia política) y análisis de las lógicas de acción de los actores.

Fue de crucial relevancia trabajar tanto durante los períodos de campaña electoral (municipal y parlamentaria), como fuera de ellos (siendo el período total de observación el lapso julio 2002-enero 2005), para controlar las variaciones de la actividad de las redes clientelares en función de los momentos políticos. Recurriendo a la teoría de la movilización de recursos (en especial a los trabajos de Oberschall (1973) dentro de la teoría de la acción colectiva), se ha demostrado que la clientelización – o instrumentalización política – de redes duraderas como son las redes que existen alrededor de organizaciones de base o de barrio, así como la cooptación de los sectores populares a través de políticas sociales, son elementos explicativos del voto y de la permanencia de determinados líderes en el poder. Las redes de apoyo político son duraderas y activas fuera del tiempo de campaña electoral, lo que refuerza su eficiencia. Los estudios recientes sobre movimientos neopopulistas en América Latina han mostrado que las relaciones clientelares son vínculos rutinarios de sociabilidad, trabajados todo el año tanto por las autoridades como por los clientes (De la Torre, 1992, Auyero, 1997). Sobre esta base, se puede plantear la hipótesis siguiente: el clientelismo descansa tanto en redes formales visibles (redes partidistas o redes públicas) como en re-

des informales más difíciles de detectar pero no menos eficientes en la redistribución de recursos públicos. Los nodos de estas redes pueden ser organizaciones de base y de barrio (clubes deportivos, grupos religiosos, clubes de adulto mayor o de jóvenes, juntas de vecinos o equivalentes, etc.). A través de ellos, se articulan redes formales e informales. Y sacarlas a la luz de la investigación social se puede lograr solamente mediante una labor de terreno casi etnológica.

Trabajar acerca de varios tipos de campaña electoral permite también ver hasta qué punto las redes clientelares se reorganizan entre dos comicios, si se trata de las mismas redes, así como del tipo de recursos que circulan en ellas según lo que está en juego en las elecciones. Igualmente, estas metodologías ayudaron a evaluar si las lógicas de movilización son las mismas en los distintos casos. Pudimos finalmente reconstruir las redes tanto formales como informales, desde la periferia local hasta el centro parlamentario, obteniendo al final, en la lógica de Valenzuela (1977), una imagen nítida del conjunto de la cadena de intermediación política.

Para precisar los niveles de análisis, el trabajo simultáneo sobre varios municipios o candidatos hace posible extraer los elementos propios de lo local, del sistema político nacional y en particular medir variaciones entre metrópolis y provincia. Permite finalmente, dentro de los elementos tradicionales de la sociología electoral<sup>14</sup>, ponderar cada uno de ellos en relación con el clientelismo,

con el fin de dar una explicación multi causal a la longevidad o anclaje de distintos líderes, en determinados contextos. Se pone por lo tanto el acento en el elemento estructural del liderazgo político, es decir en las redes políticas en las cuales dicho liderazgo descansa (Oberschall, 1973).

Una vez despejadas estas reflexiones metodológicas, subsiste una última pregunta: ¿cómo “medir” la eficiencia de las prácticas clientelares y cómo demostrar que las autoridades se aseguran que los electores votan por ellos a cambio del favor? Obviamente, es imposible saber a ciencia cierta si las coacciones que pesan sobre el elector en la relación clientelar desembocan siempre en el voto a favor de su patrón, pues el voto es secreto. Sin embargo, varios elementos pesan a favor del hecho que la relación clientelar implica la obligación para el elector de cumplir con su voto. Las razones son variadas y se justifican en varios niveles. Primero que nada, según los países, siempre es posible la averiguación posterior al voto mediante el escrutinio de los resultados por mesas o por la unidad más chica de desagregación del voto<sup>15</sup>.

Otra práctica que ayuda a que cada uno cumpla con su parte son las declaraciones realizadas por las autoridades o los incumbentes antes de los comicios, muchas veces bajo la forma de rumores, que dejan manifiesto que quienes no votan por el candidato serán sacados de las listas de beneficios. Como este tipo de información no se puede averiguar, la amenaza suele ser bastante efectiva, pues los pobladores no quieren arriesgarse a perder lo poco que tienen, en especial cuando lo deben a una autoridad particular.

Pero más allá del control post votación o del uso de las amenazas abiertas o de los rumores, el garante más fuerte del intercambio son los sentimientos de gratitud y de afecto del elector. En efecto, la lealtad funciona muy bien, incluso en ausencia de mecanismos de control, pues la gratitud del cliente no es instrumental.

Si por alguna razón, el intercambio mediante el voto no se concreta, se puede considerar que la relación no se ha tejido de una forma apropiada, al no crear en el elector un sentimiento de gratitud o afecto hacia el candidato.

