

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

PRESENTACIÓN

El triunfo de Rafael Correa, electo presidente en las pasadas elecciones de Noviembre 2006, significa por un lado, el ingreso del Ecuador a ese grupo de países principalmente en América del Sur de la llamada “nueva izquierda”, proveniente de la dura crítica al modelo neoliberal que se convirtió en razón de Estado sobre todo en la década de los 80 y 90, del siglo pasado, y cuya aplicación devino en la depredación de los recursos públicos, para el caso ecuatoriano vía el reposicionamiento de los poderes oligárquicos que lograron rearmar en su beneficio corporativo esa relación prebendal que tradicionalmente les ha permitido la reproducción económica y política para su enriquecimiento, sometiendo a esos particulares intereses la competencia abierta y la competitividad que el mercado supone, más aún en la radicalidad neoliberal. El mantener el control del sistema político y de las instituciones del estado ha sido fundamental en esta forma de “Reconstrucción Neoliberal” (título del Análisis de César Montúfar publicado en el 2000), por lo que la transición del régimen oligárquico al democrático, apareció en los últimos años como una tarea pendiente para una sociedad en permanente conflicto, en medio de contradictorias propuestas sobre la función del Estado, el papel del mercado, las libertades y derechos, lo local en su versión más compleja, las autonomías, que han resultado en derrocamientos de Presidentes electos (tres en los últimos diez años), como parte de esta ya común inestabilidad política, signo de esa desconsolidación de la democracia, en el sentido de la incapacidad de resolver democráticamente los conflictos que aluden a la consecución del bien común que es su razón de ser. El neoliberalismo y la particular forma

oligárquico-prebendal aplicado en el país ha contribuido no solo a erosionar las bases económico-públicas de la estructura social del Estado, sino que, y sobre todo, impidieron la conformación de la democracia en la que sea posible la igualdad de derechos y la participación de todos, en las mismas condiciones, en la construcción y distribución de la riqueza.

Esa “nueva izquierda”, proviene del generalizado descontento al modelo, en el marco de una cada vez mayor situación de desgaste de éste y pérdida de su protagonismo, motivado tanto desde las dificultades de mantener mercados más amplios y permanentes, a escala mundial, como de los desencuentros con los necesarios equilibrios políticos y de los derechos ciudadanos tanto en esa misma escala planetaria como la local-nacional. Condensa las aspiraciones de evitar al menos bajar el riesgo constante de perder capacidades de reproducción y de posibilidades de movilidad social de un importante sector social sobre todo de las clases medias, así como de mejores condiciones de sobrevivencia para los segmentos más pobres de la sociedad, excluidos del empleo formalizado y estable. Contemporáneamente contiene la diversidad de propuestas de libertades y derechos.

Para el caso ecuatoriano, el fin del control oligárquico del poder, el de la “partidocracia”, es a la vez que una demanda social, un requisito para un orden social democrático con capacidad de redistribución social.

El momento electoral es también un espacio para reconocer y analizar las prácticas políticas, la manera en cómo se hace política, y los resultados para actores claves, como es el caso del movimiento indígena.

Este número de Ecuador Debate dedica, como otro tema central, lo cual es innovador para el formato de la Revista, un segmento destinado al análisis de este muy particular momento, de la coyuntura electoral, a través de tres artículos; de Hernán Ibarra, que enmarca el triunfo de Rafael Correa en la estructura más compleja de los gobiernos progresistas en América del Sur; Sara Báez y Víctor Bretón, a través de una importante base empírica observan el comportamiento electoral de las poblaciones indígenas; los distanciamientos con su liderazgo y, desde allí, proponen preguntas relativas a esa votación y al futuro político del movimiento. Carlos de la Torre Espinoza, respaldándose en un importante material etnográfico, explica el funcionamiento de la política, el cómo ésta se mueve y es posible en los escenarios y hechos de la campaña electoral de las tradicionales formas de hacer política, así como de las bases, clientelaramente estructuradas en su mayoría, que se requieren para su movilización.

El clientelismo político, ampliamente popularizado por los medios masivos, de comunicación, sobre todo en tiempos electorales, es comúnmente tratado como uno de los grandes males de nuestras democracias representativas; el como los cacicazgos locales cautivan votantes y votos, impidiendo relaciones verticales entre actores y la horizontalidad del debate y procesamiento de las demandas e iniciativas sociales, desde una sociedad civil productora de política que interactúa aún oponiéndose, con la sociedad política, fundamenta conceptualmente tanto la descripción de este fenómeno como sus explicaciones analíticas de los clásicos estudios latinoamericanos sobre el tema. Sin embargo, tomando como referencia los trabajos de Barozet y Corzo Fernández, que aquí se publican, se infiere la pregunta de sí en las democracias actuales, las modernas, es posible que éstas funcionen abstrayendo, marginalizando al clientelismo por las perversiones que provocan y que le serían inhe-

rentes. La inquietud a resolverse en todo caso debe tomar distancia de la otra relación entre clientelismo y cacicazgo; es en observación de hechos específicos y concretos, en los que se puede determinar, al parecer, su carácter contradictorio con el libre juego de la democracia, su coerción, así como la manera en que actúa y viabiliza el quehacer real de la política (un importante ejemplo, en este sentido, encontramos en el texto de C. de la Torre de este número de la Revista). Para Corzo Fernández, estas relaciones de intercambio, que están a la base del sistema, están presentes en casi todas las democracias modernas. Desde el punto de vista del funcionamiento institucional, una de las dedicaciones de la ciencia política, la cuestión es el grado de independencia con el que se produce este intercambio que se verá reflejado en como la negociación establece los intereses de ese colectivo particular (sea una localidad o un grupo de interés), a cambio del voto. Un compromiso en este orden no necesariamente supone un voto cautivo, tampoco es esencialmente perverso, pudiendo significar más bien la forma en que esos planteamientos normalmente marginalizados por el interés general, logran ser atendidos por la acción pública y los gobiernos. Para la mencionada autora, el clientelismo se vuelve corrupto es cuando busca esencialmente reproducir los particulares intereses del candidato y sobre todo su poder de dominación sobre el electorado.

Este ejercicio del poder patrón-cliente es el más reconocido, aunque de manera limitada ya que no incorpora suficientemente las teorías acerca del poder y la política en los estudios sobre el tema en los que la imagen y presencia del caciquismo son parte de un mismo problema, que lamentablemente, en el ámbito de las preocupaciones de las ciencias sociales del país, carece de investigaciones continuas de largo aliento fundamentadas en datos validados por trabajos desde la sociedad y sus historias.

Desde los clásicos enunciados de Duncan Powell, J. Auyero y otros estudiosos, Pablo Ospina, propone que aparejado a las crisis de dominación de los grupos oligárquicos, el clientelismo en Ecuador, muestra signos de crisis, como forma de relación de lealtades establecidas al interior de ese modelo de dominación, en tanto los sujetos perciben que el incremento de su empobrecimiento no es resuelto por los elegidos como tampoco por los neocorporativismos surgidos desde otras experiencias políticas, como aquellas provenientes del movimiento indígena. Esta situación que, P. Ospina caracteriza como en crisis, es visualizada desde las oportunidades de participación política real y de la intensidad -necesidad- de los intercambios que se producen en el sector rural peruano, por Ladislao Landa, para quien es la asimetría en el intercambio que favorece a quienes tienen poder, incluso en sus formas fácticas (ONGS) y la perpetuación de éstos lo que provoca corrupción y dependencia, sesga el intercambio como un don transable desde iguales; el aprovechamiento por el más fuerte conlleva al sometimiento permanente del débil.

Históricamente, el clientelismo aparece como una figura permanente, ineludible de intermediación política en América Latina. Según Emmanuelle Barozet, en su contribución, las prácticas y los efectos sobre el ejercicio de la democracia, deben ser permanentemente actualizadas ya que a pesar de las modernizaciones, las transiciones y los cambios políticos, el fenómeno permanece aun transformando sus espacios y formas de cooptación, en tanto se mantienen sentimientos de afecto de los electores. El surgimiento de nuevas organizaciones sociales, a las que se publicita como representaciones de la sociedad civil, no necesariamente conlleva a una mayor democratización de las sociedades y el sometimiento, minimización de las redes clientelares por el contrario, en especial a nivel de las localidades, éstas son

instrumentalizadas para fortalecer el poder de los caudillos.

Como señala Susana Corzo Fernández, el concepto se ha transformado a medida en que nuevos estudios empíricos permitían una mayor comprensión de sus manifestaciones, de la estructura de sus relaciones y sus contextualizaciones, siendo sujeto de diferentes valoraciones teóricas e instrumentales y de muchas manipulaciones: "un elemento patológico de la democracia y, a su vez, un instrumento que disminuya los efectos de la ineficiencia de los propios Estados". De "sistemas cerrados a sistemas de intermediación más competitivos", como señala E. Barozet, el clientelismo continúa como parte activa de los sistemas políticos y de poder. Su conocimiento y debate son por ello una necesidad política y una condición para la comprensión de nuestras sociedades.

En la Sección Debate Agrario Rural, se introduce una novedosa entrada, desde las concepciones de la agroecología, sobre los efectos nocivos de los plaguicidas mayormente usados en la agricultura, para la salud de productores y consumidores y que son impulsados y propagandizados por extensionistas y capacitadores rurales, especialmente desde programas estatales de desarrollo del sector. A partir de una matriz desarrollada por los autores del artículo, Teodoro Bustamante y Susana Alvarez que debe ser problematizada y puesta a prueba con otras especialidades afines y de otras metodologías similares, se infieren serias cuestiones de alerta sobre la utilización de éstos y parecidos insumos para el entorno, los trabajadores del campo y los consumidores, pero también acerca de las acciones públicas que las impulsan. Si bien en estricto sentido, el texto de Tanya Korovkin, conocida por sus constantes contribuciones al conocimiento de la realidad agraria, y de Zulinda Hernández, podría ubicarse en otra sección, en tanto el problema central se relaciona con los derechos humanos de los inmigrantes forzados

por el conflicto colombiano, convenimos que por su recurrente y fundamentada alusión al sector agrario rural de Carchi e Imbabura, de los efectos de este hecho sobre el salario agrícola en esas localidades, el trabajo tiene una mayor y mejor contextualización desde las perspectivas de lo rural, aunque también contiene datos y reflexiones sobre las buenas prácticas de trabajo y críticas a las acciones públicas y de los organismos internacionales.

Análisis contiene tres artículos; el de Takahiro Miyachi, aborda un tema que en el pasado suscitó importantes aportes y desarrollo del conocimiento respecto al movimiento obrero, a las relaciones obrero-patronales y el Estado; argumenta una transformación en los estilos y programas de lucha de los trabajadores, principalmente a partir de la década de los 80 del siglo pasado, que pasan de la confrontación permanente a una comprensión de que sus mejores logros son obtenidos vía la concertación. Este cambio de eje en el accionar obrero le significa un intenso debate interno en el que los antiguos liderazgos entran en cuestión.

Desde ese especial campo del conocimiento, el de las relaciones internacionales, Arturo Cabrera Hidalgo propone un análisis propositivo sobre la posición que el Ecuador debe asumir en los debates en curso, en las

Naciones Unidas y otros ámbitos internacionales, sobre la protección de los derechos de las personas vistos en su más amplia extensión que incluye a más de los derechos humanos, los sociales, los ambientales y de movilidad humana; la cuestión central "es la responsabilidad de proteger", un valor universal que sin embargo enfrenta problemas serios como son la definición de soberanía, en dónde recae ésta y la autoridad internacional que debería existir para vigilar su cumplimiento, así como las normativas que debería existir para la intervención internacional que actualmente se justifican en las así llamadas "razones humanitarias". El país, nos dice el autor, debe tener una posición moral y legalmente aceptable en este debate que debe guardar equilibrio entre los fines que se enuncian para la intervención y protección y los medios que se usan. Un asunto central si recordamos la intervención en Irak. En tiempos en que la posmodernidad parecería haber sobrepasado la discursiva de lo moderno, Pedro Basulto en su análisis retoma la cuestión de la modernidad ubicándola en sus orígenes en América Latina, preguntándose si este hecho histórico coloca la disyuntiva entre civilización o barbarie.

LOS EDITORES

COYUNTURA

La victoria de Rafael Correa y la ola progresista en América del Sur

Hernán Ibarra

El fracaso de las políticas de ajuste se ha evidenciado en un amplio descontento afirmado en los resultados electorales que han producido un giro hacia gobiernos progresistas en América del Sur. Las elecciones del 2006, se enmarcaron en un ambiente de desplazamiento del horizonte de la reforma del Estado en la lógica del ajuste hacia una reforma política con la Asamblea Constituyente como una demanda política que condicionó el proceso electoral. La victoria de Rafael Correa es parte de esta tendencia general que pone el regreso del Estado en primer plano.

El gobierno de Palacio, tras la caída de Gutiérrez, se hallaba acosado por los imperativos de llevar adelante una reforma política que respondiera a las demandas de los “forajidos”. Pero simultáneamente, se encontraba pendiente la negociación del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos como la culminación del proceso de apertura económica iniciado durante el gobierno de Gutiérrez. El tema de la reforma política se fue desgastando durante el 2005 en la medida de que el Congreso retomó un papel protagónico y se disolvían las presiones hacia la convocatoria a una Asamblea Constituyente.¹ La promesa de “refun-

dar” el país que Palacio enunció, se había agotado. Mientras que el TLC ingresaba en un período decisivo confrontado con los TLCs de Colombia y Perú, sobre todo surgió el conflicto acerca de los impactos en la producción agrícola.

Un estudio de la CEPAL, mostró los peligros para algunos productos agrícolas (maíz, arroz) y pecuarios (vacunos, lácteos y pollo) que por sus costos de producción serían afectados con una apertura indiscriminada, promoviendo graves impactos en el empleo rural.² En general los gremios empresariales y fuertes corrientes de opinión canalizadas por los medios empujaban a favor del TLC, mientras que surgían acciones

1 Ver: Edison Hurtado, “De hojas de ruta a vericuetos: la reforma política en el Ecuador post-abril”, *Ecuador Debate*, No. 68, agosto 2006, pp. 19-44.

2 CEPAL, *Los impactos diferenciados del Tratado de Libre Comercio Ecuador-Estados Unidos de Norte América sobre la agricultura del Ecuador*, febrero 2005.

contestatarias desde la CONAIE y sectores rurales amenazados. Las movilizaciones anti TLC, coincidieron con un giro en el manejo de la política petrolera del Gobierno. El conflicto con la petrolera norteamericana Oxy, concluyó con la decisión del Estado por la caducidad del contrato y eso dejó sin piso a la continuación de la negociación del TLC. El gobierno de Estados Unidos decidió suspender las negociaciones puesto que consideró el caso Oxy como una expropiación. Paralelamente, las reformas a la Ley de Hidrocarburos, mejoraron los ingresos estatales provenientes de la renta petrolera.

Todo esto, posicionó con fuerza actitudes nacionalistas que ponían en escena la cuestión de la soberanía y las críticas a la apertura comercial. Los mejores ingresos estatales provenientes de la renta petrolera, además reestructuraron el uso de los excedentes de los precios del petróleo a favor del fortalecimiento del gasto social y en detrimento del pago de la deuda externa. Este regreso de políticas nacionalistas y del fortalecimiento de la intervención estatal, tiene como personajes decisivos a los economistas de una corriente progresista que ganó protagonismo durante el gobierno de Palacio. Justamente Rafael Correa, quien tuvo un efímero paso por el Ministerio de Economía fue donde se tomaron las primeras medidas de manejo de los excedentes de los recursos petroleros.

Tras seis años de la dolarización, hay signos de salida de la anterior situación de crisis. Entre los años 2000 y

2005, la economía ecuatoriana ha crecido al 4,8% anual, un crecimiento más alto que el ocurrido en el período 1995-99 cuando el crecimiento anual fue apenas del 0,8%; o del período 1990-1994 con un crecimiento anual del 3,6%. Se trata de un crecimiento sustentado parcialmente en las exportaciones petroleras, pero también han crecido las exportaciones tradicionales y no tradicionales entre las que se incluyen productos industrializados. El PIB bordea ya los 40 mil millones de dólares y el PIB per cápita se encuentra cerca de los 3.000 dólares.³ Los nuevos ingresos estatales conseguidos con el nuevo manejo de los recursos petroleros significan 2.000 millones de dólares anuales. Todo esto ha permitido un relativo mejoramiento del gasto social, mantenimiento de subsidios y transferencias hacia los gobiernos locales.

El regreso del Estado

Las políticas inspiradas en el Consenso de Washington proponían medidas que vinculaban la liberalización de los mercados, la disciplina fiscal, la privatización y la apertura a la inversión extranjera, recogiendo la práctica de los ajustes estructurales que habían sido impulsados por las agencias multilaterales. La reforma de mercado que proponía la reducción del Estado y su retiro de la intervención en la economía, como uno de los ejes del ajuste estructural, fue predominante en la década del noventa.

Uno de los principios básicos del Consenso de Washington, consistió en

3 Banco Central, *Información Estadística Mensual*, No. 1.856, 31/10/2006.

las privatizaciones. Estas se realizaron en el transcurso de los años ochenta en América Latina, aunque el país pionero fue Chile en los años setenta con las privatizaciones efectuadas durante la primera fase de la dictadura de Pinochet. Hacia la década de 1990, el monto global de ingresos que recibieron los Estados latinoamericanos por la venta de empresas públicas fue de 177 mil millones de dólares. Los países que más consumaron las privatizaciones fueron Argentina, Perú, Chile y Bolivia. En un nivel intermedio estuvieron Brasil y Colombia, en tanto que países como Ecuador y Uruguay realizaron escasas privatizaciones. Desde fines de los años noventa, las privatizaciones comenzaron a detenerse. Surgieron fuertes críticas por el incremento en los precios de los servicios públicos privatizados, la falta de transparencia en las ventas, y una oposición social que se expresó en movilizaciones como la guerra del agua en Cochabamba. Además los efectos sobre el empleo fueron considerables en los países en los que las empresas del sec-

tor público proporcionaban una importante contingente de empleos a obreros, técnicos y empleados. Es así, que un estudio del BID, concluye en forma pesimista: "El impulso hacia la privatización y la fuerza para reestructurar el papel del Estado en la producción han perdido su atractivo. Un gran retroceso político hacia la privatización ha estado fraguándose por algún tiempo, y la opinión pública y los generadores de política en América Latina y otras regiones del mundo se han tornado ahora contra la privatización."⁴

De acuerdo a las mediciones del Latinobarómetro, la opinión de aprobación a las privatizaciones vino declinando desde el año 2002, con desigual intensidad según los países. Si para 1999 la mayoría de la población apoyaba las privatizaciones en un buen número de países, esto cambió en 2002 con una disminución del apoyo sobre todo en Argentina y Bolivia. No obstante, en el 2005, se estaría recuperando el sostén a las privatizaciones, pero ya lejos del anterior apoyo.

Evolución de la opinión de apoyo a privatizaciones (1998-2005)

	1998	1999-2000	2002	2003	2005
ECUADOR	39	53	40	20	33
PERU	48	57	32	22	31
BOLIVIA	40	58	23	19	25
ARGENTINA	48	68	14	12	25
VENEZUELA	36	34	38	32	44
CHILE	41	57	29	22	37
AMERICA LATINA	42	54	28	22	31

FUENTE: Latinobarómetro. Informes 2002, 2003, 2005 (www.latinobarometro.org)

4 Alberto Chong y Florencio López-de-Silanes, "La verdad sobre la privatización en América Latina", en *La privatización en América Latina. Mitos y realidad*, BID-Banco Mundial, Bogotá, 2005, p. 68.

La corriente crítica a las políticas de ajuste tomó impulso con la crisis argentina y su desenlace que además implicó un fuerte cuestionamiento a las políticas de estabilización del FMI.

Las llamadas reformas estructurales de primera y segunda generación fracasaron en su objetivo de promover el crecimiento y el desarrollo, y en su lugar la voz influyente de Joseph Stiglitz proponía "reformular la reforma". Esto consiste en la definición de una nueva política de intervención del Estado que retomara sus funciones regulatorias y capacidad de impulsar el desarrollo económico.