---

15 “Si la contraparte del intercambio no es exactamente garantizada debido al carácter secreto del voto, su probabilidad sigue siendo fuerte. La participación electoral se vuelve obligatoria para esos electores, quienes, satisfechos o a la espera de serlo, tienen cuidado de no hacerse « notar », pues la lista electoral atestiguaría de su abstención. De esta manera, los vínculos de dependencia – aunque voluntarios – contribuyen siempre a la participación electoral” (Garrigou, en Briquet, Sawicki, 1998: 73). Las autoridades suelen ejercer este control *ex post* y es común aplicar sanciones a quienes no cumplieron con su parte del intercambio.

Existen descripciones de este tipo de caso (Banégas, en Briquet, Sawicki, 1998: 82, pero también lo observamos en Santiago con la campaña de una candidata a diputada de derecha<sup>16</sup>). En estos casos, no es que el clientelismo no funcione, sino que la forma en que los candidatos plantean la relación no da lugar a una retribución posterior, pues la relación descansa en cierta confianza, que cabe cultivar, de forma bastante sutil. El evergetismo rompe la sutileza del don.

### **¿Cuáles son las preguntas centrales que cabe hacerse a la hora de trabajar acerca del clientelismo?**

Muchas son las preguntas de investigación que han guiado a los autores mencionados hasta el momento. Sin embargo, si bien este fenómeno puede ser abordado desde múltiples perspectivas, algunas preguntas deben orientar la reflexión, sobre todo para controlar los efectos de contexto y con el fin de no caer en descripciones que ya han sido ampliamente abordadas. Estas preguntas han encontrado hasta el momento

respuestas exploratorias o monográficas, pero no han podido ser abordadas de forma más integral.

- 1) ¿Cuál es el papel que desempeña el Estado en la organización o estructura en torno a la cual se articula el clientelismo? En realidad, el grado de presencia del Estado ejerce una gran influencia sobre la estructura del clientelismo. Cuando el Estado está poco presente a nivel local, como es el caso de Argentina (Auyero, 1997), son muchas veces los partidos políticos los que aseguran la intermediación clientelar, algunas veces mediante una maquinaria partidista que puede ser impresionante, y que puede incluso llegar a mezclar elementos políticos y mediáticos (casos clásicos en Argentina<sup>17</sup>, Bolivia o Perú, entre otros). Chile sería un caso bastante contrario, pues el Estado se hace presente incluso en los lugares más remotos. La variación de dicha presencia pú-

---

16 En el caso de esta candidata a diputada, se puede decir que la entrega de regalos se dio de forma descontextualizada, solamente en tiempo de campaña, sin ética de la discreción ni de la moderación. La ostentación "deben respetar la susceptibilidad de los electores: deben tener cuidado de no ofender la dignidad de éstos, al adoptar ellos mismos una postura digna de la redistribución clientelar [...] El aprecio y la consideración que los ciudadanos tendrán respecto a sus dirigentes [...] dependen de estas cualidades imperceptibles, que corresponden al primer nivel de « estilo político », en especial de la economía simbólica del don y del contra don: son éstos los que dan a la transacción electoral su carácter « encantado »" (Banégas, en Briquet, Sawicki, 1998: 107).

17 Brusco, Nazareno, Stokes (2004).

blica significa también una importante modificación de la amplitud y de la naturaleza de las políticas sociales, así como de los programas sociales dirigidos a los sectores populares<sup>18</sup>. Esta pregunta no es casual, pues la presencia del Estado en muchos casos determina el espacio que sobraré para que otros tipos de intermediación se instalen y se hagan cargo de la redistribución de recursos hacia los más desposeídos.

- 2) ¿De qué tipo de intermediación política hablamos? Los estudios acerca de los actores comunitarios que intervienen en la política y su inserción en la estructura de poder son bastante limitadas, muchas veces por falta de datos, pues suponen un importante trabajo de terreno. Además, desde el punto de vista teórico, existen desde los años 50 una oposición entre dos visiones de la estructura de poder en las comunidades locales: una controlada por una élite local limitada y monolítica (como en el caso de Atlanta, descrito por Hunter, 1953) y otra más difusa, donde se establecen mecanismos de intermediación y de mediación que llevan a una toma de decisión y una repartición de los recursos públicos más abierta (como en el modelo elaborado para la ciudad de

New Haven, Connecticut, por Dahl, 1961). Sólo en los años 70 aparecerá un conjunto de estudios sobre políticas públicas locales y estructuras intermedias. Al introducir de manera sistemática el análisis estructural, los trabajos pioneros de Laumann y Pappi (1976) dieron una visión más completa de las relaciones entre grupos que actúan en la vida municipal o local y la conformación de espacios de poder. Pusieron el acento en el hecho que los intercambios de recursos, tanto personales como organizacionales, son la base de la acción colectiva, la que a su vez busca influenciar la repartición de recursos y la toma de decisiones, en un proceso de influencias mutuas. Se demostró en ciudades de distintos países que existen muchos patrones de repartición del poder y de relación entre municipalidad y habitantes. Quedó manifiesto también que la configuración estructural interna en una comunidad puede tanto facilitar como impedir la toma de decisión colectiva. Finalmente, probaron, en contra de la visión elitista tradicional, que los principales actores políticos a nivel local son muchas veces organizaciones y no individuos (Knocke, 1990) y que también son un canal para las ma-

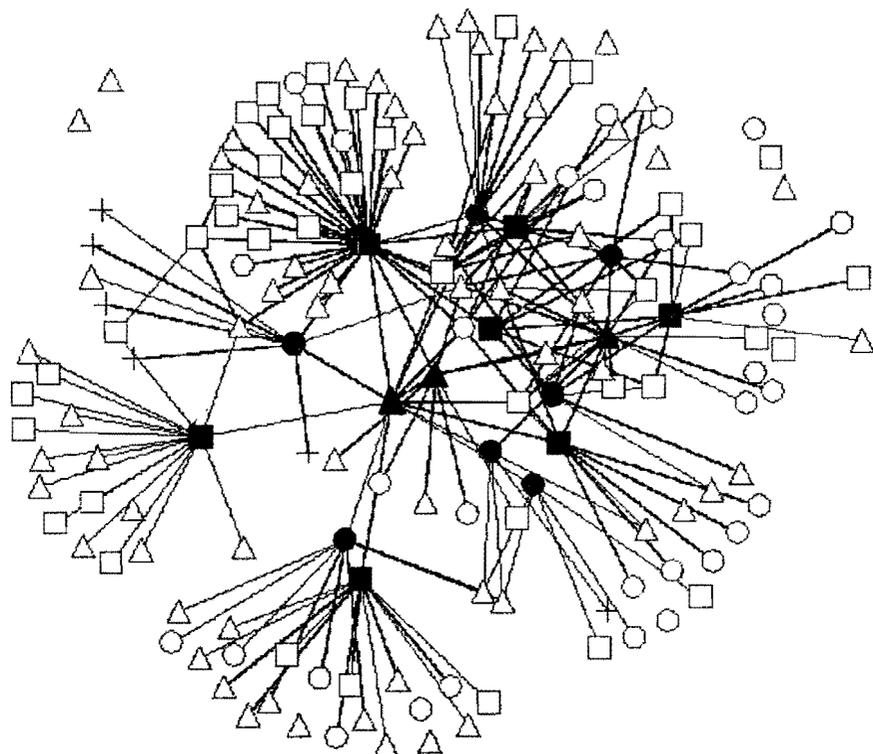
quinarias electorales que buscan establecer relaciones de interfaz entre la comunidad y el poder político. Es heurístico entonces centrar los estudios en las organizaciones intermedias que se mueven en la política local<sup>19</sup>, pues los recursos se movilizan a ese nivel.

- 3) *En este mismo punto, puede ser útil partir de la constatación siguiente: la estructura de las redes de intermediación, a pesar de la variedad de los intermediarios, es muchas veces la misma: el líder, un pequeño número de intermediarios más o menos formales, los que establecen el nexo entre el líder y la población, gracias a sus propias conexiones hacia las bases, y finalmente las bases. Los intermediarios suelen conocerse entre sí. Uno de los estudios más heurísticos al respecto ha mostrado que la estructura de intermediación en tres*

ciudades chilenas de distintos tamaños, y cuyos alcaldes tenían orientaciones políticas variadas, compartían la misma estructura de intermediación de tipo semi clientelar (Espinoza, 2006). A continuación, reproducimos el esquema de intermediación graficado para un caso chileno. Los nodos en negro son los intermediarios: al desconectarse del centro, desconectan a un importante número de personas pertenecientes a las bases. Cabe subrayar además que “el grosor de las líneas indica la fuerza de la relación según la cercanía en la comunicación, la capacidad para lograr acuerdos y el establecimiento de relaciones de cooperación [...] La distribución de los puntos en el gráfico corresponde a cercanía en términos de interacción, por lo que puede leerse como un mapa” (Espinoza, 2006: 11).

En nuestro estudio, realizamos un catastro exhaustivo de las organizaciones locales, con el fin de evaluar su importancia en las redes clientelares, así como la forma en que son instrumentalizadas por los políticos y por los ciudadanos. Véase Barozet, 2004 y Barozet, 2005.