La agenda que propone Stiglitz apunta a una regulación del capital financiero a nivel nacional e internacional, promover el espacio para el desarrollo de sistemas financieros locales, políticas para el fomento de la pequeña y mediana empresa, impulso a políticas de tipo educativo y participativo, medidas de tipo impositivo que se focalicen en la población de más altos ingresos, cautela en los procesos de privatización. En su propuesta además incluye un sorprendente llamado a efectuar una reforma agraria como medida anti pobreza rural.⁵

El giro progresista de América del Sur

A comienzos del siglo XXI, se pone en evidencia el fracaso de las políticas de ajuste al haber incrementado los problemas de desigualdad social. Permanece una fuerte demanda de creación de empleo, de lucha contra la pobreza y la

exclusión. Este descontento se ha traducido en los resultados electorales que han ocasionado un giro hacia gobiernos progresistas en América del Sur. Pero estos nuevos gobiernos se encuentran ante el dilema de responder a electorados insatisfechos con medidas que mejoren las condiciones de vida, sin alterar significativamente los marcos de gestión de la economía.

Este giro político que se ha venido produciendo en América Latina, tiene su inicio en 1998 con el primer triunfo de Chávez en Venezuela, junto al colapso del sistema de partidos. Después, la elección de Ignacio "Lula" Da Silva en Brasil en 2002, fue seguida por la victoria de Kirchner en Argentina en 2003. En 2005 fueron electos Evo Morales en Bolivia y Tabaré Vázquez en Uruguay. En 2006 se produjo la reelección de Lula en Brasil, y fue electa Michele Bachelet en Chile. A esto se agregaron los triunfos de Rafael Correa en Ecuador, Daniel Ortega en Nicaragua y la reelección de Chávez en Venezuela. Todo este conjunto de cambios es lo que ha venido denominándose un giro a la izquierda en América Latina.

Los perfiles de los gobiernos son muy diferentes, puesto que por un lado están Lula, Bachelet y Tabaré Vázquez, que vienen de formaciones políticas más cercanas a una tendencia socialdemócrata, con altas dosis de pragmatismo. Se sustentan en los pactos y la búsqueda de concertación social y política. Tratan de manejar adecuadamente la inserción de sus países en el mercado

5 Joseph Stiglitz, "El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina", *Revista de la CEPAL*, No. 80, agosto 2003, Santiago.

mundial y mantener una política fiscal ordenada con un enfoque hacia el fortalecimiento del gasto social. Por otro lado están Chávez y Evo Morales. El primero con una tendencia plebiscitaria y caudillista respaldada en una creciente masa popular reivindicada y opuesta a las clases medias, y el segundo, apoyado en una coalición social y política sustentada en la etnicidad. En este marco, el gobierno de Correa, cuyo apoyo más sólido está en las capas medias urbanas, se irá perfilando en torno a decisiones de política económica y política social que dependerá de la capacidad de devolverle al Estado legitimidad y autoridad.

En ciertas opiniones, Chávez y Morales son designados como populistas. En su origen, son liderazgos antistémicos calificados como "outsiders", surgidos por fuera de los sistemas de partidos y arriban al poder con un respaldo popular y electoral amplio, generalmente en un momento de colapso de los partidos políticos y de crisis institucional. Proponen la integración de grupos sociales marginalizados. El liderazgo de Chávez se ha cimentado en la economía petrolera que le ha permitido sustentar las llamadas misiones que a través de acciones en salud y la educación han producido apoyo popular al régimen. Ha podido sortear los momentos más difíciles de confrontación con la

oposición y profundiza una línea nacionalista.⁶ Con el caso de Kirchner, proveniente de una densa tradición nacional populista como es la argentina, no hay la certeza de su definición como liderazgo populista puesto que no se evidencian las articulaciones de ese tipo de liderazgo.⁷

El protagonismo de las clases medias

La novedad de la política ecuatoriana reciente consiste en la activación de las clases medias, grupo social escasamente viabilizado y menos aun estudiado, exceptuando opiniones impresionistas, se ha ignorado a un importante y notorio grupo social. Sobre su historia, su constitución y tendencias políticas se suelen hacer conjeturas y especulaciones. Realmente, las capas medias pueden ser tanto el soporte de proyectos autoritarios como de proyectos progresistas.

De pronto con las movilizaciones de febrero y abril del 2005, y el surgimiento del "forajidismo" se tornan visibles, aunque pocos hablan de este grupo social que soportó pasivamente la liquidación de sus ahorros en la crisis de 1999 y contribuyó con su voto a las opciones de centro e izquierda en las elecciones del 2002.⁸

En una mirada retrospectiva, desde la década de 1920, con mayor o menor

6 Ver Ludolfo Paramio, "Giro a la izquierda y regreso del populismo", *Nueva Sociedad*, No. 205, sep.-oct. 2006, Buenos Aires, pp. 70-71.

7 "El Gobierno camina en una cornisa y no lo hace mal". Entrevista a Ernesto Laclau, *El Clarín*, 8 de agosto 2004 (www.clarin.com)

8 Ver Fabián Corral, "Los ciudadanos como protagonistas", *Gestión*, No. 131, mayo de 2005, pp. 30-33.

intensidad, las capas medias han participado en la vida política, como el núcleo básico de la ciudadanía urbana y la opinión pública. Las profesiones liberales y técnicas adquiridas en la universidad, fueron un elemento de distinción que expresaba la importancia del saber y el reconocimiento social.

En la corriente progresista de las capas medias que se expresó históricamente en las agrupaciones de izquierda, lo característico fue elaborar las demandas de los de abajo y aspirar a representarlos, proveerlos de discursos e intentar liderar su movilización y organización. Aquello que se llamaba “dar línea”. Por eso, mientras se hacían cargo de las demandas populares, también mejoraban de paso sus propias condiciones de vida mediante la intervención del Estado. Así como existieron rasgos de una cultura democrática, persistieron por otra parte, rasgos aristocráticos en la conformación social y cultural de las clases medias expresados sobre todo en la vigencia de valores tales como el honor y la decencia.

El segmento asalariado de las clases medias, conformado por maestros, empleados públicos y militares, creció notablemente en la época petrolera, pero se deterioraron sus condiciones de vida con los ajustes de los años noventa. La caída del muro de Berlín, dejó desmoralizados y sin proyecto a los sectores radicales, aunque sorprenda la ausencia de un “duelo” ideológico a pesar del tiempo transcurrido.

Con la reestructuración de la sociedad y los cambios en el Estado, emergen nuevos sectores de las clases medias: por una parte, los que están conectados

a funciones de intermediación en la empresa privada, y por otra, sectores medios de origen popular que evidencian un pujante ejército de empresarios populares. En éstos, la valoración del esfuerzo propio como un camino para el éxito, los hacen proclives a idearios liberales.

El crecimiento del sector de servicios, permite el surgimiento de empleos calificados y no calificados, con ocupaciones vinculadas al manejo de la información y los servicios a empresas. Son realmente trabajadores de “cuello blanco” que por su consumo y modo de vida se identifican con las clases medias. En una alta proporción son trabajadores temporales y precarios que perciben bajas remuneraciones con alta incertidumbre sobre el futuro laboral.

Hay por supuesto factores de carácter cultural que definen a las clases medias: la educación y el consumo. Alrededor de la educación laica, estuvo asegurada en una época la profesión, el empleo y su ascenso en la sociedad. El consumo, supuso el ideal de la vivienda propia y el auto como mínimos de bienestar.

Desde hace una década por lo menos, se aprecia un profundo repliegue hacia la vida privada y una baja participación en la vida política. La familia es el mayor espacio de sociabilidad. Esto ha coincidido con el impetuoso desarrollo de los malls y centros comerciales que se han convertido en los reales espacios públicos.

Así que a mediados de la década del noventa, la idea de sociedad civil, servía para convocar a ONGs, asociaciones de derechos humanos y grupos

sociales que se asumían como portavoces de las demandas de la sociedad. Después, la sociedad civil apareció ya reivindicada por actores empresariales y sectores de las capas medias y altas. Así, la sociedad civil dejó de ser monopolio de actores sociales contestatarios.

A partir de la llamada "Marcha blanca" de fines del 2001, aparecieron corrientes impulsadas por vertientes políticamente conservadoras que buscaban articular una representación desde la conducción de las capas medias y altas reivindicándose como ciudadanos. Por eso es que Alianza Democrática Nacional (ADN), representa una corriente que en las movilizaciones de abril del 2005 proclamó el lugar de la familia como célula fundante de la sociedad.

El redescubrimiento de la ciudadanía, da por supuesto que hay una sociedad civil que mal que bien se expresaría en gremios y corporaciones del más diverso tipo. Se reivindica una ciudadanía política opuesta a los partidos políticos y los políticos.⁹ En esto coinciden corrientes conservadoras, liberales y radicales. Claro que sectores más radicales, quieren una representación de tipo popular desde abajo, en un modelo que evoca los órganos de poder con aspiraciones anti sistémicas. Las posiciones "basistas", reivindican el pueblo y no al ciudadano.

En los años ochenta los sindicalistas perdieron la oportunidad de crear una opción política democrática, por ausencia de perspectivas. Desde los años noventa fueron los indígenas los protagonistas de la acción democratizadora, pero no lograron crear una base urbana real aunque una amplia proporción de sus votantes estaba en las áreas urbanas. Ahora entran en escena las clases medias urbanas, que buscan representación política por fuera de los partidos. Alianza País, es precisamente un heterogéneo frente en el que predominan los sectores medios.

Pero una atmósfera antipolítica se ha ido instalando como condición de la acción política. La antipolítica está enraizada en la tradición histórica ecuatoriana; y sobre todo en la política local, los políticos hacían (y hacen) política proclamando estar contra la política y definiendo su acción como un "servicio". Pero en los años recientes se desarrolla una creciente desconfianza en los políticos y el Estado. Y surgió sobre todo la expresión "partidocracia", para referirse al dominio de los partidos políticos en la vida política. Originada en Italia para referirse a las coaliciones partidarias que dominaron en los años setenta y ochenta, se extendió como término hacia otros países. En una de las opiniones más divulgadas, la partidocracia vino a ser sobre todo el predominio del

9 Desde la perspectiva del movimiento indígena, existe una distancia con la reivindicación de ciudadano. Pedro de la Cruz, dirigente de la FENOCIN, afirma: "No se si esté loco, pero los que vivimos en el campo pensamos en que ser ciudadano es ser de ciudad; nosotros cuestionamos esa palabra, su etimología", entrevista en *El Comercio*, 23/08/2006.

Partido Socialcristiano y la Izquierda Democrática en la gestión del Congreso.¹⁰ En las declaraciones más radicales, la antipolítica propone prescindir de los partidos políticos y dar primacía a la esfera de la sociedad civil y la ciudadanía. Otra fuente de la antipolítica, provino de los idearios neoliberales que promovían el predominio del mercado y planteaban la reducción de la acción pública a la mera administración.

El triunfo de Correa

Las elecciones del 2006, estaban enmarcadas en un ambiente de desplazamiento del horizonte de la reforma del Estado en la lógica del ajuste hacia una reforma política que en el debate público ponía sobre todo el acento en la despartidización de los organismos de control y nuevas condiciones para la participación de movimientos políticos en elecciones, algo que solo podría realizarse con una reforma constitucional. De allí que la Asamblea Constituyente haya emergido como una demanda política que condicionó el proceso electoral.

Los dos candidatos presidenciales más tempranos, León Roldós y Álvaro Noboa, se habían perfilado como dos contendores que podían definir la primera vuelta. La nominación de Roldós por la RED (Red Ética y Democracia) y la Izquierda Democrática tras un fallido intento de aglutinar las corrientes de centro e izquierda le pusieron en el primer lugar de las preferencias electorales. Noboa hizo inicialmente un simulacro de retiro de su candidatura antes de su inscripción en una maniobra incomprensible. La candidata socialcristiana Cynthia Viteri, tuvo un punto de partida débil dado por el conflicto al interior del PSC entre las tendencias encabezadas por Febres Cordero y Nebot. La participación de Gilmar Gutiérrez por parte de Sociedad Patriótica, aparecía como un ejercicio de conservación de actividad partidaria con escasas probabilidades. La candidatura de Rafael Correa, aparentaba pocas posibilidades de éxito, dada la reciente formación de Alianza País como movimiento político.¹¹ La alianza con el Partido Socialista tampo-

10 Esta versión ha sido sobre todo difundida por Alfredo Pinargote en su programa de televisión "Detrás de la noticia" de ECUAVISIA y en su columna de opinión de la revista *Vistazo*.

11 Rafael Correa, nacido en Guayaquil en 1963, estudió economía en la Universidad Católica de Guayaquil, hizo una maestría en Bélgica y tiene un Ph.D otorgado por la Universidad de Illinois de Estados Unidos en el 2001. Formó parte del Foro Ecuador Alternativo que promovía críticas a la dolarización. Fue profesor de la Universidad San Francisco de Quito. Tuvo un episódico paso por el Ministerio de Economía por tres meses en el 2005. Se ha autodefinido como "humanista cristiano de izquierda" y propulsor de la meritocracia. Está inscrito en las corrientes de economía definidas como neoestructuralistas. Alianza País, es un movimiento político surgido de corrientes de la antigua izquierda radical, asociaciones civiles y políticas de diverso signo ideológico. Su eje central está en la reivindicación de la ciudadanía. Ha sido una forma de capitalización del llamado movimiento "forajido" que activó el derrocamiento del gobierno de Gutiérrez.

co aportaba un contingente significativo de votantes.

El curso de la campaña electoral de la primera vuelta, definió un conflicto entre Roldós y Correa que aparecían disputándose el mismo electorado. Si bien con algunos matices diferentes promovían la reforma política y la convocatoria a una Asamblea Constituyente. Las propuestas de gobierno eran distintas, dado que Roldós buscaba el apoyo empresarial y ofrecía ambiguamente algunas reformas. Correa insistía en temas de tipo nacionalista tales como la oposición al TLC y la Base de Manta, una mayor intervención del Estado que favorezca a la pequeña empresa y mejoramiento de los subsidios. Fue entonces que la oferta de Noboa de construir 300.000 viviendas anuales se presentó como un gancho para el electorado. Ofrecía además reforzar el papel del mercado, con una apertura a la inversión extranjera y la suscripción del TLC. Introdujo en la campaña ingredientes ideológicos anacrónicos al calificar a Correa de "comunista". Esta tercera participación electoral de Noboa, ya conta-

ba con una mayor penetración nacional del PRIAN. Un partido organizado a partir de las redes empresariales de Noboa, la captación de liderazgos locales y redes del PRE. El "hombre más rico del Ecuador", proponía un proyecto de patrimonialización de la política donde un poder económico privado buscaba la conquista del poder político.¹²

Los resultados electorales de la primera vuelta realizada el 15 de octubre, definieron un mapa electoral en el que se trazaban nítidamente predominios electorales de Noboa en la Costa, Correa en algunas provincias de la Sierra y la sorpresiva votación para Gilmar Gutiérrez en la Sierra central, las provincias del Guayas, Los Ríos y la Amazonia. Sin duda, la inesperada votación alcanzada por Gutiérrez, permite concluir en que la gestión del gobierno de Lucio Gutiérrez fue evaluada positivamente, de distinta manera a lo que fue en Quito, el locus de las corrientes "forajidas".¹³ Observando la votación específica en las zonas rurales donde tienen presencia las Juntas de Defensa del Campesinado, se aprecia una votación

12 Álvaro Noboa es descendiente de Luis Noboa Naranjo, quien fuera el principal exportador bananero del Ecuador. El conglomerado de 117 empresas que posee Noboa, cuenta con la mayor firma exportadora de banano del Ecuador responsable del 20% de las exportaciones bananeras en 2005. Su fortuna está estimada en 1.000 millones de dólares. El empleo que proveen sus empresas estaría en más de 30.000 trabajadores, muchos de ellos contratados por empresas tercerizadoras. Puesto en perspectiva con otras figuras patrimoniales que han llegado al poder, la fortuna de Berlusconi en Italia era de 10.300 millones de dólares y la de Michael Bloomberg (Alcalde de Nueva York), fue de 4.000 millones de dólares. Tanto Berlusconi como Bloomberg poseen conglomerados mediáticos, mecanismos que les han permitido arribar al poder. Ver: Paul Ginsborg, "Las ambiciones patrimoniales de Silvio Berlusconi", *New Left Review*, No. 22, sep.-oct. 2003, Madrid, p. 62.

13 Según *Perfiles de Opinión*, varios meses después del derrocamiento de Gutiérrez, su aceptación se encontraba en el 40% de la población.

favorable al PSP.¹⁴ En tanto estas organizaciones rurales tienen un componente predominantemente mestizo, puede afirmarse que el PSP abarca bases sociales distantes de la política étnica de Pachakutik. También en las zonas urbanas de la Sierra Central, permanecen latentes oposiciones al mundo indígena que

se traducen en una resistencia a Pachakutik y la CONAIE. La votación por Gutiérrez asimismo fue predominante en las zonas subtropicales de la Sierra. De este modo, el PSP está trabajando una identidad política que busca consolidar idearios nacionalistas.

Resultados de la primera vuelta electoral 2006

CANDIDATO	VOTACION NACIONAL	PORCENTAJE
Álvaro Noboa (PRIAN)	1.464.251	26,83
Rafael Correa (Alianza País/PS-FA)	1.246.333	22,84
Gilmar Gutiérrez (PSP)	950.895	17,42
León Roldós (ID/RED)	809.754	14,84
Cynthia Viteri (PSC)	525.728	9,63
Luis Macas (MUPP-NP)	119.577	2,19
Fernando Rosero (PRE)	113.323	2,08
Marco Proaño Maya (MRD)	77.655	1,42
Luis Villacís (MPD)	72.762	1,33
Jaime Damerval (CFP)	25.284	0,46
Marcelo Larrea (ATR)	23.233	0,43
Lenín Torres (MRPP)	15.357	0,28
Carlos Sagnay (INA)	13.455	0,25

Fuente: TSE

- 14 Las Juntas de Defensa del Campesinado, fueron creadas a comienzos de la década del sesenta del siglo pasado en algunas zonas de la provincia de Tungurahua. Se legalizaron en 1963, durante la Junta Militar. Su origen estuvo motivado en la lucha contra el abigeato, delito rural que afectaba a pequeños y medianos campesinos. Al comienzo, respondían a la tradición política conservadora de los campesinos mestizos de Tungurahua. Durante los años ochenta y noventa, este tipo de organización rural se expandió hacia Cotopaxi, Chimborazo, Bolívar y Los Ríos. La red organizativa se denomina Confederación Nacional de Juntas de Defensa del Campesinado. Desde la Constitución de 1998, con el reconocimiento de las normas de justicia indígena, las Juntas pasaron a intervenir y dirimir en conflictos que se realizaban en el plano judicial. Esto ocurrió también con la paralela decadencia de la autoridad de los tenientes políticos en las parroquias rurales. No debe sorprender que las rondas campesinas del Perú originadas en una localidad de Cajamarca en 1976 -una zona de campesinos minifundistas mestizos- hayan surgido inicialmente ante el abigeato, para cumplir después papeles de justicia local, mediación en conflictos y representación. Las rondas campesinas se expandieron al norte y después al centro y sur del Perú durante los años ochenta. Ver: John Gitlitz, "Decadencia y supervivencia de las rondas campesinas del norte del Perú", *Debate Agrario*, No. 28, dic. de 1998, Lima, pp. 23-53.

La candidatura de Luis Macas, presentaba una situación de debilidad originada en los resultados de la participación del gobierno de Gutiérrez. Adicionalmente, Pachakutik como formación política fue adquiriendo un predominio del liderazgo indígena y encerrándose en los circuitos de las organizaciones étnicas. Era la primera vez que un candidato indígena se presentaba solo y sin alianzas. De allí que una votación algo mayor al 2% luzca como un inmenso fracaso. Esto fue así porque además, el electorado urbano no indígena que votaba por Pachakutik se trasladó hacia Alianza País. Adicionalmente, en algunas zonas indígenas de la sierra y la amazonía, el Partido Sociedad Patriótica pudo establecer fuertes lazos afectando a Pachakutik. Aunque es claro un debilitamiento de la CONAIE, Macas conservó importantes votaciones en las parroquias de predominio indígena de la Sierra.