### Esquema de intermediación política a nivel local en Chile



#### SIMBOLOGIA



Actor que desconecta otros



Nodo corriente



Autoridades<sup>20</sup> (Gobierno, municipalidades, políticos)



Intermediarios<sup>21</sup> (Fundaciones, ONG y notables)



Nodo común (dirigente o persona perteneciente a las bases sociales)

Fuente: Espinoza, 2006: 11

20 Gobierno, municipalidad y políticos.

21 Fundaciones, ONG y notables.

Como era de esperar, la red está claramente jerarquizada, con un centro que comparte vinculaciones de confianza y cooperación. Mientras más nos alejamos del centro, más se vuelven determinantes los intermediarios, sin los cuales algunas conexiones no se pueden realizar. Los puntos más periféricos están conectados con el centro a través de uno o más intermediarios, lo que muestra claramente que el acceso a recursos o informaciones depende de conexiones específicas<sup>22</sup>. Este esquema general se puede aplicar a muchos casos de clientelismo, siendo necesario identificar a quienes ocupan cada lugar en la estructura de la red, así como los bienes que circulan en ella.

- 4) ¿Cómo separar la política clientelar de lo que es propio de una política social, considerando que la última también tiene como meta entregar beneficios materiales a los más desposeídos? ¿El clientelismo no sería siempre

parte de la política orientada a los sectores populares? Se trata de una pregunta compleja, pues es de hecho muy difícil separar ambas formas de entrega de bienes materiales o simbólicos a los sectores populares. Sin embargo, nos podemos dejar guiar por el elemento siguiente: el criterio de distinción será que en la política clientelar, la entrega de los beneficios pasa por relaciones personalizadas y por lo tanto no funciona de manera anónima. Incluso, es posible en los casos de política clientelar demostrar que los fondos que financian la entrega de beneficios sociales muchas veces rebasan los límites oficiales del presupuesto social o provienen de otras fuentes de financiamiento<sup>23</sup>. En cada caso de políticas clientelares, es preciso aislar los tipos de políticas sociales preferidas por las autoridades (políticas de empleo, de vivienda social, de entrega de cuidados médicos) y ver hasta qué punto

---

22 Este tipo de análisis de redes se puede refinar. Como lo subraya el autor, "como se trata de una red jerarquizada la clave está en identificar quiénes son los que están en mejores condiciones de aprovechar su posición de mediadores. Ello se puede hacer recurriendo a dos medidas que caracterizan la red personal: constricción y jerarquización [...]. La constricción de la red establece en qué medida los contactos de una persona en la red son compartidos con otros. La jerarquización mide hasta qué punto una red personal está construida alrededor de un contacto estratégico" (Espinoza, 2006: 12).

23 Un caso muy clásico es el siguiente: cuando un alcalde no va a la reelección o apoya a un diputado o senador, los servicios sociales del municipio son puestos más o menos públicamente a disposición del candidato, para captar electores. Lo hemos comprobado en varias campañas, tanto municipales como parlamentarias.

el presupuesto oficial permite o no financiarlas.

- 5) El punto anterior nos lleva a la pregunta del grado de institucionalización de los intermediarios, así como su relación con los partidos políticos: algunos intermediarios trabajan también como funcionarios de los servicios sociales de los municipios o de las instituciones regionales, otros son notables o empresarios y otros son simples vecinos conocidos en el barrio. La variedad de las situaciones tiende a generar vínculos más o menos normados desde el punto de vista institucional en la estructura de intermediación. Se puede notar en todo caso que estos intermediarios mantienen relaciones “multiplejas”<sup>24</sup> tanto con el líder como con las bases: los bienes, servicios y afectos que circulan en ellas son de los más variados tipos. Esto se debe en gran parte al hecho que los intermediarios ejercen distintos cargos en forma simultánea: por ejemplo, el tesorero del club de fútbol del barrio es también el presidente de la junta de vecinos o miembro de otra asociación de barrio. Los intermediarios pueden ser además

funcionarios municipales o regionales, lo que deja un importante margen de maniobra a los líderes políticos, quienes descansan en un número limitado de intermediarios conectados con sus propias bases. De esta manera, los líderes tienen acceso de manera transitiva a un número considerable de habitantes.

Debido al avance de los estudios sobre clientelismo, más que interesarse en sus cualidades formales, cabe de ahora en adelante explorar a cabalidad sus relaciones con las políticas públicas o la estructura estatal, reforzando el vínculo con la ciencia política<sup>25</sup>.