Los cuatro puntos de diferencia entre Noboa y Correa tras la primera vuelta, aplacaron el ánimo triunfalista de Alianza País. Además, los resultados en las elecciones de diputados, arrojaron una composición del Congreso con una bancada predominante a favor del PRIAN y Sociedad Patriótica. Una corriente subyacente de configuración política se había estado gestando con la

decadencia del PSC y la Izquierda Democrática. La opción de Alianza País de no presentar candidatos a diputaciones, por la expectativa de que se produzca un amplio voto nulo de rechazo al parlamento que lo deslegitime, no dio los resultados esperados, puesto que el voto nulo para la elección de diputados, solo fue importante en Pichincha con el 33% del electorado que escogió esa opción. En otras provincias, la proporción de votos nulos en la elección de parlamentarios, no fue como la de Quito y Pichincha. En Guayas fue el 16%; Azuay 21%; Chimborazo 25%; Tungurahua 19%; Manabí 19%; Los Ríos 17%; Napo 13%.

La campaña para la segunda vuelta electoral, polarizó las opciones entre la izquierda representada por Correa y la derecha representada por Noboa.¹⁵ Correa pasó a ofrecer el bono de la vivienda, bajar dos puntos el IVA y menores tarifas de electricidad para quienes tenían menor consumo. Noboa buscó consolidar el apoyo empresarial, con el ofrecimiento de bajar el impuesto a la renta. Los gremios de empresarios en general más proclives al centro derecha, se inclinaron por Noboa en oposición a Correa.¹⁶ La imagen pública de la campaña, con el reparto de productos, camisetas, dinero en efectivo y sillas de ruedas para los discapacitados, promovía

15 De acuerdo al Latinobarómetro 2006, la polarización izquierda/derecha en el Ecuador, plantea que el 23% de la población está autodefinida con la izquierda, mientras que el 27% de la población se autodefine como derecha. El 50% sería de una tendencia de centro. Por ello, habría además una alta dificultad de la derecha por captar el centro, puesto que éste, preferiría la izquierda como opción electoral. Ver: *Informe Latinobarómetro 2006* (www.latinobarometro.org).

16 Ver "Noboa apuesta al poder total", *Vanguardia*, No. 58, 31/10-6/11 del 2006, pp.20-21.

viejas prácticas de dádivas y caridad. Las oraciones, el manejo de la Biblia, las referencias a valores del cristianismo y sus gestos de predicador evangélico, proponían una liturgia religiosa trasladada a la acción política. Por su lado, Correa mostró públicamente su adhesión a las prácticas católicas tradicionales.

El triunfo de Correa el 26 de noviembre, con 14 puntos de ventaja sobre Noboa, fue el producto de una votación de centro e izquierda en la mayoría del país. Noboa solo ganó en Guayas y Manabí. Pero entre los apoyos de

Correa, estuvo indudablemente el electorado de Sociedad Patriótica, aunque sus dirigentes resolvieron dejar en libertad a sus afiliados. No se debe ignorar que el electorado real de Correa es ese 23% que votó en la primera vuelta. Y que las motivaciones de sus electores en la segunda vuelta estuvieron sobre todo activadas por una opción anti Noboa. Si bien el triunfo de Correa es el más contundente desde 1998, reproduce el mismo problema de otros presidentes electos que agregan votos en la segunda vuelta sin alianzas explícitas.

Votación presidencial en la primera y segunda vueltas (1998-2006)

ELECCIÓN	PRIMERA VUELTA	SEGUNDA VUELTA
1998 Jamil Mahuad (DP) Alvaro Noboa (PRE)	35% 27%	51% 49%
2002 Lucio Gutiérrez (PSP-PK) Alvaro Noboa	20% 17%	55% 46%
2006 Rafael Correa (Alianza País) Alvaro Noboa (PRIAN)	23% 27%	57% 43%

Para el ejercicio de gobierno de Correa, están presentes varios frentes de acción: la reforma política, la gestión pública y la organización de Alianza País como un partido estructurado. La reforma política, deberá sortear la Asamblea Constituyente con éxito para lograr una nueva Constitución que defina un Estado y régimen político con equilibrios entre el Estado y el mercado. Es un escenario de incertidumbre dado por la existencia de partidos políticos y maquinarias electorales todavía vigen-

tes. La gestión pública, tendrá que estar en capacidad de manejar adecuadamente la política económica y la configuración de políticas públicas orientadas a una mayor coherencia del gasto público y una mayor eficacia del Estado como institución. La organización de Alianza País, tiene el reto de pasar de una acción electoral exitosa a la conformación de una estructura política nacional que pueda dar una forma nueva a un heteróclito conjunto de posiciones, personalidades y redes sociales.

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

Sara Báez Rivera

Víctor Bretón Solo de Zaldívar

Con toda seguridad, uno de los aspectos que más sorprendieron a la opinión pública ecuatoriana de los resultados de la primera vuelta de las elecciones presidenciales de octubre de 2006, fue el triunfo sin paliativos de la candidatura de Gilmar Gutiérrez en las provincias del callejón interandino y el aparente hundimiento del candidato de Pachakutik en escenarios como los de Cañar, Chimborazo, Bolívar, Cotopaxi o Imbabura, otrora verdaderos baluartes del poder de convocatoria del movimiento indígena.

Los primeros datos no daban lugar a dudas: Gutiérrez se imponía en Cañar (con el 30,37% de los votos), Chimborazo (con el 24,50%), Bolívar (con un nada desdeñable 48,43%) y Cotopaxi (con el 30,57%). Rafael Correa, por su parte, ganaba en Loja (27,52%), Azuay (32,30%), Pichincha (30,42%) e Imbabura (29,29%). Álvaro Noboa triunfaba sólo en Carchi (33,89%).

Tras la imagen que ofrecen las cifras provinciales, sin embargo, se esconden todas las sutilezas y los perfiles que pueden aflorar a través de un análisis desagregado de los grandes datos. En nuestra opinión, y por ahí va la intención de este documento de trabajo, uno de los enigmas del día 16 de octubre es dónde

fueron a parar los votos indígenas serranos: no es lo mismo constatar, por ejemplo, que en los "bastiones duros" de la CONAIE (aquellos caracterizados por la presencia mayoritaria de población predominantemente indígena) se mantenga la fidelidad a su candidatura, que constatar la fractura de ese voto en dos o más opciones. En el primer caso, el debate podría situarse en la pérdida de capacidad de convocatoria por parte de la CONAIE y de Pachakutik de cara a tender puentes entre la población indígena y la blanca-mestiza alrededor de una agenda política aglutinadora de intereses comunes; en el segundo, y llanamente, la realidad obligaría a interpelarse sobre el fraccionamiento interno del movimiento indígena, sobre el divorcio

entre el discurso de las dirigencias étnicas y sus bases y, por qué no, sobre el posible voto de castigo anti-indígena que pudiera haberse operado por parte de sectores de la población blanca-mestiza en las áreas rurales y en las capitales de provincia de la sierra.

El objeto de las páginas que siguen es, en esta línea, proponer algunas reflexiones a partir de una primera lectura de los datos escrutados a nivel parroquial. Hemos tomado como centro de nuestro análisis los resultados de las candidaturas presidenciales, básicamente por dos razones. La primera es el carácter simbólico y altamente representativo que tiene la elección de la Primera Magistratura del país. Consideramos en este sentido que es ahí, más que en la elección de diputados o consejeros provinciales, donde puede plasmarse de forma más directa y nítida la capacidad de “enganche” que puede tener tal o cual candidatura. En segundo lugar, conviene tener presente que las lógicas que operan en la toma de decisiones de a quién votar probablemente cambien cuando pasamos del Presidente de la República a los consejeros provinciales y a los diputados y diputadas del Congreso Nacional: la casuística local, el manejo más o menos clientelar que desde los poderes locales y provinciales pudiera hacerse de la campaña e incluso las afinidades y

reticencias de carácter personal –tan importantes en el medio rural a pequeña escala– son factores que, siendo merecedores *per se* de una investigación en profundidad, pueden distorsionar la intención de un documento como éste, que sólo pretende ofrecer un primer bosquejo rastreando la dirección del voto en las áreas con mayor población indígena de la sierra¹. Antes de pasar al comentario de los datos, empero, es preceptivo hacer una serie de precisiones conceptuales y metodológicas sobre cómo se han procesado y sobre cuál es su capacidad de brindar una primera foto fija a partir de la cual suscitar nuevas y más prolijas investigaciones.

Algunas precisiones metodológicas

Los cuadros que presentamos a continuación están elaborados a partir del cruzamiento de la información contenida en el Censo de Población y Vivienda de 2001, y recogida en el Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE) en su versión 4.0, y las actas escrutadas, parroquia por parroquia, tal como aparecen en la página *web* del Tribunal Supremo Electoral². Al tener la intención de rastrear el voto indígena, partimos de las categorías clasificatorias manejadas por el SIISE y que dividen a las parroquias en función del

1 Todo esto se refleja muy bien en la diferencia de resultados en una u otra elección. Así, mientras la candidatura presidencial de Pachakutik sufre un descalabro en toda regla, los resultados de esa formación en lo que a diputados se refiere denotan una caída mucho menos pronunciada: frente a 10 escaños obtenidos en 2002, logra mantener 6 en la composición del nuevo Congreso.

2 Los autores agradecen la colaboración de Bladimir Ibarra en todo el proceso de recogida, procesamiento y contrastación de los datos empíricos que dan soporte a este trabajo.

porcentaje de habitantes que en el Censo de 2001 se autodefinieron como indígenas. De este modo, las parroquias pueden contar con una “minoritaria” población indígena (entre el 0 y el 4% del total), con una presencia “baja” (entre el 5 y el 19%), con un volumen “relativo” (del 20 al 39%), “significativo” (del 40 al 59%), “alto” (del 60 al 79%) o “mayoritario” (más del 80%)³.

La cuestión de las parroquias también ha planteado algunas dificultades, emanadas del hecho de que en algunos casos no coinciden las computadas en el Censo con las que aparecen registradas en el SIISE. Ello es así porque unas veces, entre la elaboración del Censo en 2001 y las elecciones de 2006, se han parroquializado nuevos espacios; en otras ocasiones es porque, simple y llanamente, no todas las parroquias urbanas coinciden en uno y otro listado. La solución por la que optamos, en aras de

poder cruzar la base de datos del SIISE con la información parroquial del Tribunal Supremo Electoral ha sido la de, tomando como punto de partida la distribución territorial del Censo, sumar el total de votos y el total obtenido por cada candidato en aquellas antiguas parroquias que se han ido fragmentando en el transcurso del último quinquenio o que aparecían agregadas *de facto* en el listado censal⁴. Una vez agrupadas las parroquias en base a las categorías mencionadas, hemos procedido a cuantificar en cuántas de ellas ganaban los diferentes candidatos presidenciales, contemplando los cuatro que en cada entidad quedaban en las primeras posiciones. De este modo hemos sintetizado la información en una serie de cuadros estadísticos –sencillos, claros y fáciles de leer– que reflejan, a grandes rasgos, el sentido del voto: en el primero consignamos los resultados globales en las 115

3 El Censo de Población y Vivienda de 2001 incorporó preguntas sobre la autodefinición étnica. Dicha noción es, tal vez, la herramienta más viable de cara a cuantificar la diversidad del país. Su uso también plantea problemas, sobre todo los derivados de su dependencia del nivel existente en un momento dado de autoafirmación étnica. Como es bien sabido, la discriminación y los prejuicios sociales pueden conducir, especialmente en áreas urbanas pero no sólo, a un subregistro o un metamorfoseo de los indígenas residentes. No obstante, vale la pena aprovechar la posibilidad brindada por el Censo de analizar los datos referentes a las personas que declararon ser indígenas desagregados por parroquias. De este modo obtenemos una aproximación –y no más que eso, pero útil al fin y al cabo– de cuáles son los espacios de mayor y de menor concentración de población indígena. Consideramos que la lectura que debe hacerse es de mínimo; es decir, que si en una parroquia concreta aparece consignado un 25% de población autodefinida como indígena, eso significa que *por lo menos* el 25% de la población de esa parroquia es indígena.

4 Ello fue así en Otavalo (donde hemos sumado los resultados parciales de las parroquias Jordán y San Luis), Cotacachi (donde hemos hecho lo propio con las parroquias Sagrario y San Francisco), Ibarra (Caranqui, Guayaquil de Alpachaca, La Dolorosa del Priorato, Sagrario y San Francisco), y Guaranda (Ángel Polivio Chávez, Gabriel Veintimilla y Guajujo).

parroquias serranas que según el Censo cuentan con un mínimo del 20% de su población autodefinida como indígena (dado el objetivo del trabajo hemos prescindido de las parroquias con población étnicamente diferenciada “minoritaria” o “baja”); en el segundo proponemos un acercamiento, de nuevo para el conjunto de esas 115 parroquias, a los escrutinios obtenidos por la candidatura de Pachakutik, esta vez contabilizando cuántas veces ganó y cuántas quedó en segundo, tercero y cuarto puesto. Ya a modo de anexo al final del texto, en el tercer cuadro presentamos los desagregados provinciales que conforman la base empírica del primero, pues facilitan una aproximación más detallada en función de las especificidades del territorio; y entre el cuatro y el séptimo ofrecemos el listado de las 115 parroquias analizadas con los resultados, en porcentaje de voto, de los tres primeros candidatos ordenadas en base al volumen de población indígena.

Ya que la finalidad del texto –insistimos en ello– es únicamente la de ofrecer una primera herramienta de reflexión a la luz de un primer procesamiento de los datos, estimamos que este

acercamiento es suficiente para, al menos, desvelar algunas de las nieblas que nos privan de una visión objetivable de la dirección del voto indígena y poder plantear unas hipótesis interpretativas que faciliten el inicio de un debate que consideramos ineludible y deseable.

¿A quién votaron los indios?

Que los resultados de la candidatura indígena iban a experimentar una caída era un secreto a voces en las semanas anteriores a la primera vuelta de las elecciones, a tenor de lo que apuntaban todas y cada una de las encuestas sin excepción. La cuestión era constatar la magnitud de la caída, por un lado, y ver hasta qué punto la CONAIE y Pachakutik tenían o no capacidad para mantener aglutinado un porcentaje significativo del voto indio. El cuadro 1 nos da una idea bastante clara al respecto.

Lo primero que llama la atención es que, de las 115 parroquias, la candidatura de Macas gana tan sólo en 21 (el 18,26%), mientras que Gutiérrez se impone en 57 (casi el 50%) y Correa en 27 (23,48%)⁵. Afinando más la lectura del

5 Por los problemas metodológicos que acabamos de comentar, hay un pequeño desfase en la cuantificación de las parroquias donde se impone Macas: 22 atendiendo al Tribunal Supremo Electoral y 21 según las agregaciones a que nos hemos visto obligados (ver nota anterior); desfase pequeño que no incide para nada en la interpretación de las tendencias. Más allá de la Sierra, Pachakutik sólo alcanza el primer lugar en otras 11 parroquias de la Amazonía (con un peso significativo de las ubicadas en la provincia de Zamora Chinchipe, zona desde antaño colonizada por saraguros) y en dos de la Costa (Esmeraldas). Es decir, que de las 1.135 parroquias del Tribunal en todo el país, Macas triunfa en tan sólo 35 (34 en nuestro cómputo). El total de votos obtenido es de 119.577, equivalente al 2,2% del total de sufragios válidos de la primera vuelta, quedando así sexto de entre 13 candidatos.

cuadro, se observa cómo se puede establecer una relación inversamente proporcional entre la presencia de población indígena y el apoyo a Sociedad Patriótica, que pasa del 59,46% de parroquias en el caso de las caracterizadas por una relativa población india al 40% en las mayoritariamente indígenas. No obstante, el triunfo de Gutiérrez parece innegable. Basta contemplar, por ejemplo, de qué manera de entre las 30 parroquias con mayor porcentaje de población quichua (las que concentran contingentes por encima del 80%), Pachakutik sólo gana en 7 (23,33%), fren-

te a las 12 de Gutiérrez (40%) y las 9 de Correa (30%). Los mejores resultados de Macas se ubican en el estrato de las calificadas en el Censo como de alta presencia india (entre el 60 y el 79%), donde a pesar de todo sus 8 victorias (que representan el 30,77% del total) se sitúan por debajo de las 11 de Gutiérrez (42,31%). Una primera conclusión provisional, pues, es que una parte muy importante del voto indio fue a parar a Sociedad Patriótica (PSP), otra notable a Correa y sólo un sector minoritario se mantuvo fiel a la propuesta oficial de Pachakutik.

Cuadro 1
Resultados de la 1ª vuelta de las elecciones presidenciales de 2006
en las parroquias serranas con contingentes importantes de población
autodefinida como indígena según el Censo de 2001

% POBLACIÓN INDÍGENA	PARROQUIAS	gana total	Macas %	gana total	PSP %	gana total	Correa %	gana total	Noboa %
Relativa, 20-39%	37	2	5,40	22	59,46	10	27,03	3	8,10
Significativa, 40-59%	22	4	18,18	12	54,54	3	13,64	1	4,55
Alta, 60-79%	26	8	30,77	11	42,31	5	19,23	2	7,69
Mayoritaria, > 80%	30	7	23,33	12	40,00	9	30,00	1	3,33
TOTAL	115	21	18,26	57	49,56	27	23,48	7	6,08

Fuente: Elaboración a partir de SIISE (2004) y los datos del Tribunal Supremo Electoral.

Nota: Entre las parroquias con significativa población indígena, en una gana Roldós y en otra por Cinthya Viteri. Asimismo, en una parroquia mayoritariamente indígena gana Roldós.

En el cuadro 2, las grandes cifras quedan algo más matizadas, al visibilizarse la presencia de la candidatura de Pachakutik entre las más votadas en cada una de las categorías consideradas. Podemos apreciar, de entrada, cómo Macas logra posicionarse entre los primeros cuatro en el 67,08% del total de las parroquias con más del 20% de población censada como indígena. La magnitud de la caída, no obstante, es

igualmente constatable en el hecho de que sólo en el 43,33% de las mayoritariamente indias se ubica entre los dos presidenciables más apoyados. Que haya tantas parroquias en las que gana Macas como en las que queda cuarto entre las que cuentan con más del 80% de población quichua o que, en términos generales, sean más sobre el total de 115 en las que queda cuarto (22) que en las que gana (21) vuelve a evidenciar el

poco gancho que su propuesta fue capaz de despertar entre extensas capas del electorado autodefinido como indígena.

Cuadro 2
Resultados obtenidos por la candidatura de Macas en la 1ª vuelta
de las elecciones presidenciales de 2006 en las parroquias serranas
con contingentes importantes de población autodefinida como indígena

% POBLACIÓN INDÍGENA	PARROQUIAS	1º lugar total	Macas %	2º lugar total	Macas %	3º lugar Total	Macas %	4º lugar total	Macas %
Relativa, 20-39%	37	2	5,40	4	10,81	1	2,70	8	21,62
Significativa, 40-59%	22	4	18,18	5	22,73	3	13,64	4	18,18
Alta, 60-79%	26	8	30,77	3	11,54	5	19,23	3	11,54
Mayoritaria, > 80%	30	7	23,33	6	20,00	6	20,00	7	23,33
TOTAL	115	21	18,26	18	16,65	15	13,04	22	19,13

Fuente: Elaboración a partir de SHSE (2004) y los datos del Tribunal Supremo Electoral.

Los desagregados provinciales del cuadro 3 (ver anexo) vuelven a señalar la ausencia total de victorias de Macas en algunos de los centros emblemáticos de la CONAIE y otras organizaciones étnicas. El trasvase de votos de la supuesta base electoral de éstas en favor del PSP no sorprende del todo en provincias como Chimborazo (allí Macas sólo gana en tres parroquias mayoritariamente quichuas⁶ frente a las diez en que se impone Gutiérrez) y Tungurahua (en donde arrasa literalmente Sociedad Patriótica). El movimiento fragmentado, a lo largo de las últimas décadas, por la presencia de iglesias evangélicas⁷, por el aparato del desarrollo y por la reciente intervención de las filas del guttierrismo, parece ser que llega en estos momentos a la máxima expresión del vaciamiento ideológico de las organizaciones de ba-

se y de segundo grado. Los resultados electorales en las parroquias de mayoritaria y significativa presencia de población indígena demuestran de manera contundente el desalojo de la hegemonía y liderazgo de la CONAIE, a causa de una fuerte dispersión y fragmentación organizativa así como al predominio de otras formas de representación en liderazgos locales que van desde las juntas parroquiales, las juntas de agua, los comités zonales de defensa del campesinado (caso particular de Tungurahua y la sierra central), las asambleas y comités de desarrollo local, o los gobiernos locales y provinciales.

En las provincias de Azuay, Cañar, Bolívar y Cotopaxi, el desplazamiento del voto del movimiento indígena, que podría considerarse menos dramático, no deja de ser sintomático de la debili-

6 Se trata de las parroquias de Guamoto, Palmira y Cacha (ver anexo, cuadro 7).

7 Ver Susana Andrade (2004): *Protestantismo indígena. Procesos de conversión religiosa en la provincia de Chimborazo*. FLACSO, Quito.

dad y cooptación de las bases comunitarias. Sorprende particularmente la adhesión significativa en porcentajes del voto a favor del PSP en parroquias con una alta tradición de lucha y militancia indígena y campesina, especialmente en Bolívar⁸, Cañar⁹ y Cotopaxi¹⁰. Los resultados de la votación a favor de Gutiérrez en muchas de las parroquias predominantemente indígenas no dejan margen a la interpretación: la capacidad de representación de la CONAIE parece haber quedado relegada a un espacio minoritario¹¹. Tan sólo en Imbabura, Lo-

ja y Pichincha el proyecto gutierrista no ha logrado permear en los espacios indígenas. A través de una mirada de sentido común puede señalarse que los resultados allí responden, una vez más, a las particularidades de las dinámicas locales. En Imbabura, por ejemplo, el hecho de que la candidatura de Luis Macas haya recibido poco respaldo de las organizaciones étnicas en paralelo a una votación mayoritaria en favor de Correa, que gana en 14 de las 19 parroquias con presencia indígena importante, sugiere la incidencia de la rivalidad

-
- 8 En Bolívar, las parroquias de Asunción (cantón Chimbo), Salinas (Guaranda) y Santiago (San Miguel), todas ellas clasificadas en el Censo como de presencia indígena relativa, registran triunfos de Sociedad Patriótica de entre el 44 y el 50% de los votos; de igual manera en las parroquias con presencia indígena significativa, como San Simón (Guaranda) o Julio Moreno (aquí PSP arrastra casi el 73% de los sufragios). Incluso en la misma Guaranda, con una alta población quichua, Macas no aparece ni entre los cuatro primeros puestos del escrutinio. Únicamente en Simiatug, ésta sí, parroquia mayoritariamente indígena, Pachakutik se impone con el 41% de los votos (ver anexo, cuadros 4-7).
- 9 En Cañar Macas obtiene buenos resultados en las parroquias con una alta o mayoritaria presencia india: General Morales, Juncal, Zhud (estas tres pertenecientes al cantón Cañar) y Suscal (Suscal) (ver anexo, cuadros 6 y 7). Sin embargo, en las categorías de relativa y significativa autoidentificación étnica, (ocho parroquias más), el triunfo de Gutiérrez es absoluto, aunque en algunas de esta última (Mulalillo y Tambo) con porcentajes de voto de menos del 20%, muy por debajo del treinta y tantos de media que alcanza en esta provincia (ver anexo, cuadros 4 y 5).
- 10 Los escrutinios en Cotopaxi son más favorables que en las otras provincias serranas para Pachakutik, pero no por ello dejan de ser mediocres. De las 18 parroquias que aparecen en el cuadro 3, sólo gana en seis (un tercio), mientras que PSP ocupa el primer lugar en ocho (44,4%) y Correa en las otras cuatro (22,2%). Macas logra vencer, con todo, en la mitad de las que cuentan con más del 60% de población indígena: Pilaló (Pujilí), Cusubamba (Salcedo), Guangaje (Pujilí) y Cochabamba (Saquisilí) (ver anexo, cuadro 6 y 7).
- 11 Es difícil precisar, no obstante, hasta qué punto es la CONAIE o es una figura en particular (Luis Macas) quien queda recluida en esos espacios. La dificultad deriva en buena parte de la misma naturaleza del movimiento indígena, de su extraordinaria fragmentación en múltiples liderazgos (de mayor o menor peso a escala cantonal, provincial o incluso regional). En cualquier caso, la decisión política de candidatizar a tal o cual opción implícita, en el juego de la democracia liberal, asumir también los costos (al igual que los beneficios, en su caso) de los resultados electorales en términos de representatividad y legitimidad democrática.

histórica entre la CONAIE y la FENOCIN (Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indias y Negras del Ecuador), especialmente intensa en esa provincia, así como el posicionamiento público de la FENOCIN junto a Correa. La nada despreciable votación a Noboa, a su vez, advierte también de una lenta pero sostenida cooptación y filiación de destacados dirigentes indígenas desde, al menos, la anterior contienda electoral¹². En Loja y Pichincha los resultados favorables, compartidos entre Luis Macas y Rafael Correa (dos parroquias para cada uno en Loja y tres a dos en Pichincha a favor de Macas)¹³, si bien son importantes no logran equilibrar la tendencia dominante que avizora el desplazamiento de la representación de la población indígena desde la CONAIE y Pachakutik a otras plataformas quizás con mayor capacidad de llegar a identificar los imaginarios (y los intereses y las expectativas) de un porcentaje significativo del volátil cuerpo electoral del movimiento indígena.

Algunas líneas de reflexión

Si atendemos a lo que suele ser habitual en una parte muy importante de la literatura que ha abordado el tema de la capacidad de movilización social del

movimiento indígena, los resultados descritos son sin duda decepcionantes. Se impone sin embargo reflexionar sobre las razones de los mismos y, de manera prioritaria, sobre hasta qué punto desde determinadas posiciones etnicistas, las ciencias sociales y los medios de comunicación sobredimensionaron en mayor o menor medida (o no) el poder de convocatoria electoral de la CONAIE y Pachakutik. Con el ánimo de estimular la discusión, y sólo a título tentativo, esbozamos a continuación algunas líneas de reflexión que pueden resultar interesantes a la luz de los datos analizados.

Los resultados de octubre de 2006 suponen un cierto continuismo con respecto, al menos, a lo que fue el proceso electoral de 2002

Eso es lo que parece desprenderse de la detallada investigación que sobre esas elecciones han realizado Scott H. Beck y Kenneth J. Mijeski. En un sugerente y reciente artículo, en efecto, estos autores muestran de qué manera en esa contienda, aún cuando los votantes indígenas se inclinaron más a favor del apoyo a Lucio Gutiérrez, hubo un segmento muy importante de ese electorado que al parecer no siguió las consignas de la dirigencia, orientando su voto

12 Noboa gana en cinco parroquias de Imbabura, de entre las cuales dos son de alta presencia india según el Censo (Eugenio Espejo y San José de Quichinche, en el cantón Otavalo) y una mayoritariamente quichua (Angochagua, cantón Ibarra) (ver anexo, cuadros 6 y 7). La cooptación de dirigentes indígenas en Imbabura es del dominio público y alcanza a todos los niveles del andamiaje organizativo, desde cabildos comunitarios hasta organizaciones de segundo grado.

13 En Loja Macas alcanza el primer puesto en San Pablo de Tenta (Saraguro) y San Lucas (Loja), y en Pichincha en Tupigachi (Pedro Moncayo), Cangahua (Cayambe) y Olmedo (Cayambe) (ver anexo, cuadros 5-7).

en otra dirección, tendencia está mucho más acusada en el caso de los candidatos para el Congreso Nacional de Pachakutik¹⁴. En su análisis inicial sobre los resultados a nivel provincial, Beck y Mijeski parecen corroborar la tesis mantenida por los líderes de la CONAIE en términos de que la fidelidad del voto indígena era en buena parte responsable del éxito de la candidatura de Gutiérrez, hecho que suponía un cambio espectacular en relación a lo sucedido en las elecciones de 1998, en que el candidato de Pachakutik –Freddy Ehlers– había recibido escaso apoyo en las áreas fuertemente pobladas por indígenas.

Descendiendo a los niveles cantonal y parroquial, sin embargo, las cosas cambian. Tras correlacionar los datos del Tribunal Supremo Electoral con la información disponible sobre concentración de población étnicamente diferenciada por parroquias, Beck y Mijeski demuestran que, en la primera vuelta de 2002, entre el 40 y el 60% del voto indio fue a parar a Lucio Gutiérrez (o, dicho al revés, que en torno a la mitad de la población indígena no votó por el ex-

coronel); situación que cambió radicalmente en la segunda vuelta, cuando la confrontación con el otro candidato finalista, Álvaro Noboa, decantó la balanza del voto indio mayoritariamente a favor de Sociedad Patriótica. La conclusión que apuntan los autores es contundente y sugiere que, incluso si las bases de la CONAIE y Pachakutik no hubieran dado su apoyo masivo a su candidato en la segunda vuelta, éste hubiera ganado gracias al voto de otros sectores sociales, aunque por un margen quizás más estrecho.

Los resultados de las elecciones al Congreso son todavía más ilustrativos, pues muestran cómo los postulados de Pachakutik alcanzaron entre el 25 y el 40% del voto indígena, porcentajes desde luego muy alejados de la alta representatividad que ambos, Pachakutik y la CONAIE, han solido atribuirse para sí mismos a pesar de que, como demuestran los datos, ambas plataformas siempre fueron incapaces de atraer y fidelizar a importantes segmentos de electores indígenas¹⁵. Aquí es importante anotar, como hacen Beck y Mijeski, que es

14 Scott H. Beck y Kenneth J. Mijeski (2006): "The Indigenous Vote in Ecuador's 2002 Presidential Election", *Latin American and Caribbean Ethnic Studies*, Vol. 1, Nº 2, pp. 165-184.

15 Cf. *Ibidem*, pp. 174-175. Este punto es importante porque permite releer también los aparentemente "exitosos" (al menos en relación a la elección presidencial) resultados de 2006: si en octubre de este último año se constata una pérdida del 40% de la representación parlamentaria de Pachakutik (de 10 a 6 escaños, ver *supra*, nota 1), dicha merma debe ser entendida sobre la base de un voto de las bases indígenas (en 2002) del orden de entre el 25 y el 40%. Eso parece indicar, en suma, que presumiblemente se ha erosionado aún más la fidelidad de ese electorado, contradiciendo algunos de los análisis que continúan aferrándose a la idea de que, a pesar de todo, el "voto duro" a Pachakutik continuaría manteniéndose en las zonas predominantemente indígenas. Pensamos por el contrario que ya contamos con suficientes indicios empíricos como para pensar en sentido contrario, tal como intentamos mostrar en estas páginas.

mucho más difícil consolidar un bloque homogéneo de voto que organizar marchas, paros o incluso levantamientos, dado que en el primer caso chocamos con la lógica fragmentada de las diferentes redes de intereses y clientelas que entran en disputa, a nivel local, en un proceso electoral. De ahí que no sea tan sorprendente que un movimiento social aparentemente fuerte, con capacidad en un momento dado de movilizar a decenas de miles de personas, tenga serias dificultades (o simplemente no pueda) aglutinar un sólido bloque electoral capaz de garantizar que la mayoría de los votantes indígenas se inclinen por el mismo candidato o por la misma fuerza electoral¹⁶.

Todas estas consideraciones sugieren, en síntesis, que lo sucedido en este último mes de octubre ni es tan excepcional, ni supone una caída real tan pronunciada como podría suponerse a simple vista. Lejos de ello, se trata de la continuación de una tendencia que viene de lejos, que confirma la dificultad de las dirigencias nacionales y de su plataforma electoral de aglutinar y consolidar un bloque fiel de votantes entre las mismas bases sociales a quienes supuestamente representan y que nos ubica, en suma, ante el problema del divorcio entre los discursos de unos y las expectativas de los otros. Como señalan los mismos Beck y Mijeski al finalizar su estudio, "If the movement's leadership is increasingly seen as alienated from the base and pursuing political goals incon-

sonant with the needs and aspirations of Ecuador's indigenous groups, it should come as no surprise that Indian voters might not cast their ballots for the party that is supposed to represent them"¹⁷. Una sentencia que, extraída del análisis de las elecciones de 2002, permite interpretar en clave de continuismo la aparente sorpresa que para algunos supuso el transvase de voto indígena en la primera vuelta de la contienda de 2006.

Los resultados de octubre de 2006 evidencian la amplitud de la fragmentación interna del movimiento indígena, el desfase existente entre los discursos oficiales y la vida cotidiana de las bases y la nula capacidad, en la práctica, de tender puentes hacia otros sectores sociales no-indígenas.

En cierto sentido, la opción prioritaria del *hacer política* en el campo de la institucionalidad del Estado, a pesar de su trascendencia e implicaciones, parecería que en la coyuntura actual no expresa precisamente un acuerdo interno sólido y coherente. A la luz de los resultados obtenidos ha quedado en evidencia la insuficiencia de un análisis deliberado, riguroso y procesado de las condiciones políticas, institucionales y organizativas de la CONAIE, así como de la capacidad política y militante de las organizaciones de base. Los resultados electorales en las parroquias con una fuerte presencia de población indígena podrían demostrar este aparente

16 Cf. *Ibidem*, pág. 167.

17 *Ibidem*, pág. 180.

desanclaje, así como la pérdida de formas de control del andamiaje organizativo –comunitario, local, provincial, regional y nacional– de la CONAIE.

El movimiento indígena, en primer lugar, está enormemente fragmentado. Ello no es cosa reciente, sino producto de un dilatado proceso de diferenciación interna en el cual la irrupción de los grupos evangélicos por un lado (y el caso de Chimborazo es en este sentido emblemático) y la lluvia fina del proyectismo por el otro fueron labrando su camino¹⁸. Los proyectos de desarrollo de todo tipo, clase y condición concentrados en áreas rurales predominantemente indígenas parecen mostrar sus efectos políticos, además de desideologizadores y tecnocratistas en la consolidación de nuevas dirigencias, que a menudo han beneficiado más a unos sectores que a otros; han coadyuvado, por decirlo así, la profundización de procesos de diferenciación campesina que venían de muy lejos (a veces incluso del tiempo de la hacienda) cuyos principales beneficiarios (en ocasiones los únicos real-

mente beneficiados) han sido las elites locales que han logrado consolidarse como elites indígenas (o re-indianizadas al palio del *boom* de la etnicidad) en un escenario en el que la brecha que los separaba del resto de la población indígena-campesina se ensanchaba. No hablemos ya del *modus vivendi*, las expectativas y los discursos de la dirigencia de *alto nivel*, a menudo enquistada en el aparato del desarrollo –de corte estatal, multilateral o de agencia privada, a los efectos de esta reflexión da igual–, literalmente a años luz de unas economías campesinas pauperizadas, de unas formas de organización comunitaria en franco declive¹⁹ y de unas estrategias de producción y reproducción que poco tienen ya que ver –si es que alguna vez empataron– con un discurso político cada vez más escorado hacia el esencialismo identitario.

Esta situación plantea problemas muy serios. De entrada, porque la deriva culturalista del discurso étnico –y para constatar este hecho, basta analizar la evolución de los planteamientos de la

18 Con respecto a la presencia evangélica en Chimborazo, la región con mayor porcentaje de indígenas evangélicos (el 65%), Susana Andrade recalca el “clima de desconfianza” en que desde la CONAIE se interpretó el apoyo de la Federación de Indígenas Evangélicos del Ecuador (FEINE) al gobierno de Lucio Gutiérrez tras la ruptura de éste con aquella. De hecho, apunta Andrade, “la FEINE ha caído en el juego político del gobierno, apoyándolo y de esta forma rompiendo la unidad del movimiento indígena a cargo de prebendas y un exiguo acceso a cargos públicos. En las últimas elecciones seccionales de octubre de 2004, el movimiento evangélico Amauta Yuyal, obtuvo tres alcaldías en la provincia de Chimborazo y algunas concejalías en alianza con el partido de gobierno Sociedad Patriótica, proponiendo proyectos de corte modernizante o directamente comprando el voto de los electores”. Ver Susana Andrade (2005): “El despertar político de los indígenas evangélicos en Ecuador”, *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 22, pág. 60.

19 Véase el trabajo de Luciano Martínez (2002): *Economía política de las comunidades indígenas*. ILDIS / Abya-Yala / OXFAM / FLACSO, Quito.

CONAIE desde los primeros levantamientos hasta el momento presente-, imposibilita el tendido de puentes hacia otros sectores sociales no incluidos en ese mismo discurso²⁰. De ese modo, mientras que la agenda agraria, por poner un ejemplo importante en el medio rural, mantenida explícitamente en las demandas y movilizaciones de la primera mitad de los años noventa, permitiría aglutinar muchos apoyos provenientes de sectores no-indígenas en base a un argumentario de demandas comunes de carácter económico y social, en los últimos años, la profundización de una vía proyectista que criba sus intervenciones en base a criterios estrictamente étnicos –sería el caso del célebre PRO-DEPINE²¹–, supuso el clímax de un proceso de fragmentación de los actores sociales en base a adscripciones exclusivamente identitarias, abortando así cualquier posibilidad de articular una respuesta social desde intereses que vayan más allá –o se den al margen de– las fronteras étnicas.

Por otro lado, las diferencias internas hacen que, realmente, estén aflorando problemas *de clase* dentro del propio “mundo indígena”. Es altamente probable –y hacen falta investigaciones monográficas al respecto– que la segmentación de clase dentro de esa nebu-

losa (difícilmente definible más allá del paraguas identitario) haya ido cobrando mayor fuerza de la mano del proyectismo y que, como consecuencia, también se hayan fragmentado las aspiraciones y las proyecciones de futuro de cada uno de los sectores que lo componen. Sin duda que los imaginarios colectivos se ajustan hoy por hoy más a un cierto cliché de clase de lo que con toda seguridad fue sólo diez o quince años atrás, en los tiempos de la eclosión de las demandas indias y de la consolidación del movimiento indígena como actor político recurrente e indispensable.

Los resultados de octubre de 2006 incinden en una crisis de representatividad del discurso hegemónico de la CONAIE.

La decisión de participar en las elecciones presidenciales por primera vez con una candidatura indígena capaz, en teoría, de probar la coherencia ideológica y programática levantada por el movimiento indígena representado en la CONAIE, puede ser considerada como una legítima necesidad de reafirmación del movimiento como actor político que disputa la política y el poder en el campo de la democracia liberal y el juego electoral. La dirigencia na-

20 Nos referimos básicamente al ámbito de la ruralidad y de las ciudades provincianas, campo de juego en el que interactúa la población definida como indígena con la población mestiza. Otra cosa es la participación no indígena en la conformación de Pachakutik y el papel destacado que intelectuales ubicados explícitamente *al otro lado* de la frontera étnica jugaron incluso en la mencionada deriva culturalista de los planteamientos del movimiento.

21 Víctor Bretón (2005): *Capital social y etnodesarrollo en los Andes. La experiencia PRO-DEPINE*. Centro Andino de Acción Popular, Quito.

cional y las provinciales y regionales, por medio de esta decisión, le apuestan entonces, con una de sus figuras históricas más emblemáticas, a un proyecto político en la arena de la democracia a través del acto electoral y de la expresión del partido.