### Hacia una generalización

Sobre la base de las variaciones descritas anteriormente en distintos contextos, elaboramos una tipología que toma en cuenta los elementos explicativos del clientelismo en cuanto a forma de intermediación política, especialmente a nivel municipal. Como lo adelantamos, los tipos de relación entre los sectores populares y las autoridades son muy variados. Uno de los extremos de esta variación sería la relación funcional entre usuarios y servicios sociales, mediante una relación burocrática no personali-

---

24 La multiplejidad en análisis de redes corresponde a la multiplicidad de los contenidos de los intercambios entre personas.

25 Cabe señalar que en países como México, donde existe una gran tradición de investigación sobre el clientelismo, parte del análisis se orienta ahora a la búsqueda de mecanismos para prevenir el prebendalismo en los programas sociales: <http://www.undp.org.mx/programassociales/>.

zada (lo que equivale a un número ínfimo de casos en nuestras observaciones y en muchas oportunidades no desemboca en una cabal solución de la demanda planteada). El otro extremo estaría el clientelismo más hegemónico y más tradicional. Ambas formas pueden coexistir, repartiéndose además en un continuo entre ambos extremos. Para entender estas variaciones, elaboramos una lista de los elementos que permiten clasificar los tipos de intermediación y establecer criterios de validez para el análisis<sup>26</sup>.

- El **grado de desigualdad** en la relación entre quien hace el favor y quien lo recibe; este elemento se refiere a los lugares que ocupan los integrantes de la relación en cuanto a posición estructural y a la verticalidad de la relación. Determina a su vez el grado de dependencia de quienes reciben los favores. De hecho, es importante tomar en cuenta que el contexto general y el tipo de política social aplicada por las autoridades: mientras más asistenciales las políticas sociales, más fuerte será la fidelización clientelar. Cabe no obstante tener cuidado con esta afirmación, pues los contextos regionales son muy diferentes: el asistencialismo en América Latina no tiene mucho parecido con el asistencialismo en Europa o en Estados Unidos:

en América Latina, los montos más limitados involucrados en las políticas sociales, no cubren las necesidades de una familia con un ingreso mínimo. Sin embargo, este asistencialismo está muy criticado (en especial en Europa) tanto por los opositores a los líderes que ejercen el poder como por los defensores del liberalismo, quienes ven en esta práctica una clientelización de la ciudadanía (Kymlicka, Norman, 1997). Evidentemente, el nivel de pobreza de la población es uno de los elementos centrales en esta ecuación, pues mientras es más pobre la población, más depende de la redistribución de los servicios públicos. Y consecuentemente, la elección o reelección de las autoridades depende de su eficiencia en este ámbito.

- El **grado de personalización** o de individualización de la relación; este elemento refleja no sólo el hecho que las personas insertas en este intercambio se conozcan, sino que se refiere además a la gama de registros afectivos que rigen los vínculos sociales (como el agradecimiento, la admiración, la amistad, etc.). Mientras más individualizado el intercambio de recursos, más eficientes es. Como lo señalamos anteriormente, el arte de la política

consiste en tratar al elector en función de criterios particularistas, por lo cual el modelo ideal weberiano de burocracia impersonal, pocas veces es el canal a través del cual los recursos públicos son redistribuidos. Incluso el tipo de favor hecho es fundamental en la relación con los sectores vulnerables: algunos de estos favores son considerados como "fundacionales" (Auyero, 1997), como por ejemplo la entrega de un terreno, de una vivienda social, de materiales de construcción a quienes vivían hasta ese entonces en un campamento precario o también los tratamientos médicos caros: generan un agradecimiento muchas veces perenne hacia el líder y puede persistir durante décadas. Existen casos en los cuales el hijo o la hija de quien recibió el favor sigue votando por el líder por el peso del agradecimiento de la generación anterior, traspasada a los hijos: el voto es entonces cautivo. La poca o insuficiente fiscalización del gasto de los recursos municipales y regionales, así como la discrecionalidad de la gestión presupuestaria favorecen sin lugar a dudas esta práctica en América Latina, en tanto el costo de la entrega de los terrenos, de las viviendas o de los tratamientos son asumidos por los municipios, a menos que el líder pueda negociar con los ministerios encargados. Es una de las razones por las cuales la personalización de la relación

funciona sobre la base de favores y no del respeto por derechos, propio de las burocracias impersonales.

- El **grado de obligatoriedad de la retribución** al servicio ofrecido, que varía según el grado de dependencia entre las partes; se puede traducir tanto en términos de agradecimiento como en elementos más concretos como el voto, a cambio de beneficios sociales o de un empleo. Además, alrededor de la reciprocidad, se teje también un conjunto de deudas morales, que aseguran el apoyo, como lo señalamos anteriormente. De hecho, en muchas ocasiones, en las palabras de los entrevistados, la retribución mediante el voto no es considerada lo más importante, sino las deudas morales que se establecen entre ambas partes, y que anclan la obligatoriedad de la retribución en la moral.
- El **grado de legitimidad de los modos de vinculación con lo político** en general y con la autoridad imperante en un momento particular. Se trata de una pregunta central, pues la aceptación del clientelismo y su visibilidad varían mucho de un lugar a otro. A su vez, la eficiencia de la intermediación determina su grado de legitimidad, pues si no satisface las necesidades de quienes necesitan ayuda, el intercambio puede ser cuestionado o reorientado hacia otros candidatos o políticos "más eficientes". En los casos estudiados en nuestra in-

vestigación, los alcaldes “clientelares” fueron bien evaluados por sus electores, a tres años del inicio de sus mandatos. Es una conclusión común cuando las redes clientelares son eficientes. Esto no es privativo de los países latinoamericanos y los ejemplos abundan en otras latitudes<sup>27</sup>. Existe incluso una fuerte relación entre la eficiencia del clientelismo y su legitimidad: mientras más eficiente, más legítimo y en consecuencia más visible. El grado de eficiencia de las redes de intermediación es hoy en día un elemento central en el fenómeno clientelar, puesto que la competencia entre partidos políticos es mucho más fuerte que en décadas anteriores: es menos común que un partido ejerza una hegemonía completa sobre un espacio político, lo que obliga a los líderes políticos a ser más eficientes: los electores votan para quienes resuelven sus problemas – por lo menos en parte –, sin que la etiqueta política sea determinante. El voto puede ser cautivo, pero existe una exigencia de

eficiencia: sin ella, la clientela buscará a otro patrón. Se trata de una tendencia conocida del voto popular, en especial en América Latina.

- El **grado de politización** de las relaciones de intermediación: las redes de sociabilidad a nivel local son también el vector de pertenencias e identidades políticas. En los casos estudiados, la politización no es muy fuerte, en el sentido de afirmación ideológica, pero sí por opciones políticas.
- El **grado de integración de las agencias estatales** a la gestión local o regional; en los sistemas de intermediación más tradicionales, el gobierno local intenta mantener a las agencias estatales fuera de sus espacios de poder, mientras en las formas más modernas de intermediación, el gobierno local o regional las integra a su gestión, de manera que se convierte a su vez en un intermediario con los niveles centrales y así aumentar los recursos de su municipalidad, lo que tiende a volver más borrosa la distin-

---

27 Un ejemplo clásico es el de los Médecin padre e hijo, alcaldes hegemónicos de la ciudad de Niza, en el sur de Francia (Tafani, 2003). Gracias a la defensa del particularismo local, a buenas conexiones con los servicios centrales del Estado francés, al aflojamiento o complicidad de la tutela estatal, y después de 1982 a las ventajas que ofrecieron la descentralización, el clientelismo se establece y se mantiene en esa ciudad. Jean Médecin, el padre, dirigió la ciudad desde 1928, sobre la base de un sistema de prebendas sólido y eficiente. Su legado político (muere en 1965) permitirá a su hijo Jacques asumir la alcaldía al año siguiente. Luego de 5 reelecciones, dimite en 1990 siendo perseguido por malversaciones diversas.

ción entre traspaso personaliza-  
do de recursos y administración  
burocrática.

- El **grado de hegemonía sobre las redes sociales** del líder local y el control de parte de la oposición. Mientras más fuerte es la hegemonía de un político o de un grupo sobre las redes intermeditarias, más duradera será su permanencia en el poder y también más autoritario el control que establece, pues la competencia entre grupos políticos para controlar las redes otorga un mayor grado de autonomía a las bases en la negociación. Al respecto, hemos visto casos muy distintos, desde la situación de hegemonía total de parte del alcalde, quien maneja además medios de comunicación (liquique) y acalla la oposición, hasta situaciones de clientelas muy disputadas, en las cuales la dominación sobre las redes locales es bastante precaria (Santiago Centro). Los electores – y también algunos veces los intermediarios mismos – entendieron perfectamente la importancia de la “negociación” de su lealtad para aumentar en algunos casos sus ganancias, sobre todo en el caso de los políticos recién instalados y que practican más bien el evergetismo que el clientelismo sutil. En otros casos, los electores hacen competir a los intermediarios a cambio de su voto. En la misma perspectiva, la intermediación puede ser distribuida entre varias organizaciones y me-

nos controlada por el líder: este caso es común en las comunas insertas en grandes centros urbanos, donde los liderazgos son mucho más disputadas (la oferta hacia los electores es más importante y más variada, lo que les permite poner a los líderes en competencia y apoyar en última instancia a quien ofrece más).