Los cambios constatables en la sociedad rural y, en general, en todo el espectro que queda dentro del área de influencia del movimiento indígena se han visto acompañados, sin embargo, de un enrocamiento de la CONAIE en un discurso cada vez más lineal. Ello ha acontecido, insistimos, a pesar de las profundas transformaciones experimentadas por el mundo andino en los últimos veinticinco años y de las variaciones que, en consonancia con ellas, se han operado en la manera en que los actores sociales se definen en términos de categorías binarias (“indígenas” frente a “mestizos” y viceversa). Queremos decir con esto que en muchos sentidos se ha pasado de una identificación del “ser indígena”, que estaría muy vinculada con la dinámica de los primeros levantamientos, a una percepción mucho más estratégica de la identidad (un “estar de”) que tiene que ver, obviamente, con el proyectismo, con los procesos de movilidad social que se dan en la sociedad rural (y en las ciudades provincianas) y con una visión mucho más coyuntural, mucho más elástica, mucho más permeable de las categorías clasificatorias. Esa transformación de los imaginarios colectivos ha conducido también a amplios estratos de la juventud oriundos de escenarios predominantemente indígenas —y sobre este tema carecemos de estudios— a un rechazo, a

una huída de la indianidad y a una convergencia de expectativas e imaginarios para con la juventud mestiza. En ese contexto, ni el discurso, ni la propuesta, ni la figura emblemática del candidato (Luis Macas, un icono perteneciente simbólicamente a otra generación) no pudieron contrarrestar una situación estructural en la cual, sencillamente, los intereses de no pocos sectores indígenas (o de procedencia indígena, en esa definición del “estar de”) y de numerosos sectores mestizos confluyen en una figura como la de Gutiérrez. Eso sin contar con la labor desarrollada por el gu-tierrismo desde el aparato del Estado; labor bien calculada y de alta rentabilidad política canalizada, de un lado, hacia la política de “picos y palas”, en el más puro estilo populista; y, de otro, hacia el ensanchamiento de las brechas y divisiones internas del movimiento indígena en todos los niveles de su andamiaje organizativo, desde las más altas instancias del Estado, hasta el manejo inteligente y clientelar de los hilos de poder local a través, por ejemplo, del nombramiento de tenientes políticos y otras instancias a escala provincial y cantonal.

Todas estas consideraciones sugieren —y en esa orientación están planteadas— que es indispensable abrir un debate sobre los derroteros por los que anduvo el movimiento indígena en los últimos años; sobre la funcionalidad de esa etnitización de los discursos desde el punto de vista de la fragmentación de los actores sociales; sobre el éxito de la lluvia fina del proyectismo como elemento cauterizador del potencial movilizador mostrado en su tiempo por la CONAIE; sobre el desfase, en definitiva,

32 Sara Báez Rivera y Víctor Bretón Solo de Zaldívar / 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

de un proyecto político profundamente desideologizado y alejado de la vida real de las gentes. Solamente desde ese espíritu provocador deben de ser inter-

pretadas estas reflexiones, provisionales e incompletas, sobre el (en apariencia) enigmático devenir del voto indígena en esta primera vuelta electoral.

Anexos

Cuadro 3. Desagregados provinciales

AZUAY

% POBLACIÓN INDÍGENA	PARRO-QUIAS	gana Macas		gana PSP		gana Correa		gana Noboa	
		Total	%	total	%	total	%	total	%
Relativa, 20-39%	3			2	66,66	1	33,33		
Significativa, 40-59%	1	1	100,00						
Alta, 60-79%									
Mayoritaria, > 80%									
TOTAL	4	1	25,00	2	50,00	1	25,00		

BOLÍVAR

% POBLACIÓN INDÍGENA	PARRO-QUIAS	gana Macas		gana PSP		gana Correa		gana Noboa	
		Total	%	total	%	total	%	total	%
Relativa, 20-39%	4	1	25,00	3	75,00				
Significativa, 40-59%	2			2	100,00				
Alta, 60-79%	1			1	100,00				
Mayoritaria, > 80%	1	1	100,00						
TOTAL	8	2	25,00	6	75,00				

CAÑAR

% POBLACIÓN INDÍGENA	PARRO-QUIAS	gana Macas		gana PSP		gana Correa		gana Noboa	
		Total	%	total	%	total	%	total	%
Relativa, 20-39%	5			5	100,00				
Significativa, 40-59%	3			3	100,00				
Alta, 60-79%	3	3	100,00						
Mayoritaria, > 80%	2	1	50,00			1	50,00		
TOTAL	13	4	30,77	8	61,54	1	7,69		

CARCHI

% POBLACIÓN INDÍGENA	PARRO-QUIAS	gana Macas		gana PSP		gana Correa		gana Noboa	
		Total	%	total	%	total	%	total	%
Relativa, 20-39%									
Significativa, 40-59%	1							1	100,00
Alta, 60-79%									
Mayoritaria, > 80%	1							1	100,00
TOTAL	2							2	100,00

CHIMBORAZO

% POBLACIÓN INDÍGENA	PARROQUIAS	gana Macas		gana PSP		gana Correa		gana Noboa	
		Total	%	total	%	total	%	total	%
Relativa, 20-39%	6			5	83,33			1	16,66
Significativa, 40-59%	1			1	100,00				
Alta, 60-79%	4			4	100,00				
Mayoritaria, > 80%	14	3	21,42	10	71,43	1	7,14		
TOTAL	25	3	12,00	20	80,00	1	4,00	1	4,00

COTOPAXI

% POBLACIÓN INDÍGENA	PARROQUIAS	gana Macas		gana PSP		gana Correa		gana Noboa	
		Total	%	total	%	total	%	total	%
Relativa, 20-39%	5	1	20,00	4	80,00				
Significativa, 40-59%	5	1	20,00	2	40,00	2	40,00		
Alta, 60-79%	4	2	50,00	2	50,00				
Mayoritaria, > 80%	4	2	50,00			2	50,00		
TOTAL	18	6	33,33	8	44,44	4	22,22		

IMBABURA

% POBLACIÓN INDÍGENA	PARROQUIAS	gana Macas		gana PSP		gana Correa		gana Noboa	
		Total	%	total	%	total	%	total	%
Relativa, 20-39%	5					4	80,00	1	20,00
Significativa, 40-59%	2					1	50,00	1	50,00
Alta, 60-79%	6					4	66,66	2	33,33
Mayoritaria, > 80%	6					5	83,33	1	16,66
TOTAL	19					14	73,68	5	26,32

LOJA

% POBLACIÓN INDÍGENA	PARROQUIAS	gana Macas		gana PSP		gana Correa		gana Noboa	
		Total	%	total	%	total	%	total	%
Relativa, 20-39%	1					1	100,00		
Significativa, 40-59%	2	1	50,00					1	50,00
Alta, 60-79%	2	1	50,00			1	50,00		
Mayoritaria, > 80%									
TOTAL	5	2	40,00			2	40,00	1	20,00

PICHINCHA

% POBLACIÓN INDÍGENA	PARROQUIAS	gana Macas		gana PSP		gana Correa		gana Noboa	
		Total	%	total	%	total	%	total	%
Relativa, 20-39%	3					2	66,66	1	33,33
Significativa, 40-59%	1	1	100,00						
Alta, 60-79%	2	2	100,00						
Mayoritaria, > 80%									
TOTAL	6	3	50,00			2	33,33	1	16,66

34 Sara Báez Rivera y Víctor Bretón Solo de Zaldívar / 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

TUNGURAHUA

% POBLACIÓN INDÍGENA	PARROQUIAS	gana Macas		gana PSP		gana Correa		gana Noboa	
		Total	%	total	%	total	%	total	%
Relativa, 20-39%	5			3	60,00	2	40,00		
Significativa, 40-59%	4			4	100,00				
Alta, 60-79%	4			4	100,00				
Mayoritaria, > 80%	2			2	100,00				
TOTAL	15			13	86,66	2	13,33		

Fuente: Elaboración a partir de SIISE (2004) y los datos del Tribunal Supremo Electoral.

Cuadro 4
Resultados de los tres primeros candidatos en las parroquias serranas con presencia indígena relativa (20-39%)

Provincia	Cantón	Parroquia	1 candidato	% voto	2 candidato	% voto	3 Candidato	% voto
Azuay	Cuenca	Victoria del Portete	CORREA	30,51	GUTIERREZ	19,30	NOBOA	15,63
Tungurahua	Ambato	Augusto Martínez	CORREA	30,16	GUTIERREZ	24,94	NOBOA	17,55
Tungurahua	Ambato	Bartolomé Pinllog	CORREA	27,49	GUTIERREZ	24,16	NOBOA	20,47
Imbabura	Antonio Ante	S. Fco. Natabuela	CORREA	31,03	NOBOA	25,05	ROLDOS	11,51
Imbabura	Cotacachi	Plaza Gutiérrez	CORREA	25,73	NOBOA	23,39	ROLDOS	12,87
Imbabura	Ibarra	Ibarra	CORREA	28,10	NOBOA	23,73	ROLDOS	14,11
Imbabura	Urcuquí	San Blas	CORREA	24,92	NOBOA	23,24	GUTIERREZ	19,38
Loja	Saraguro	Urdaneta	CORREA	37,41	NOBOA	19,27	GUTIERREZ	14,82
Pichincha	P. Moncayo	Tahacundo	CORREA	26,48	ROLDOS	24,97	NOBOA	23,05
Pichincha	Quito	Zámbriza	CORREA	29,62	ROLDOS	25,28	NOBOA	15,25
Azuay	Gualaceo	Zhidmad	GUTIERREZ	40,14	CORREA	20,00	ROLDOS	14,14
Bolívar	Chimbo	Asunción	GUTIERREZ	50,55	CORREA	14,01	NOBOA	9,89
Bolívar	Guaranda	Salinas	GUTIERREZ	45,31	CORREA	19,49	MACAS	14,80
Bolívar	San Miguel	Santiago	GUTIERREZ	44,93	CORREA	22,05	ROLDOS	9,59
Cañar	Cañar	Ducur	GUTIERREZ	47,87	CORREA	14,22	ROLDOS	12,56
Cañar	Cañar	Gualleturo	GUTIERREZ	51,05	CORREA	11,55	VITERI	10,71
Chimborazo	Alausí	Multitud	GUTIERREZ	61,87	CORREA	9,82	NOBOA	8,86
Cotopaxi	Latacunga	Belisario Quevedo	GUTIERREZ	30,67	CORREA	23,63	NOBOA	14,94
Cotopaxi	Pangua	El Corazón	GUTIERREZ	38,53	CORREA	20,52	NOBOA	14,33
Cañar	Azogues	Pindilgo	GUTIERREZ	37,76	MACAS	24,15	ROLDOS	9,72
Cañar	Azogues	Taday	GUTIERREZ	47,87	MACAS	20,89	CORREA	16,82
Cotopaxi	Latacunga	Toacaso	GUTIERREZ	29,26	MACAS	25,43	CORREA	17,17
Cotopaxi	Tarigua	Rancho Campana	GUTIERREZ	42,28	MACAS	32,25	NOBOA	11,11
Cañar	Cañar	Chorocopte	GUTIERREZ	37,14	NOBOA	13,18	ROLDOS	13,02
Chimborazo	Chambo	Chambo	GUTIERREZ	33,26	NOBOA	23,41	CORREA	17,00
Chimborazo	Guano	San Andrés	GUTIERREZ	42,42	NOBOA	17,67	CORREA	14,95
Chimborazo	Pallatanga	Pallatanga	GUTIERREZ	53,73	NOBOA	15,81	CORREA	9,55
Chimborazo	Riobamba	Quimiag	GUTIERREZ	30,98	NOBOA	20,99	CORREA	15,58
Tungurahua	Ambato	Santa Rosa	GUTIERREZ	29,56	NOBOA	23,39	CORREA	21,30
Tungurahua	Patate	El Triunfo	GUTIERREZ	38,82	NOBOA	24,94	CORREA	15,94
Tungurahua	Patate	Sucré	GUTIERREZ	59,63	NOBOA	18,26	CORREA	8,70
Azuay	Gualaceo	San Juan	GUTIERREZ	41,55	ROLDOS	12,75	CORREA	11,14
Cotopaxi	Latacunga	Poaló	MACAS	35,26	CORREA	20,77	GUTIERREZ	19,47
Bolívar	Guaranda	Facundo Vela	MACAS	29,99	GUTIERREZ	25,11	CORREA	17,07
Imbabura	Oxavalo	San Pablo	NOBOA	27,31	CORREA	22,95	ROLDOS	13,51
Chimborazo	Riobamba	San Luis	NOBOA	24,53	GUTIERREZ	23,42	CORREA	19,58
Pichincha	Cayambe	Cayambe	NOBOA	27,06	ROLDOS	25,15	CORREA	22,18

Cuadro 5
Resultados de los tres primeros candidatos en las parroquias serranas
con presencia indígena significativa (40-59%)

Provincia	Cantón	Parroquia	1 candidato	% voto	2 candidato	% voto	3 Candidato	% voto
Cotopaxi	Pujilí	Pujilí	CORREA	33,57	GUTIERREZ	23,51	ROLDOS	12,23
Cotopaxi	Saquisilí	Saquisilí	CORREA	22,07	MACAS	20,81	GUTIERREZ	17,45
Imbabura	Cotacachi	Quituga	CORREA	28,16	NOBOA	27,72	PROAÑO	12,52
Bolívar	Guaranda	San Simón	GUTIERREZ	47,67	CORREA	14,57	NOBOA	12,40
Cotopaxi	Salcedo	San Miguel	GUTIERREZ	35,35	CORREA	22,93	NOBOA	14,21
Tungurahua	Ambato	Ambatillo	GUTIERREZ	40,46	CORREA	19,97	NOBOA	18,02
Tungurahua	Pelileo	El Rosario	GUTIERREZ	38,23	CORREA	22,57	NOBOA	17,60
Bolívar	Guaranda	Julio E. Moreno	GUTIERREZ	72,87	MACAS	11,52	VITERI	3,90
Cañar	Cañar	Ingapirca	GUTIERREZ	19,39	MACAS	19,04	ROLDOS	17,15
Chimborazo	Alausí	Guasuntos	GUTIERREZ	26,38	MACAS	23,87	CORREA	13,19
Cotopaxi	Salcedo	Mulalillo	GUTIERREZ	26,79	MACAS	24,94	CORREA	17,42
Cañar	El Tambo	Tambo	GUTIERREZ	19,87	NOBOA	18,61	MACAS	18,61
Tungurahua	Pelileo	Chiquicha	GUTIERREZ	41,07	NOBOA	22,83	CORREA	14,64
Tungurahua	Pillaro	San Andrés	GUTIERREZ	67,71	NOBOA	11,18	CORREA	10,19
Cañar	Cañar	Chontamarca	GUTIERREZ	35,82	ROLDOS	16,75	MACAS	16,25
Azuay	Nabón	Nabón	MACAS	24,92	CORREA	19,60	GUTIERREZ	17,41
Loja	Saraguro	San Pablo de Tenta	MACAS	43,99	CORREA	15,15	NOBOA	10,10
Cotopaxi	Pujilí	Angamarca	MACAS	43,69	GUTIERREZ	18,94	CORREA	13,75
Pichincha	P. Moncayo	Tupizaqui	MACAS	25,85	ROLDOS	21,05	NOBOA	20,96
Imbabura	Antonio Ante	San Roque	NOBOA	31,40	CORREA	25,38	GUTIERREZ	13,50
Carchi	Tulcán	El Chical	ROLDOS	36,09	NOBOA	17,62	CORREA	14,86
Loja	Saraguro	El Paraíso de Celén	VITERI	18,99	NOBOA	18,84	MACAS	17,66

Cuadro 6
Resultados de los tres primeros candidatos en las parroquias serranas
con presencia indígena alta (60-79%)

Provincia	Cantón	Parroquia	1 candidato	% voto	2 candidato	% voto	3 Candidato	% voto
Imbabura	Ibarra	La Esperanza	CORREA	26,54	GUTIERREZ	20,01	NOBOA	19,39
Loja	Saraguro	Saraguro	CORREA	25,79	MACAS	24,30	NOBOA	20,60
Imbabura	Cotacachi	Imantag	CORREA	23,32	NOBOA	22,30	GUTIERREZ	21,35
Imbabura	Olavalo	González Suárez	CORREA	28,39	NOBOA	23,81	MACAS	15,92
Imbabura	Pimampiro	Mariano Acosta	CORREA	29,27	NOBOA	27,06	MACAS	13,28
Bolívar	Guaranda	Guaranda	GUTIERREZ	23,01	CORREA	15,26	NOBOA	9,13
Chimborazo	Riobamba	Calpi	GUTIERREZ	28,60	CORREA	23,56	NOBOA	17,16
Cotopaxi	Sigchos	Isinivi	GUTIERREZ	40,72	CORREA	21,20	MACAS	12,46
Tungurahua	Ambato	Pasa	GUTIERREZ	51,24	CORREA	17,37	NOBOA	13,03
Tungurahua	Ambato	Quisapincha	GUTIERREZ	51,14	CORREA	18,22	NOBOA	12,71
Tungurahua	Ambato	San Fernando	GUTIERREZ	47,46	CORREA	17,59	NOBOA	16,53
Chimborazo	Colta	Juan de Velasco	GUTIERREZ	38,75	MACAS	22,94	ROLDOS	12,69
Cotopaxi	Saquisilí	Canchagua	GUTIERREZ	32,52	MACAS	21,24	CORREA	20,92
Chimborazo	Alausí	Pumallacta	GUTIERREZ	60,82	NOBOA	11,86	CORREA	6,70
Tungurahua	Ambato	Juan Benigno Vela	GUTIERREZ	31,94	NOBOA	20,52	CORREA	20,21
Chimborazo	Alausí	Alausí	GUTIERREZ	31,60	ROLDOS	19,63	CORREA	18,20
Cotopaxi	Pujilí	Pilaló	MACAS	37,99	MACAS	20,53	GUTIERREZ	15,20
Loja	Loja	San Lucas	MACAS	50,36	CORREA	15,85	NOBOA	9,80
Pichincha	Cayambe	Cangahua	MACAS	33,81	CORREA	19,47	ROLDOS	14,06
Cañar	Cañar	General Morales	MACAS	54,96	GUTIERREZ	12,67	CORREA	8,24
Cañar	Cañar	Junca	MACAS	26,10	GUTIERREZ	23,46	NOBOA	14,29
Cotopaxi	Salcedo	Cusubamba	MACAS	26,44	GUTIERREZ	24,68	CORREA	23,80
Pichincha	Cayambe	Olmedo (Pescillo)	MACAS	28,59	GUTIERREZ	20,26	NOBOA	15,68
Cañar	Cañar	Zhudi	MACAS	40,98	ROLDOS	14,01	GUTIERREZ	12,53
Imbabura	Olavalo	Fuente Espejo	NOBOA	26,80	CORREA	22,82	MACAS	17,82
Imbabura	Olavalo	S. José Guanchiche	NOBOA	34,33	CORREA	23,24	MACAS	15,20

36 Sara Báez Rivera y Víctor Bretón Solo de Zaldívar / 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

Cuadro 7
Resultados de los tres primeros candidatos en las parroquias serranas con presencia indígena mayoritaria (>80%)

Provincia	Cantón	Parroquia	1 candidato	% voto	2 candidato	% voto	3 Candidato	% voto
Chimborazo	Colta	Cajahamba	CORREA	23,82	GUTIERREZ	23,16	NOBOA	17,14
Cotopaxi	Sigchos	Chugchilán	CORREA	40,12	GUTIERREZ	30,62	MACAS	10,86
Cotopaxi	Pujilí	Zumbahua	CORREA	49,36	MACAS	21,62	GUTIERREZ	9,22
Imbabura	Cotacachi	Cotacachi	CORREA	22,43	NOBOA	15,58	ROLDOS	13,77
Imbabura	Otavalo	Miguel Egas	CORREA	29,92	NOBOA	25,80	MACAS	25,39
Imbabura	Otavalo	Otavalo	CORREA	23,61	NOBOA	22,54	ROLDOS	10,41
Imbabura	Otavalo	San Juan de Ilumán	CORREA	31,08	NOBOA	28,45	MACAS	17,90
Imbabura	Otavalo	San Rafael	CORREA	30,39	CORREA	19,24	MACAS	15,57
Cañar	Cañar	Cañar	CORREA	29,64	ROLDOS	17,10	GUTIERREZ	15,26
Chimborazo	Alausí	Tixán	GUTIERREZ	42,46	CORREA	19,54	MACAS	13,48
Chimborazo	Colta	Columbe	GUTIERREZ	27,10	CORREA	19,82	MACAS	19,01
Chimborazo	Colta	Santiago de Quito	GUTIERREZ	27,85	CORREA	16,77	ROLDOS	14,15
Chimborazo	Riobamba	Punín	GUTIERREZ	37,53	CORREA	15,75	NOBOA	15,71
Chimborazo	Riobamba	San Juan	GUTIERREZ	28,21	CORREA	21,29	NOBOA	17,74
Chimborazo	Alausí	Achupallas	GUTIERREZ	34,58	MACAS	25,80	CORREA	9,33
Chimborazo	Guamote	Cebadas	GUTIERREZ	31,07	MACAS	28,03	CORREA	11,23
Chimborazo	Riobamba	Pungala	GUTIERREZ	36,94	MACAS	23,51	NOBOA	11,91
Tungurahua	Amható	Pilahuín	GUTIERREZ	39,88	MACAS	22,44	CORREA	13,28
Tungurahua	Pelileo	Salasaca	GUTIERREZ	28,85	MACAS	28,21	NOBOA	18,95
Chimborazo	Riobamba	Flores	GUTIERREZ	44,11	NOBOA	15,84	CORREA	14,76
Chimborazo	Riobamba	Licto	GUTIERREZ	40,96	NOBOA	16,24	CORREA	15,69
Cotopaxi	Pujilí	Guangaje	MACAS	41,00	CORREA	24,11	GUTIERREZ	12,72
Bolívar	Guaranda	Simiatug	MACAS	47,20	GUTIERREZ	18,64	CORREA	9,88
Chimborazo	Guamote	Guamote	MACAS	30,24	GUTIERREZ	18,74	CORREA	16,85
Chimborazo	Guamote	Palmira	MACAS	25,70	GUTIERREZ	18,59	ROLDOS	13,56
Chimborazo	Riobamba	Cacha	MACAS	30,63	GUTIERREZ	18,78	NOBOA	15,95
Cotopaxi	Saquisilí	Cochabamba	MACAS	52,01	GUTIERREZ	18,20	CORREA	14,00
Cañar	Suscal	Suscal	MACAS	41,59	ROLDOS	16,29	GUTIERREZ	15,20
Imbabura	Ibarra	Angochagua	NOBOA	21,46	CORREA	21,39	GUTIERREZ	17,95
Carchi	Tulcán	Tobar Donoso	ROLDOS	18,42	CORREA	18,43	PROJANO	15,79

Escenificaciones, redes y discursos en la segunda vuelta electoral

Carlos de la Torre*

Los actos de los dos candidatos articularon valores opuestos en sus escenificaciones de la política. Noboa se presentó como el buen patrón y el benefactor de los pobres. Correa contrapuso el odio al patrón de la hacienda, su imagen de hombre común y la dignidad de los pobres a la arrogancia del millonario organizando actos en que los cantos y alegría de los asistentes fueron más importantes que las palabras que se decían desde la tarima. Es interesante constatar que los significados de lo que fue y es la hacienda sigan marcando diferencias en la política ecuatoriana.