En los casos estudiados, siempre existe un fuerte componente clientelar en las formas de intermediación política y social, que descansa efectivamente en vínculos duraderos más allá de las campañas electorales. Estos vínculos generan cierta forma de integración política y social y pueden a su vez limitar la amplitud de determinados conflictos sociales.

### Conclusión

Siendo nuestra meta en este documento mostrar la multiplicidad de orientaciones que se puede dar al estudio del clientelismo, quisimos sobre todo contribuir al entendimiento de la genealogía de este tipo de investigación, sin nunca perder de vista que al fin y al cabo, la meta de muchos investigadores consiste en sacar conclusiones acerca del ejercicio de la democracia en sus formas históricas y locales. Cabe entonces subrayar que el análisis de las vinculaciones clientelares, así como su des-construcción en función de contextos geográficos y sociales específicos permite aprehender a cabalidad la modernización de los regímenes democráticos. Realizamos este ejercicio en el marco latinoamericano, pero es obvio

que este tipo de análisis es altamente recomendable para democracias consideradas muy modernas: lejos de haber desaparecido, el clientelismo suele hacer gala de una vigorosa salud, solamente que con formas más modernas de intermediación. La historia del clientelismo no debe ser entendida como la evolución de un fenómeno que aparece con la masificación del sufragio y que tendería a desaparecer con la modernización de las sociedades políticas: no hay ninguna constatación histórica al respecto.

Relativizamos por lo tanto aquella corriente de la sociología y de la ciencia política que consideran que la sociedad civil y sus organizaciones intermedias son las más aptas para ejercer o co-ejercer el poder local o regional, ya que éstas pueden encontrarse rápidamente cooptadas dentro de redes clientelares, muchas veces invisibles a los ojos de los observadores o de las organizaciones internacionales que promueven un discurso inspirado en las teorías de Putnam acerca de las virtudes del civismo y de la participación social. De hecho, constatamos un fuerte aumento del número de organizaciones sociales, muchas veces bajo el impulso de los municipios más que de aquellas bajo el impulso de la sociedad civil. Esto obliga a subrayar las derivaciones que se pueden generar, sobre todo en América Latina, donde existe una fuerte tendencia a la descentralización, con pocos mecanismos de control sobre los presupuestos locales o regionales, lo que favorece el resurgimiento de los **caudillos**. Cabe por lo tanto actualizar de forma continua los análisis empíricos, así como los conocimientos teóricos acerca del clientelis-

mo, siendo éste un fenómeno que se reinventa en las fases de modernización de la democracia, tanto en América Latina como bajo otras latitudes.

## Bibliografía

- Auyero, J.  
1997 *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*. Buenos Aires: Cuadernos Argentinos Manantial.
- Banégas, R.  
1998 "«Bouffier l'argent». Politique du ventre, démocratie et clientélisme au Bénin». en Briquet, J.-L., Sawicki, F. *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*. Paris, PUF. 75-110.
- Banfield, E. G.  
1958 *The moral basis of a backward society*. Free Press, New York.
- Barozet, E.  
2004 "Elementos explicativos de la votación en los sectores populares en Iquique: lógica y eficiencia de las redes clientelares", *Política* n°43, primavera 2004, Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. 205-252. <http://www.inap.uchile.cl/cienciapolitica/rev-politica/43/art-barozet.pdf>.
- Barozet, E.  
2005 "Los nuevos patrones del clientelismo en las urbes chilenas. Reflexión acerca del uso político de las organizaciones comunitarias en Santiago Centro e Iquique", en Espinoza, V., Porras, J. I. (editores). *Introducción a la teoría y práctica del análisis de redes sociales (ARS)*, Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Santiago - Universidad Bolivariana; 361-400.
- Briquet, J.-L.  
1997 *La tradition en mouvement. Clientélisme et politique en Corse*. Paris, Belin.  
Briquet, J.-L., Sawicki, F.  
1998 *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*. Paris, PUF.
- Brusco, V., Nazareno, M., Stokes S.  
2004 "Vote Buying in Argentina". *Latin American Research Review*, vol. 39, n°2. 66-88.