En Ecuador las caravanas motorizadas, las caminatas y los mítines políticos no han sido reemplazados por las técnicas mediáticas de la posmodernidad. Más bien lo que se observa es como técnicas y estrategias viejas para conquistar los votos han sido modernizadas y coexisten con las cámaras de televisión. Las caravanas son estrategias relativamente baratas y poco riesgosas para hacer campañas políticas, pues comparadas con los actos de masas requieren poca coordinación. Además, como lo señala Silvio Waisbord (1996), llevan la política desde los espacios sacralizados como son las plazas donde históricamente se han dado los discursos de masas a lugares cotidia-

nos donde la gente trabaja y vive. De manera similar a las procesiones de los santos los candidatos son paseados para ser observados, adorados y a veces abucheados. Es por esto que inspirándose en el menomóvil la mayoría de candidatos tienen un móvil con su nombre desde donde como en un desfile de carros alegóricos o en una procesión de los reyes magos tiran camisetas y caramelos a la gente que sale a observarlos. Las caminatas en las que los candidatos con increíble dificultad logran avanzar unas pocas cuerdas entre los abrazos y saludos evidencian que la política se basa en el contacto directo entre los candidatos y la gente común. No sólo basta con que los políticos visiten a la

* Profesor Investigador de FLACSO-Ecuador. Agradezco a Miguel Alvear, Andrés Barriga y Nashira Chávez por el apoyo en la recopilación de información y a Carmen Martínez por los comentarios a este trabajo.

gente en sus barrios o ciudades apartadas y marginadas sino que también es fundamental estar cerca de ellos para tocarles, darles un beso y tomarse una foto.

Los mítines son los espacios donde los políticos locales demuestran su fortaleza al candidato presidencial tratando de organizar el acto con la concurrencia del mayor número de personas. En estos actos los caciques barriales, las diferentes organizaciones de la sociedad civil y los comités electorales escenifican su apoyo a los candidatos que entre música y discursos disertan sobre sus ofertas, fustigan a sus opositores y en ocasiones crean lazos de solidaridad entre el líder y sus seguidores. Estas estrategias de hacer campañas electorales han sido modernizadas y adaptadas a la era mediática. Ahora los candidatos graban sus actos masivos y los retransmiten, esperan a la hora de los noticieros para que sus actos salgan en los espacios de mayor rating y han incorporado pantallas de televisión en sus mítines.

Este trabajo analiza los mítines masivos, las caravanas motorizadas y las caminatas de los dos candidatos que pasaron a la segunda vuelta en las elecciones ecuatorianas del 2006. Debido a la fragmentación política -compitieron 13 aspirantes en las elecciones de octubre- es muy difícil que un candidato alcance la mayoría en la primera vuelta por lo que dos finalistas se han confrontado desde el último retorno a la democracia. Esta vez se enfrentaron Álvaro Noboa, el hombre más rico del país que trataba de llegar a la presidencia por tercera vez y que obtuvo el 26.83% de los votos en la primera vuelta. Su contrincante, Ra-

fael Correa un profesor universitario que ocupó por pocos meses la cartera de economía en el gobierno de Alfredo Palacio y que logró el 22.84% de los votos el 15 de octubre.

El estudio de las concentraciones masivas es un lugar privilegiado para analizar cómo se articulan estos aspectos estratégicos de la política, como lo son la movilización de redes clientelares y las tácticas designadas por los expertos en publicidad e imagen, con los valores culturales de la política. En los mítines se observa no únicamente los discursos de dignidades locales y de los candidatos adornados con música y otros espectáculos que buscan motivar, movilizar o entretener a quienes asisten, también se observa cómo estos eventos son organizados y el papel fundamental de las redes clientelares y de la presencia de diferentes grupos organizados que apoyan una candidatura.

El espectáculo político (Edelman 1988) se construye a través de la creación de liderazgos que buscan sintetizar diferentes símbolos de redención, continuidad, seguridad o de cambio. También se forja creando rivales o enemigos políticos que sintetizan simbólicamente los temores, miedos, recelos, formas de ser y de pensar que provocan rechazo entre la población. Estos intentos de manufacturar candidatos que encarnen diferentes valores y símbolos del bien y del mal, de la continuidad y del cambio no siempre son exitosos. Para funcionar deben, por decirlo de alguna manera, sintonizar con las aspiraciones y los recelos de la población en un momento dado. Es por esto que las luchas políticas tienen aspectos estratégicos en que

priman las confrontaciones entre candidatos que buscan el mayor número de votos minimizando riesgos y errores que resulten en la pérdida de apoyo. Pero estas confrontaciones estratégicas se articulan a través de símbolos, valores, lenguajes y gestualidades que dan sentido a las luchas por el poder. Estos símbolos se articulan en los mensajes mediáticos, en las intervenciones serias de los candidatos en entrevistas y debates y en los actos de masas como son las caminatas, las caravanas y los mítines.

Noboa: ¿el clientelismo fallido?¹

Álvaro Noboa ha combinado el poder de su imperio económico con las redes clientelares de su partido político y con el trabajo de su fundación social Cruzada Nueva Humanidad para forjar la fuerza política más grande del país. En las elecciones del 15 de octubre del 2006 ganó la primera vuelta con el 26.83% de la votación, su Partido Renovador Institucional de Acción Nacional (PRIAN) logró el 28% de los escaños del nuevo parlamento y obtuvo el mayor número de dignidades locales (*El Comercio*, Quito, 2 de diciembre 2006, p.3; Tribunal Supremo Electoral).

Noboa se parece al neopopulista boliviano Max Fernández que forjó su partido alrededor de su empresa cervecera y de sus obras de beneficencia (Mayorga 2002). Al igual que éste Noboa mezcló el uso de símbolos religiosos con los intercambios clientelares. Pero a diferencia de Fernández que sim-

bolizaba la movilidad social de los empresarios de orígenes sociales populares y “cholos” Noboa fue el heredero de la principal fortuna del país.

Los actos de masas de Noboa repitieron un mismo guión en que el mitin político estaba acompañado de un show artístico y por la entrega de computadoras, sillas de ruedas y micro crédito para que una persona pobre se convirtiera en empresaria. Sus visitas a diferentes poblados y barrios populares fueron presididas por la presencia de los servicios de salud de la Cruzada Nueva Humanidad. En Calderón, un barrio de Quito que hasta hace unos años fue un pueblito famoso por sus artesanías de mazapán, las brigadas médicas llegaron a primeras horas de la tarde del 16 de noviembre del 2006. Se formaron largas filas ante dos escritorios al aire libre donde dos médicas escucharon las enfermedades de los pobres y sin hacerles exámenes médicos recetaron para la artritis, los procesos gripales y otras enfermedades como a 500 personas. Mientras hacían fila gente del PRIAN buscaban afiliarlos al plan de vivienda con el que Noboa ofrecía construir 300 mil casas y al partido del que se asumía hacía falta ser miembro para tener prioridad para conseguir las casas y las otras ofertas del candidato. Muchos obedecieron pero no todos se inscribieron pues no era requisito ser del PRIAN para ser atendido por las médicas.

Luego, receta en mano se acercaron al camión de la fundación para recibir sus medicinas que según el coordi-

1 Esta sección se basa en parte en los reportajes que publiqué en el periódico *Hoy*, de Quito-Ecuador el 18 de noviembre y el 23 de noviembre del 2006.

nador de las brigadas valían entre 4 y 5 dólares. Cada vez llegó más gente preguntando: "¿están regalando medicinas?" Estos actos de asistencia médica con fines políticos que fueron esporádicos en algunos lugares del país han sido constantes en otros y de esta manera si bien la presencia de la beneficencia privada del político-magnate adquirió el carácter de algo excepcional en Calderón ha sido una manera constante de buscar lealtad política en la provincia del Guayas, base electoral de Noboa.

Los intercambios de bienes y servicios como la asistencia médica a los más pobres a cambio de lealtad política difieren en cuanto a su regularidad e intensidad. En los lugares en que la Fundación Cruzada Nueva Humanidad tiene una presencia a lo largo del tiempo y en los que se han conformado redes que están en constante contacto con la beneficencia y el partido como en la provincia del Guayas las lealtades a Noboa son más sólidas. En estos lugares se han conformado núcleos duros de seguidores basados en los intercambios de lealtad a cambio de servicios que se los otorga constantemente. Las redes se basan en los contactos personales entre Noboa y sobre todo su esposa la doctora Anabella Azin con los intermediarios y caciques de las redes y a veces con los más pobres. La presencia y el contacto de la doctora Azin con los más pobres se tradujo en que fue la diputada con mayor votación en las elecciones del 15 de octubre del 2006.

Como lo ha señalado Javier Auyero (2000) las personas que están en proximidad permanente con las redes para resolver problemas que abarcan desde los contactos para conseguir un empleo

hasta medicinas y educación tienen una cosmovisión e interpretación de la realidad mediada por estos intercambios. Los políticos aparecen como personas desinteresadas que ayudan a los pobres y los pobres se ven a sí mismos como quienes han podido salir de la adversidad gracias a la generosidad desinteresada de los políticos a quienes por cariño, amistad y lealtad les deben su apoyo. Por ejemplo, la señora Marisol Ruiz que iba a recibir una silla de ruedas en Calderón y que además de tener polio está sola y a cargo de la crianza de sus dos niñas hace tiempo solicitó una silla inscribiéndose en lo que ella llamó "el bono de vivienda de Alvarito". Manifestó que "ojalá que Dios le ayude para que gane" y que "ojalá se ocupe de los sectores más vulnerables". Para ella la silla de ruedas era un regalo que demostraba la buena voluntad de Noboa a quien obviamente debía su lealtad política.

Quienes están más lejos de las redes para resolver problemas y adquieren beneficios de manera esporádica no sienten tener las mismas obligaciones de lealtad. Para muchos lo que importa es acceder a estos regalos de medicinas sin sentir la necesidad de corresponder con sus votos. Al no haber lealtades cimentadas en intercambios y favores de larga duración no hay garantías para que sus votos favorezcan al candidato que les dio un regalo. Muchos pueden obtener los servicios y votar por otro candidato o pueden buscar redes de resolución de problemas de caciques que tengan lealtades con otros políticos.

El clientelismo no es sólo una estrategia de los más pobres para obtener recursos importantes para su sobrevivencia.

cia como son las medicinas, los viveros o las sillas de ruedas. Esta estrategia es también utilizada por sectores de clase media para buscar empleos estatales o contactos para hacer negocios con el estado si su candidato gana en la contienda (Participación Ciudadana 2006). En los actos de Noboa estuvieron presentes además de personas organizadas en redes y comités barriales, empresarios y organizaciones de profesionales.

Los intercambios clientelares escenifican cosmovisiones y valores culturales. La mayor parte de analistas políticos y los organizadores de la campaña de Correa presentaron a Noboa como un millonario cínico que pretendía comprarse la presidencia a base de su chequera. Estas críticas que presentan al clientelismo como la compra de votos de los pobres por políticos inescrupulosos fueron aceptadas como válidas por sectores de clase media contrarios a Noboa. Pero estas críticas no ayudan a comprender como las personas organizadas en redes que están en constante contacto con Noboa y su partido y fundación de beneficencia entienden la política. Tampoco ayudan a entender cómo éste y su círculo interpretaron estos actos, por lo que es importante desentrañar los significados de los regalos de computadoras y sillas de ruedas en los actos de Álvaro Noboa.

Las computadoras se entregaron a escuelas populares preferiblemente aquellas que tenían muchos estudiantes. La beneficiaria en Calderón, por ejemplo, fue la escuela vespertina Bernardo de Legarda de 800 niños donde también funcionan la escuela matutina Tarqui de 800 niñas y la escuela nocturna Calderón que atiende a 150 alum-

nos. Ya que el director de la escuela Tarqui no aceptó el regalo de la computadora ésta fue ofrecida al director de la escuela Bernardo de Legarda quien manifestó en una entrevista que pese a los riesgos de que sus supervisores le tachen de cercano a Noboa no la "podía rechazar." La computadora en palabras de Noboa "elevará el nivel técnico de la educación" y según un coordinador del acto ayudará a tener "una educación futurista." Esta visión fue compartida por el director de la escuela que dijo que la computadora servirá para "modernizar la educación". Un padre de familia manifestó que era un "magnífico obsequio para los niños" y que era un incentivo para el voto por Noboa pues estos obsequios le diferencian de "otros candidatos que hablan y al final no hacen nada."

Las entregas de sillas de ruedas fueron las ocasiones más emotivas y las que causaron mayor conmoción en los actos. Gente pobre necesitada de sillas de ruedas desde temprano buscó ubicarse cerca de la tarima pues era costumbre que Noboa entregue más de una silla y que sus asistentes tomen los datos de las personas necesitadas para hacerles llegar este bien tanpreciado. Además Noboa cargó con la ayuda de su hijo o de algún político local importante a los desvalidos a quienes no sólo tocó sino que los abrazó y los bendijo culminando la entrega con la oración del Padre Nuestro, en que muchas veces el candidato Biblia en mano se arrodilló frente al beneficiario y al público. Noboa parecía imitar a los evangelistas que sanan con sus rezos. La entrega de las sillas de ruedas conmovió a señoras de clase media alta que asistieron a sus ac-

tos en Quito quienes con los ojos llenos de lágrimas hablaron sobre la bondad y el cristianismo del candidato. Otros simplemente observamos absortos como un político con Biblia en mano rezó al hacer estos regalos durante su campaña electoral. Al final la gente se apartó para dejar paso a las beneficiarios a quienes muchos les manifestaron “que Dios le bendiga”.

El intercambio de regalos fue acompañado con declaraciones de amor del candidato a los ecuatorianos. Dijo, “porque te quiero ecuatoriano, porque te quiero, quiero verte en una casa de cemento” y narró que ha “llorado con los pobres”. Su amor también se ilustró cuando con la ayuda de su hijo cargó a los inválidos hasta las sillas de ruedas. El intercambio clientelar entre el político-empresario y rey de la caridad que ofrece de todo a cambio de lealtad política explican su éxito y sus limitaciones. Noboa por varios años ha organizado un partido político basado en sus empresas y en su obra social. Los regalos del caritativo patrón buscan crear lazos de lealtad con los pobres a quienes sólo pide que a cambio de su bondad y generosidad le ayuden con su voto, voto que además según lo repitió varias veces será la clave para terminar con la miseria pues sus planes contemplan obras gigantescas que nos llevarán a la hipermodernidad.

Ya que la política se basa en el intercambio de lealtades por bienes y por cariño no asombra que todo esté mediado por símbolos religiosos. El candidato como si se tratase de un bautismo, o de la fiesta de las cosechas en la hacienda no tiene problemas de mezclar los rezos, las invocaciones a Dios y las ben-

diciones con el intercambio de regalos por lealtad y votos. Como el patrón que fue honrado con el padrinazgo del hijo de sus empleados o el hacendado que es honrado en las fiestas en honor a las cosechas, Noboa correspondió a este honor financiado la gran fiesta de su cumpleaños el 22 de noviembre en Manta o los cierres de campaña en Guayaquil y Quito para los que contrató a grupos de reage-ton como el del puertorriqueño “Joan I, onel” y a la orquesta del famoso salsero boricua Maelo Ruiz. Como buen patrón bailó un poco, lució sus mejores galas y mantuvo la distancia y la cercanía que todo patrón guarda con sus subordinados.

Estas ceremonias buscaron reforzar los lazos de dependencia de los pobres hacia sus buenos patrones. Para el pobre, el buen patrón garantiza el cumplimiento de sus derechos ciudadanos, el acceso al empleo y la protección de la arbitrariedad de la ley. Noboa utilizó la simbología paternalista de la hacienda para ofrecer su patronazgo y su caridad a todos los pobres del Ecuador. Al sentirse como un buen patrón, como una persona que en lugar de disfrutar su fortuna se duele del dolor ajeno y da su tiempo y dinero para ayudar a los demás, a quienes también obsequia actos con músicos de fama internacional, el político se asume como el buen patrón de toda la nación. Es por esto que a él y su círculo molestó tanto las críticas de que era un cínico con una chequera gorda, pues se vio a sí mismo como una buena persona que sentía dolor por la pobreza y se sentía como el enviado que debía corregirla ya sea a través de la caridad cristiana o aún mejor desde el sillón presidencial.

Los intercambios clientelares funcionan no sólo debido a la pobreza de muchos ecuatorianos también se asientan en la falta de igualdad ante la ley. Guillermo O'Donnell (1999; 2001) ha demostrado que en la mayoría de democracias recientemente restablecidas los derechos civiles no son respetados. Además de ser pobres en un sentido económico y social los pobres también lo son en el sentido legal y viven en condiciones de inseguridad y de violencia. Debido a que sus derechos constitucionales no son respetados, dependen de los políticos y de sus redes de intermediarios para acceder a una cama en un hospital, un cupo en una escuela, a un puesto de trabajo, o a información de donde ir y a quien solicitar un favor. Los caciques barriales y quienes mueven la política de los pobres son los intermediarios entre la gente común y los políticos. Acaparan información y recursos y están conectados a redes y círculos de políticos y burócratas. El sistema funciona a través del patronazgo, las obligaciones mutuas y los regalos. A diferencia de las normas impersonales, los favores crean obligaciones personalizadas. Este sistema obliga a que los políticos cumplan y distribuyan servicios, información y tengan los contactos necesarios para que "sus" pobres y allegados tengan acceso a sus derechos. Los políticos han construido a los pobres como los habitantes virtuosos de la patria que necesitan de su protección paternalista. Los pobres tienen necesidades y el papel de los políticos es atender, proteger y cuidar a "sus" seguidores. Muchas veces los pobres utilizan estos discursos paternalistas para establecer lazos y

contratos morales con los políticos. Éstos tienen que cumplir y probar que son los verdaderos paladines y protectores de los desamparados.