- Chalmers, D.  
1997 "Associative Networks: New Structures of Representation for the Popular Sectors?" En Chalmers, Douglas, et al. *The New Politics of Inequality in Latin America*, Oxford, Oxford University Press.
- Chalmers, D.  
2001 "How Do Civil Society Associations Promote Deliberative Democracy?", paper prepared for the Latin American Studies Association convention, Washington D.C., September 2001, [http://www-columbia.edu/~chalmers/Chalmers-LASA.htm#\\_ftn1](http://www-columbia.edu/~chalmers/Chalmers-LASA.htm#_ftn1).
- Dahl, R.  
1961 *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven, Yale University Press.
- De La Torre, C.  
1992 *Demagogia, irracionalidad, utilitarismo o protesta. ¿Cuál es la seducción de los líderes populistas?* Quito, ILDIS-El Duende-Ediciones Abya-Yala.
- Do Valle Silva, N.  
2004 *Cambios sociales y estratificación en el Brasil contemporáneo (1945-1999)*. Santiago, CEPAL.  
[http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/15346/sps89\\_lcl2163.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/15346/sps89_lcl2163.pdf)
- Escobar, C.  
2002 "Clientelism and Citizenship. The limits of Democratic Reform in Sucre, Colombia" *Latin American Perspectives*. 29(26): 20-47.
- Eisentadt, S., Roniger, L. (eds).  
1994 *Patrons, Clients and Friends. Interpersonal Relations and the Structure of Trust in Society*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Espinoza, V.  
2006 "Los nuevos agentes políticos locales. Revisión estructural de la tesis de Arturo Valenzuela ¿Cómo se articula el nivel de representación local con el nacional en la arena local y qué papel juegan el gobierno central y las políticas públicas?", *Revista del Magíster en Antropología del Desarrollo*, n°14, mayo del 2006. 8-18.  
<http://www.revistamad.uchile.cl/14/es-pinoza.pdf>
- Fox, Jonathan.  
1994 "The Difficult Transition From Clientelism to Citizenship", *World Politics*, vol.46 n°2, January 1994. 151-184.
- Garrigou, A.  
1998 "Clientélisme et vote sous la Troisième République", en Briquet, J.-L., Sawicki, F. *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*. Paris, PUF. 39-74.
- Graham, C. Kane, C.  
2000 "Opportunistic Government or Sustaining Reform? Electoral Trends and Public-Expenditure Patterns in Peru, 1990-1995". *Latin American Research Review* vol. 33, n°1. 67-104.
- Hunter, F.  
1953 *Community Power Structure*. Chapel Hill N.C., University of North Carolina Press.
- Iké, N.  
1972 *Japanese Politics. A Patron-Client Democracy*. New York, Knopf.
- Knocke, D.  
1990 *Political Networks. The Structural Perspective*. Cambridge. Cambridge University Press.
- Kymlicka, W., Norman, W.  
1997 "El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría ciudadana", *La Política*, vol. 3 (oct. 1997). 5-39.
- Laumann, E., Pappi, F. U.  
1976 *Networks of Collective Action: A Perspective on Community Influence Systems*. New York, Academic Press.
- Luna, J.P., Zechmeister, E.  
2005 "Political Representation in Latin America. A Study of Elite-Mass Congruence in Nine Countries", *Comparative Political Studies* vol. 38 n° 4. 388-416
- Médard, J.-F.  
1976 "Le rapport de clientèle". *Revue Française de Sciences politique* (1): 103-131.
- Oberschall, A.  
1973 *Social conflict and social movements*. New Jersey, Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- PNUD  
2004 *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Nueva York, PNUD: 297.

- Putnam, R.  
 1993 *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.
- Schmidt, S.  
 1974 "Bureaucrats as Modernizing Brokers. Clientelism in Colombia". *Comparative Politics* vol. 6 n°3. 425-250.
- Sobrado Chaves, M.  
 2002 "Organizational Empowerment versus Clientelism." *Latin American Perspectives* 29(26): 7-19.
- Tafari, P.  
 2003 *Les clientèles politiques en France*. Paris: Éditions du Rocher.
- Torche, F., Wörmald, G.  
 2004 *Estratificación y movilidad social en Chile: entre la adscripción y el logro*. Santiago, CEPAL.
- [http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/20354/sps98\\_LCL2209.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/20354/sps98_LCL2209.pdf)
- Valenzuela, A.  
 1977 *Political Brokers in Chile, Local Government in a Centralized Polity*. Durham N.C., Duke University Press.
- Weingrod, A.  
 1968 "Patrons, Patronage and Political Parties". *Comparative Studies in Society and History* n°19. 377-400.
- Willis, E., Garman, B., Haggard, S.  
 2000 "The Politics of Decentralization in Latin America". *Latin American Research Review* vol. 34, n°1. 7-56

## **PUBLICACION CAAP** *Estudios y Análisis*

### **AFROQUITENOS CIUDADANÍA Y RACISMO**

Invisibilizados, agredidos e indeseados los negros urbanos, son segregados y victimizados. El cotidiano racismo que los califica y excluye, impide su reconocimiento como ciudadanos y revela que perviven realidades que realimentan la desigualdad. El texto indaga esta compleja problemática, en la búsqueda de una sociedad sin diferencias raciales.

**Carlos de la Torre**