Los vínculos clientelares no son sólo instrumentales. Se basan en valores como la amistad, la lealtad y sobre todo la confianza. El político confía sin ninguna garantía que sus regalos le asegurarán la lealtad y los votos de los más necesitados. Los pobres confían en que el candidato cumpla con sus promesas. Lo peor que puede ocurrir para que estos intercambios se cortocircuiten es que se de la impresión de que alguna de las partes está interesada sólo en el intercambio material, que sea poco honesta y que engañe. Es así que las revelaciones de que miles de papeletas de inscripción a los programas del PRIAN habían sido encontradas en una recicladora de basura en la ciudad de Manta causaron gran revuelo. Para los opositores de Noboa fue la oportunidad para tratar de presentarlo como un engañador y estafador. Es más éste fue uno de los mecanismos utilizados por periodistas de oposición para presentar "evidencias" de la manipulación de Noboa y de su engaño a los pobres. Los partidarios de Noboa manifestaron que las papeletas habían sido robadas y que en todo caso los datos ya estaban ingresados en las bases de datos del partido y que por lo tanto la gente no debía preocuparse. Lo fundamental para los de Noboa fue demostrar que no había engaño y que el intercambio de regalos, trabajo, obras y otros bienes a cambio de la lealtad política quedaban intactos pues su candidato ama y no utiliza a los pobres. Pero la duda quedó sembrada y muchas perso-

nas que no estaban tan cercanas a las redes de intercambio y resolución de problemas del PRIAN vieron en Noboa lo que sus opositores argumentaban: un político que como los demás engañaba a los más necesitados.

Noboa no sólo presentó la imagen del buen patrón. También se ofreció como el candidato de la modernidad capitalista que regalaba computadoras a las escuelas de niños pobres y prometía “trabajo, trabajo y trabajo” para que el país salga del subdesarrollo y a base de la competitividad mejore la productividad y los sueldos y nos convirtamos en países prósperos como Chile o España.

Correa entre la innovación y el continuismo²

Rafael Correa ha tenido una carrera política meteórica. Hasta abril del 2005 fue un profesor universitario conocido fuera de sus aulas y de los espacios académicos por sus intervenciones, sobre todo radiales, en contra de la dolarización y por sus críticas al modelo neoliberal. Luego del derrocamiento de Lucio Gutiérrez en abril del 2005, en el que grupos ciudadanos demandaron desde el restablecimiento del estado de derecho hasta que se “vayan todos” los políticos, ocupó por dos meses la cartera de economía durante el gobierno de Alfredo Palacio. Fue el ministro más controversial y quien se llevó la aten-

ción de los medios por su estilo confrontacional ante los organismos internacionales y por sus intervenciones en contra del modelo neoliberal (de la Torre 2006). Luego de salir del gobierno organizó el Movimiento Alianza País en noviembre del 2005. Con una campaña en contra de los partidos políticos tradicionales a quienes tildó de partidocracia subió meteoricamente en las encuestas. Subió tanto que Correa adquirió un aire triunfalista en la primera vuelta manifestando que ganaría la contienda y se desencajó cuando el 15 de octubre del 2006 alcanzó el segundo puesto con el 22.84% de los votos.

Durante la primera vuelta su estrategia política fue neopopulista (Weyland 2004). Arremetió en contra de los partidos políticos presentando la contienda como una lucha ética y sin cuartel entre la partidocracia, fuente de todos los males, y la ciudadanía encarnada en su persona. Para dar coherencia a su propuesta anti-partidos rehusó presentar candidatos al congreso promoviendo el voto nulo. Esta estrategia resultó en el 17% de votos nulos a nivel nacional según El Mercurio de Cuenca y en que su movimiento no tenga ni un solo representante en el parlamento.³

Correa sintonizó con el rechazo de gran parte de la población a los partidos y a los políticos. Estos sentimientos se expresaron en las calles de Quito en las manifestaciones en contra de Gutiérrez

2 Esta sección se basa en parte en los reportajes que publiqué en *Hoy* el 17 y el 24 de noviembre del 2006.

3 Según los datos del Tribunal Supremo Electoral 1'401.217 personas de un electorado de 9'165.125 anulaban su voto a nivel nacional. Esto significa que anulaban el 15.29% del total de personas inscritas.

con la consigna “que se vayan todos” y en el ataque de ciudadanos en contra de los diputados el 20 de abril del 2005 en el que algunos fueron golpeados. Los sentimientos en contra de los políticos no estaban reducidos a Quito ni a una clase social. Un interesante estudio de Participación Ciudadana (2006) basado en grupos focales y entrevistas en profundidad a personas de varias clases sociales, regiones y grupos étnicos realizado en julio del 2006 evidenció que para la mayor parte de los partícipes los políticos eran los responsables de la corrupción que a su vez causaba problemas económicos como la pobreza y los trabajos indignos y mal remunerados en condiciones de precariedad laboral. La campaña de Correa inteligentemente dio forma y sentido a este rechazo y presentó la Asamblea Constituyente como la alternativa a la partidocracia y la panacea que resolvería los problemas políticos, sociales y económicos de la nación.

Correa modificó su retórica y estrategia para la segunda vuelta. Con el afán de alcanzar los votos de Gilmar Gutiérrez, hermano de Lucio que obtuvo el 17.42% de los votos entre los sectores más pobres del país, y con la intención de contrarrestar el clientelismo de Noboa presentó su plan de Socio País. Sus ofertas abarcaron programas de vivienda, incrementos al bono de pobreza, subsidios para el consumo de luz de los más pobres y micro-créditos. Los brigadistas de Alianza País recorrieron los barrios pobres de las ciudades y los sectores rurales afiliando a los programas sociales de Correa. De esta forma se contrarrestó los programas sociales de

Noboa y muchos pobres optaron por inscribirse en los programas de los dos, pues para muchos el clientelismo es como jugar a la lotería (Participación Ciudadana 2006) o como la carta que escriben los niños pobres a Santa Claus en Navidad. Pese a que las probabilidades de salir premiado sean mínimas hay que tomarse el riesgo, pues con un poco de suerte alguna de las ofertas se puede materializar en obras.

Además se intensificaron los contactos con políticos que mueven votos en varias zonas del país sobre todo en las provincias donde Correa necesitaba superar la votación de la primera vuelta. Caciques como Nicolás Iza en Guayaquil, Vicente Izurieta ex-gobernador de Manabí por Sociedad Patriótica y Luis Andrade que fue Prefecto de Manabí por la Izquierda Democrática fueron actores claves en la campaña.

En sus actos de masas Correa fue un innovador. En algunos mítines sus palabras y la participación de todos dieron la sensación de pertenecer al mismo proyecto. Con este fin luego de que el candidato manifestara una idea simple y movilizadora sus palabras fueron interrumpidas con música ya sea pregrabada o de un grupo de música protesta que fueron coreadas por el candidato y por el público. Mientras descansaba su garganta y tomaba agua, Correa no perdía la oportunidad para sonreír a las damas, abrazar a los niños, bailar y divertirse. Luego paraba la música y el candidato continuaba con su disertación que a los pocos minutos era interrumpida con la música, los gritos y el baile. Su “performance” fue efectivo, nadie se aburrió y todos se sumaron a la euforia,

juventud y alegría del candidato. Si bien como en todo acto de masas hubo muchas personas "acarreadas" por redes clientelares se notó mayor entusiasmo que en las concentraciones de su rival. Personas de clase media junto a personas de orígenes sociales más humildes cantaron las consignas de la campaña que han ido creando sentimientos de solidaridad entre los seguidores y de éstos con el líder. Éstas remarcaron el tema que Correa más destacó en la segunda vuelta: la diferencia entre una hacienda bananera y lo que él llamó una patria altiva y soberana.

En sus mítines de la segunda vuelta presentó la elección como una alternativa entre "dos proyectos de sociedad. Aquellos que consideran la patria un negocio más y que consideran que todo es mercancía. Frente a aquellos que queremos un patria altiva y soberana, con educación, salud, vivienda y dignidad." A diferencia de la primera vuelta donde utilizó la estrategia neopopulista de presentar la elección como una confrontación total entre él como la encarnación de la ciudadanía en contra de los partidos políticos, suavizó su maniqueísmo. La oligarquía fue centrada en lo que manifestó son "las chequeras corruptas" de su rival. Diferenció al pueblo de mendigos de Noboa de la "dignidad que no tiene precio" de su pueblo. Mencionó a varios grupos que conforman el pueblo que ha sufrido "una noche larga y triste" entre éstos destacó a las madres de los inmigrantes, a las mujeres, a los jóvenes, los jubilados y prometió un nuevo amanecer que surgirá gracias a su persona.

Uno de los temas que más recalcó fue el de la dignidad. Ante los regalos de

sillas de ruedas en que Noboa presentaba a las personas más desvalidas y necesitadas de la caridad del millonario contrapuso la dignidad de su candidato a la vicepresidencia Lenín Moreno quien está inmovilizado en una silla de ruedas luego de ser víctima de un asalto violento. Apeló a sus orígenes de clase media, a que su madre migró a los Estados Unidos, en resumen a que era una persona común y corriente de origen popular que gracias a su trabajo, dedicación y becas tuvo la oportunidad de estudiar postgrados en Bélgica y los Estados Unidos obteniendo un Ph.D en Economía. Es así que al igual que muchos políticos anti-oligárquicos contrapuso su historia de lucha y superación personal para demostrar su calidad de persona excepcional. Pese a ser igual a la gente común demostró ser superior a ellos, pues gracias a su dedicación y trabajo será premiado con el máximo galardón nacional, la Presidencia de la República.

El discurso de la dignidad también se evidenció en el tipo de espectáculo político. Mientras que Noboa contrató a grupos de tecnocumbia con chicas en paños menores y a grupos de regaeton que a veces usan palabras duras, machistas y que apelan a las pasiones eróticas más primitivas de los hombres, Correa presentó grupos musicales que entonaron canciones que fueron coreadas por todos para dar la sensación de ser parte del mismo proyecto político. La gente bailó y cantó en sus actos al rito del son, de la salsa, de la música protesta y de la música andina.

Si bien suavizó su retórica neopopulista en contra de la partidocracia no dejó de manifestar su ambivalencia ante la democracia liberal y su fe en la de-

mocracia de los tumultos. Dijo que la presencia masiva en las concentraciones ilustraba su triunfo y llamó a que se cuide la elección pues aseguró que ya le habían robado el triunfo en la primera vuelta. Esta descalificación de las instituciones del estado ilustra lo que probablemente será su actitud ante las normas e instituciones del estado de derecho. Esto es aceptar los procedimientos y normas que le convengan y cuestionar las que no le favorezcan apoyándose en la presencia del pueblo en las calles, en los mítines y en las marchas que como por obra de gracia demuestran no sólo su liderazgo sino que además encarnan la esencia de lo que Correa cree es la democracia.

Su núcleo duro de seguidores es de izquierda. En sus mítines siempre se escucharon consignas sobre el "avance de la espada de Bolívar" y otros gritos de la izquierda ahora bolivariana. Los jóvenes que estuvieron presentes en grandes números mezclaron los gritos del fútbol con los de la política. Gritar por Correa parece les despertó la misma emoción que la Selección de Fútbol. Destacó la participación de mujeres tanto de clase media como de sectores populares organizados.

Correa priorizó el contacto directo con sus seguidores. Por ejemplo en Portoviejo caminó entre una estación radial y el Concejo Municipal y luego la Alcaldía entre las muchedumbres que trataban de saludarlo. Se le recibió como a cantante de salsa. Las mujeres buscaron tomarse fotos y el candidato caminó con dificultad entre apretones y abrazos. Parecería que lo que más gustó a sus seguidores y a las personas pobres de las ciudades y del campo es que el

político les reconozca y se de el tiempo de estar entre ellos, de saludarlos y de tener el respeto de dirigirles unas palabras. No importó que en las concentraciones improvisadas casi no se le escuchara, tampoco que a veces su discurso sea complicado. Lo que valió es que Correa se disculpe con humildad por llegar tarde como lo hizo en Manta el 13 de noviembre del 2006 y que luego diserte en agradecimiento al público que lo esperó por varias horas y que en un calor sofocante le escuchó por casi una hora en el salón del Municipio.

El afán y trabajo de Correa para llegar a la presidencia contrastó con lo que parecía ser el poco interés de Noboa que sólo hacía una visita al día después del mediodía y que a veces dejó plantados a los líderes locales que le organizaron actos masivos para agasajarlo.

El Comunista versus La Boa

La política ecuatoriana se ha basado en la construcción de los adversarios políticos como enemigos irreconciliables y en la política como una lucha maniquea entre opciones éticas. Siguiendo a Murray Edelman (1988: 67) "los enemigos se caracterizan por una serie de rasgos que los marcan como la encarnación del mal y de la inmoralidad y por lo tanto como un riesgo continuo." Es así que Noboa utilizó el anti-comunismo y el anti-chavismo para forjar la imagen de Correa como un sirviente de Cuba y Venezuela que quieren imponer modelos foráneos que han fracasado y resultado en la pobreza. Correa por su parte caracterizó a Noboa como un oligarca que explota a sus empleados, que utiliza terciarizadoras que

pagan salarios ínfimos y como La Boa que busca acaparar no sólo el poder económico sino que el estado para sus negocios personales.

Esta elección se basó en la llamada campaña sucia que a través del miedo buscó crear resistencias ante el enemigo. Noboa logró atemorizar a sectores de clase media alta y Correa no sólo a gente común y corriente sino que a grupos de empresarios que manifestaron su temor a que Noboa utilice el estado para sus negocios particulares. Esta falta de diferenciación de Noboa entre lo público y lo privado le llevó a cometer el gran error de manifestar que no hacía falta poner sus bienes en un fideicomiso si ganase la presidencia pues argumentó que no hacía falta, pues él no tiene negocios con el Estado.

La creación de enemigos que simbolizan los miedos y reparos de varios grupos sociales si bien son efectivos en movilizar y neutralizar votos tienen el riesgo de causar enfrentamientos y rivalidades profundas. Por ejemplo la caracterización de todos los políticos como parte de la "partidocracia" y como mafias corruptas parece que dificultarán el que Correa encuentre apoyos en el Congreso donde no tiene ni un representante de su movimiento para que apoyen sus tesis de llamar a una consulta popular previo paso a una Asamblea Constituyente de poderes plenos que redacte una nueva carta política que sintetice un nuevo pacto social.

Conclusiones

La televisión no ha reemplazado a las formas tradicionales de hacer política. Las caminatas, las caravanas y los

mítines siguen siendo elementos esenciales en la búsqueda de votos. Estos actos demuestran que a diferencia de la creencia de que la reestructuración neoliberal ha creado masas disponibles para la movilización neopopulista (Weyland 2004), estas masas no están desorganizadas. Los actos de los dos finalistas se basaron en la organización de redes clientelares, en la presencia de asociaciones y de grupos de clase media y popular que apoyaron sus candidaturas.

Los actos de los dos candidatos articularon valores opuestos en sus escenificaciones de la política. Noboa se presentó como el buen patrón y el benefactor de los pobres. Correa contrapuso el odio al patrón de la hacienda, su imagen de hombre común y la dignidad de los pobres a la arrogancia del millonario organizando actos en que los cantos y alegría de los asistentes fueron más importantes que las palabras que se decían desde la tarima. Es interesante que los significados de lo que fue y es la hacienda sigan marcando diferencias en la política entre quienes prometen construir un país basado en el paternalismo y en la hipermodernidad de una hacienda tecnificada y quienes se opusieron a los valores de este sistema de dominación con los valores de la dignidad.

Si bien los medios no determinan quien gana una elección tienen un papel muy importante en la construcción de la política (Porto 2000). La idea de que hay una partidocracia que tiene atrapada a la sociedad ecuatoriana surgió desde las opiniones escritas en la *Revista Vistazo* y en el programa de televisión "Más allá de las noticias" del reconocido periodista Alfredo Pinoargote. Según su análisis, difundido por va-

rios medios, los políticos tradicionales sin distinción de trayectorias individuales han sido los causantes de la inestabilidad política, del secuestro de las funciones del Estado para usos privados y de la corrupción. Si bien este análisis tuvo la virtud de denunciar las prácticas prebendalistas y personalistas de algunos líderes, al juntar en un mismo saco a los muchos políticos corruptos con los que no lo son, terminó desinstitucionalizando la legitimidad democrática.

La escena política también se construyó desde las radios locales y provinciales. Por ejemplo cuando Rafael Correa visitó la provincia de Manabí algunos locutores inflaron el número de personas que asistieron a sus actos y sus interpretaciones sobre los significados de la visita del candidato influyeron en los comentarios de muchos ciudadanos que vivieron el momento político escuchando la radio.

La televisión es un medio que siempre está presente. Se graban los actos de masas, las caravanas y las caminatas para que salgan en los noticieros, para usarlos en propagandas o retransmitirlas. Los actos de masas deben coincidir con el horario de las noticias de la tarde para que salgan en vivo y en directo en los noticieros. Pero este uso de la televisión dista mucho de la construcción de los eventos y espectáculos políticos como realidades mediáticas que han reemplazado a las formas tradicionales de hacer política.

Bibliografía

- Auyero, Javier
2001 *Poor People's Politics*. Durham y Londres: Duke University Press.
- Edelman, Murray
1988 *Constructing the Political Spectacle*. Chicago: The University of Chicago Press.
- De la Torre, Carlos
2006 *Populismo, democracia, protestas y crisis políticas recurrentes en Ecuador. Europa América Latina Análisis e Informaciones N 21* Río de Janeiro: Fundación Konrad Adenauer.
- Mayorga, Fernando
2002 *Neopopulismo y Democracia. Compadres y Padrinos en la Política Boliviana*. Cochabamba: CESU-UMSS.
- O'Donnell, Guillermo
1999 "Poliarchies and the (Un) Rule of law in Latin America: A Partial Conclusion." En *The (Un) rule of law and the underprivileged in Latin America*. Editado por Juan Méndez, Guillermo O'Donnell y Paulo Sérgio Pinheiro. Notre Dame: University of Notre Dame Press. Pp. 303-339.
- 2001 "Reflections on Contemporary South American Democracies." *Journal of Latin American Studies* 33: 599-609.
- Participación Ciudadana
2006 *Ecuador: ¿Democracia o Dominocracia?* Manuscrito no publicado.
- Porto, Mauro
2000 "La crisis de confianza en la política y sus instituciones: los medios y la legitimidad de la democracia en Brasil." *América Latina Hoy*, N 25, agosto, pp. 23-33.
- Waisbord, Silvio
1996 "Farawel to public spaces? Electoral campaigns and street spectacle in Argentina." *Studies in Latin American Popular Culture*, Vol. 15, pp. 279-299.
- Weyland, Kurt
2004 "Clarificando un concepto cuestionado: el populismo en el estudio de la política latinoamericana." en: CAAP, eds, *Releer los Populismos*. Quito: CAAP, pp. 9-50.

EL OFICIO DEL ANTROPOLOGO

José Sánchez - Parga



"Aunque un oficio no se aprende, si no es con práctica, tampoco la práctica sola es suficiente para iniciarse en un oficio como la Antropología".

El objeto teórico de esta disciplina de las Ciencias Sociales es el describir, comprender y explicar los hechos culturales desde el "otro", desde la cultura que los ha producido, entendida como diferencia, ya que el reconocimiento de esa diferencia nos identifica, nos provee de identidad, nos hace ser y nos une entre iguales y con los otros, en un permanente proceso de interculturalidad, de relación entre culturas (en plural), en tanto toda

cultura es producto de relaciones de vínculo e intercambio.

En los actuales tiempos globalizantes, de uso de conceptos y terminologías que aportan más a la confrontación y confusión que al esclarecimiento, el antropólogo está urgido a reivindicar una competencia que cada vez se la reconoce menos, en tanto sobre la cultura se opina y se dicta cátedra, desde cualquier lugar, y lo que es peor, también desde ninguno, en un mundo donde está en cuestión, según A. Touraine, si podemos vivir juntos iguales y diferentes. Tal es el oficio del Antropólogo.

Conflictividad socio-política Julio- Octubre 2006

La conflictividad sociopolítica durante el cuatrimestre electoral tuvo varias expresiones. En algunos casos asistimos a la recurrencia de problemas asociados a la incapacidad estatal y en otros a las clásicas reivindicaciones locales en tiempos de elecciones. Por qué no? ya que al fin y al cabo solo en estas coyunturas pueden ser miradas por la prensa y la opinión pública poblaciones que normalmente están archivadas en el olvido y la desesperanza.

Si comparamos los datos de número de conflictos del presente cuatrimestre con el anterior, se refleja un decremento de 23 puntos, es decir 121 actividades conflictivas frente

a 144; por tanto, se visualiza una considerable reducción de la turbulencia sociopolítica y solo en septiembre se manifiesta el más alto porcentaje de conflictividad social en Ecuador (28,10%).

Número de conflictos por mes

FECHA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
JULIO / 2006	32	26,45%
AGOSTO / 2006	29	23,97%
SEPTIEMBRE / 2006	34	28,10%
OCTUBRE / 2006	26	21,49%
TOTAL	121	100,00%

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo

Elaboración: -UI-CAAP-

Lo enunciado antes se concreta aún más con el análisis del registro del género de los conflictos. Lo cívico regional sigue manteniendo preeminencia en relación a períodos anteriores (42.98%), aún así no supera al cuatrimestre anterior. Existe una disminución mínima de tres puntos respecto a la conflictividad

laboral pública frente al período que precedió; sin embargo, sí se muestra un incremento de conflicto político partidista que no superaba el 1% y ahora se encuentra cerca del 5%. Esta tendencia se debe básicamente a la coyuntura electoral que caracteriza a este cuatrimestre.

Género del conflicto

SUJETO	FRECUENCIA	PORCENTAJE
CAMPESINO	5	4,13%
CIVICO REGIONAL	52	42,98%
INDIGENA	5	4,13%
LABORAL PRIVADO	17	14,05%
LABORAL PUBLICO	21	17,36%
POLITICO LEGISLATIVO	0	0,00%
POLITICO PARTIDISTA	6	4,96%
PUGNA DE PODERES	0	0,00%
URBANO BARRIAL	15	12,40%
TOTAL	121	100,00%

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo

Elaboración: UI-CAAP

Las cifras del sujeto del conflicto respaldan los datos proporcionados anteriormente sobre el género del conflicto. Son los grupos locales los protagonistas de la conflictividad en el período julio-octubre 2006 (33.06%). Uno de los temas de la conflictividad está relacionado con la inversión de los fondos petroleros en las poblaciones afectadas

por los impactos de la actividad hidro-carburífera. Le sigue en prioridad, muy por debajo, los sindicatos de trabajadores (21.49%) por conflictos irresueltos y las organizaciones barriales que a diferencia del cuatrimestre pasado estaba en bajo porcentaje y ahora tienen un incremento de 6 puntos.

Sujeto del conflicto

SUJETO	FRECUENCIA	PORCENTAJE
CAMPESINOS	5	4,13%
EMPRESAS	2	1,65%
ESTUDIANTES	8	6,61%
GREMIOS	6	4,96%
GRUPOS HETEROGENEOS	4	3,31%
GRUPOS LOCALES	40	33,06%
INDIGENAS	5	4,13%
ORGANIZACIONES BARRIALES	15	12,40%
PARTIDOS POLITICOS	6	4,96%
SINDICATOS	4	3,31%
TRABAJADORES	26	21,49%
TOTAL	121	100,00%

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo

Elaboración: UI-CAAP

El objeto de la conflictividad en este cuatrimestre se relaciona con el financiamiento (20.66%) y una cifra cercana que se asocia a asuntos laborales (16.53%). Se pone nuevamente en evidencia la incapacidad estatal para ma-

nejar los recursos estatales y las demandas de los actores locales, trayendo consigo escenarios de inconformidad y de desestabilización que deben afrontar las autoridades.

Objeto del conflicto

OBJETO	FRECUENCIA	PORCENTAJE
DENUNCIAS CORRUPCION	10	8,26%
FINANCIAMIENTO	25	20,66%
LABORALES	20	16,53%
OTROS	48	39,67%
RECHAZO POLITICA ESTATAL	8	6,61%
SALARIALES	10	8,26%
TOTAL	121	100,00%

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo

Elaboración: UI-CAAP

La intensidad de la conflictividad sociopolítica se visibiliza en protestas, huelgas y bloqueos por parte de los sujetos de conflicto que supera el 65%. Si bien es cierto que los paros son instru-

mentos de presión y negociación a veces efectivos, esta vez los recursos petroleros no lograron mitigar los impactos ambientales ocasionados en la zona amazónica.

Intensidad del conflicto

INTENSIDAD	FRECUENCIA	PORCENTAJE
AMENAZAS	6	4,96%
BLOQUEOS	19	15,70%
DESALOJOS	1	0,83%
DETENCIONES	3	2,48%
ESTADO DE EMERGENCIA	0	0,00%
HERIDOS / MUERTOS	5	4,13%
INVASIONES	3	2,48%
JUICIOS	1	0,83%
MARCHAS	12	9,92%
PAROS / HUELGAS	25	20,66%
PROTESTAS	37	30,58%
SUSPENSION	0	0,00%
TOMAS	9	7,44%
TOTAL	121	100,00%

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo

Elaboración: UI-CAAP

El mayor porcentaje de conflictividad lo representa la provincia del Guayas (26.45%), seguido de Pichincha (19.83%). Estas cifras dan cuenta de que se mantiene el centro de conflicto en estas dos provincias, pero en esta ocasión, la provincia de Orellana representa el

8.26% del total debido a la cantidad de amenazas que se produjeron cerca a la estación Auca Central donde los pobladores amenazaron con parar las operaciones si la petrolera estatal no invierte recursos y frena la contaminación.

Número de conflictos por provincia

PROVINCIA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
AZUAY	6	4,96%
BOLIVAR	1	0,83%
CAÑAR	1	0,83%
CARCHI	4	3,31%
CHIMBORAZO	1	0,83%
COTOPAXI	2	1,65%
EL ORO	6	4,96%
ESMERALDAS	7	5,79%
GALAPAGOS	1	0,83%
GUAYAS	32	26,45%
IMBABURA	2	1,65%
LOJA	0	0,00%
LOS RIOS	2	1,65%
MANABI	10	8,26%
NAPO	0	0,00%
ORELLANA	10	8,26%
PASTAZA	2	1,65%
PICHINCHA	24	19,83%
SUCUMBIOS	4	3,31%
TUNGURAHUA	4	3,31%
ZAMORA CHINCHIPE	0	0,00%
NACIONAL	2	1,65%
TOTAL	121	100,00%

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo

Elaboración: UI-CAAP.

La Costa y la Sierra son las regiones que concentran entre ambas el 84.3% de la conflictividad nacional total. En la Amazonía, la provincia de Orellana tie-

ne un lugar especial debido al incremento de la turbulencia causa del tema de los fondos petroleros.

Número de conflictos por regiones

REGION	FRECUENCIA	PORCENTAJE
COSTA	57	47,11%
SIERRA	45	37,19%
AMAZONIA	16	13,22%
GALAPAGOS	1	0,83%
NACIONAL	2	1,65%
TOTAL	121	100,00%

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo

Elaboración: UI-CAAP-

Existe una disminución en relación al período anterior de la intervención policial para reducir la conflictividad. El poder legislativo (0.83%) se mantiene con su escasa participación en la resolución de escenarios conflictivos en gran medida por su falta de legitimidad. Como en otras ocasiones aumenta el porcentaje de los Ministros de estado y autoridades locales destinados a negociar

los conflictos. Cabe anotar la reducida presencia del presidente en las intervenciones estatales que a diferencia de otras coyunturas refleja hoy fielmente la mínima figura que representa para el actual sistema político ecuatoriano. No ha existido en cuatrimestres anteriores una cifra tan baja para el presidente lo cual dice mucho del momento por el que atraviesa el país.

Intervención estatal

INTERVENCION	FRECUENCIA	PORCENTAJE
GOBIERNO CANTONAL	1	0,83%
GOBIERNO PROVINCIAL	4	3,31%
INDA	1	0,83%
JUDICIAL	8	6,61%
LEGISLATIVO	1	0,83%
MILITARES / POLICIA	7	5,79%
MINISTROS	28	23,14%
MUNICIPIO	25	20,66%
POLICIA	16	13,22%
PRESIDENTE	2	1,65%
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	1	0,83%
NO CORRESPONDE	27	22,31%
TOTAL	121	100,00%

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo

Elaboración: UI-CAAP-

Finalmente el desenlace de conflicto se expresa en la negociación (55.37%), la misma que se reflejó en entrega de recursos para cubrir las demandas de la población. Llama la atención el decremento en dos puntos de la re-

presión (9.09%) en relación al ciclo anterior. Un aspecto significativo de resaltar es el concerniente a la no resolución (12.40%) que disminuye considerablemente respecto al 20.14% del período que antecede a éste.

Desenlace del conflicto

DESENLACE	FRECUENCIA	PORCENTAJE
APLAZAMIENTO RESOLUCION	4	3,31%
NEGOCIACION	67	55,37%
NO RESOLUCION	15	12,40%
POSITIVO	16	13,22%
RECHAZO	3	2,48%
REPRESION	11	9,09%
NO CORRESPONDE	5	4,13%
TOTAL	121	100,00%

Fuente: Diarios, El Comercio y El Universo

Elaboración: UI-CAAP-

TEMA CENTRAL

La crisis del clientelismo en Ecuador*

Pablo Ospina Peralta**

La historia de todos los pueblos sin exceptuar uno solo, demuestra que en nada es más lenta la marcha del género humano, como en el conocimiento práctico del término de las relaciones que unen a los gobiernos y a los súbditos

Bernardo de Monteagudo, 1822
(cit. en Montoya 2002: 174)

Las imágenes parecen repetidas. Álvaro Noboa lanza camisetas, entrega dinero en efectivo, impone sus manos milagrosas sobre los enfermos a los que ayuda con las migajas de su poder terrenal. En su momentáneo regreso del exilio en 1988, Abdalá Bucaram hizo algo parecido desde su helicóptero: lanzaba muñecas y comida a una multitud de arrebatados seguidores que en su desesperación causó incidentes trágicos. La conclusión parece obvia. Se entregan cosas, migajas, limosnas, baratijas de vidrio, y a cambio se reciben votos, lealtades, poder. Esta

es la manera usual y periodística de comprender el clientelismo.

Dicho de manera más docta, el clientelismo supone la relación entre un "patrón" y un cliente. En un texto clásico se lo define así:

En el núcleo de las relaciones patrón-cliente yacen tres factores básicos que las definen y diferencian de otras relaciones de poder que ocurren entre individuos o grupos. Primero, el patrón-cliente envuelve el desarrollo de relaciones de dos partes en condiciones de desigualdad respecto a su estatus, riqueza e influencia(...). Segundo, la forma-

* Este ensayo está basado en varias investigaciones llevadas a cabo por motivos distintos a lo largo de muchos años. Resaltan la investigación sobre movimiento indígena y gobiernos locales en Cotacachi y Cotopaxi que dirigí en el Instituto de Estudios Ecuatorianos el año 2005; mis constantes apuntes de investigación sobre Galápagos desde 1996 y la acción política y de reflexión que hago en el sur de Quito con los compañeros de la Comisión de Vivencia, Fe y Política desde fines del año 1999.

** Profesor del área de historia de la Universidad Andina Simón Bolívar e investigador del Instituto de Estudios Ecuatorianos

ción y mantenimiento de estas relaciones dependen del intercambio y reciprocidad de bienes y servicios. De todas maneras, tal intercambio mutuo involucra bienes y servicios no comparables entre sí. Es típico en estas transacciones que el actor (cliente) de menor condición o estatus recibirá bienes materiales y servicios en el intento por reducir o mejorar las amenazas de su entorno; mientras que, el actor de nivel superior (patrón) recibe recompensas menos tangibles, tales como servicios personales, señales de estima, deferencia o lealtad, o de naturaleza directamente política, como puede ser el voto. Tercero, el desarrollo y sostenimiento de las relaciones patrón-cliente descansa poderosamente en el contacto cara a cara (face-to-face) entre las dos partes; el intercambio supone una circunlocución en cierta forma íntima y particularizada de cuya proximidad depende. Estas tres características del modelo patrón-cliente: posiciones (status) desiguales, reciprocidad y proximidad, mantenidas independientemente de si las partes las conforman individuos, que es el caso más común, grupos de parentesco, grupos ampliados de parientes, grupos voluntarios, formales e informales, incluso instituciones (Duncan Powell 1970:64) (cfr. Traducción Ecuador Debate).

No es una definición unánime. Para algunos, la relación clientelar no tiene que ser necesariamente personal; en las sociedades modernas, de masas, urbanas, las redes de clientela se hacen más impersonales y pierden inevitablemente

su carácter "cara a cara". Pero persisten (Caciagli 1996: 22). Para otros la relación clientelar debe entablarse entre un patrón y *un individuo o una red organizativa informal* porque cuando el "cliente" es una organización formal, aparecen problemas de demarcación con el corporativismo, cuyas consecuencias políticas y sociales tienen particularidades que lo distinguen¹.

A pesar de su reconocida importancia, el clientelismo político ha sido muy poco estudiado en el país. Casi todos los académicos lo mencionan, pero ninguno lo ha estudiado. Los trabajos de Amparo Menéndez Carrión (1986) y de Rafael Guerrero (1994) sobre el CFP describen las redes clientelares en la provincia del Guayas desde una perspectiva de sociología política (bastante norteamericana, es decir, descriptiva y formalista, en el primer caso). Los trabajos de Andrés Guerrero (1991) y de Carola Lenz (1997 [1988]) las analizan en su matriz rural, familiar y hacendaria, casi sin llamarlas por su nombre. Fernando Bustamante (1999: especialmente 26-30) esboza interesantes hipótesis sobre los diferentes bloques de alianzas verticales que este tipo de relaciones permite en los muy distintos contextos culturales de la sierra y la costa. Tampoco las nombra, pero se diseña en su argumento el perfil de dos formas regionales de clientelismo político.

Este breve ensayo no pretende cubrir ese inmenso agujero en la literatura

1 Coincido con Caciagli (1996: 28-9 y nota 16) cuando señala que los trabajos de Luigi Graziano pierden de vista este detalle, lo que le impide distinguir entre corporativismo y clientelismo. El mismo problema tiene la reseña de Bolivia, México y Venezuela de Duncan Powell (1970: 413-24).

sociológica y antropológica del país. Es más bien un ordenamiento preliminar de algunos materiales etnográficos dispersos levantados a lo largo de investigaciones destinadas a servir para otros fines. Su ordenamiento responde a una preocupación política que quiero hacer explícita.

Los efectos del clientelismo en los sistemas políticos han concentrado el interés de las ciencias políticas y la sociología desde que el concepto abandonó su tierra original de la antropología y los estudios monográficos sobre pequeños pueblos. La persistencia del clientelismo en sociedades modernas, en sistemas políticos democráticos y en medio del desarrollo avanzado del capitalismo, llevó a asociarlo menos con la ausencia del proceso de modernización que con una forma particular de la modernización social y política. El caso paradigmático es el del sur de Italia y una parte del resto de las sociedades mediterráneas. Los estudios del clientelismo en la vida municipal norteamericana también son ejemplos llamativos de esta persistencia². En este trabajo retomamos el mismo argumento: el proceso de modernización ecuatoriano tiene en el clientelismo una de sus herramientas políticas fundamentales.

Más específicamente, la hipótesis histórica sobre la que se basa este ensayo es que el clientelismo se convirtió en

la forma privilegiada mediante la cual las clases dominantes del Ecuador pudieron conservar su hegemonía política durante el período de transición hacia el capitalismo y el estado moderno (1925 – 1975). El problema que esa lenta transición planteó al sistema de dominación fue doble. Por un lado las clases dominantes tradicionales se descomponían y transformaban ellas mismas por efectos del desarrollo capitalista. Se diferenciaban internamente y los nuevos subgrupos nacidos de esa diferenciación se enfrentaban unos a otros en el proceso de cambio social³. El clientelismo fue uno de los principales (o tal vez el principal) mecanismos para lograr el ascenso político de las nuevas fracciones de clase que emergían en el escenario turbulento posterior a la crisis de 1920. Por otro lado, la transición relajó los controles tradicionales que las clases dominantes habían usado para ganar la adhesión, la lealtad o la aceptación de los sectores subalternos. Los años veinte del siglo XX vieron crecer las rebeliones y la agitación social, lo que era un reflejo de las fisuras que agrietaban el modo de dominio anterior. Eran señales del inicio “del protagonismo de las masas”. La política oficial dejaba de ser un asunto de notables. En una palabra, el clientelismo se convirtió en el principal mecanismo para ganar la lealtad política de sectores de masas recientemente movili-

2 Una reseña de los estudios sobre clientelismo desde su original terreno de nacimiento en la antropología hasta sus derivaciones en la ciencia política en Caciagli (1996) y sobre todo Moreno Luzón (1999: 74-7 y 81-2).

3 La mejor panorámica de la crisis hegemónica provocada por la transición al capitalismo en este período es la de Juan Maiguashca y Lisa North (1991).

dos en una época de aumento de la participación social y de crisis de las lealtades tradicionales⁴.

El clientelismo forma parte de un sistema de dominación más amplio, compuesto de variados y regionalmente diferenciados mecanismos de conservación del orden establecido. Pero incluso si algunos lectores no quieren adoptar dicha perspectiva, incluso si piensan que no existe tal cosa como un "sistema de dominación", pueden admitir que el clientelismo es una relación social asimétrica que se nutre y perpetúa relaciones sociales de desigualdad ¿Qué está ocurriendo en la actualidad? El Ecuador está viviendo desde 1995 una crisis política profunda, estructural y probablemente sistémica. Si esto es así, lo más probable es que las herramientas tradicionales de dominio social y político estén viviendo una crisis semejante. Si el clientelismo ha sido una de esas herramientas básicas durante el período de construcción del estado y la sociedad modernos, entonces el propio clientelismo debe estar viviendo una crisis. Para ponerlo en pocas palabras, el presente ensayo es un intento de caracterizar, describir y justificar la idea de una crisis reciente del clientelismo.

Personas

¿El clientelismo en crisis? Parece una idea contra – intuitiva. Al contrario, nunca ha parecido ser tan boyante. Nos tropezamos con la relación en cada

nueva elección, en cada viejo municipio, en cada nuevo contacto entre los políticos y sus electores ¿Qué significa la palabra **crisis**?

En tanto herramienta de dominación, el clientelismo es al mismo tiempo un mecanismo de hegemonía y un mecanismo ideológico. De **hegemonía**, porque los sectores dominantes hacen concesiones reales, materialmente verificables, a los dominados. De hecho, desde el punto de vista de los pobres, el clientelismo es probablemente casi la única forma que tienen para obtener "algo" del sistema político y del estado: una calle, una casa, agua entubada, comida. **Ideológico**, en el viejo y más estrecho sentido de "ocultamiento de la realidad", porque encubre el intercambio bajo el velo de relaciones personales y paternas de afecto y familiaridad.

La tesis que defiende es que el clientelismo está sometido a presiones tanto en sus funciones redistribuidoras como en sus características mistificadoras o ideológicas. Abordaré ambos tipos de presiones aunque parece claro que el aspecto esencial de la crisis consiste en que si bien el clientelismo conserva parte de su función redistribuidora, ha perdido una parte importante de su carácter mistificador o ideológico. Al perderlo, la lealtad política que produce se vuelve extremadamente frágil, cambiante e inestable. En cualquier caso, ambas dimensiones, aunque viven crisis y reacomodos, muestran simultáneamente signos de vitalidad. En la última sección

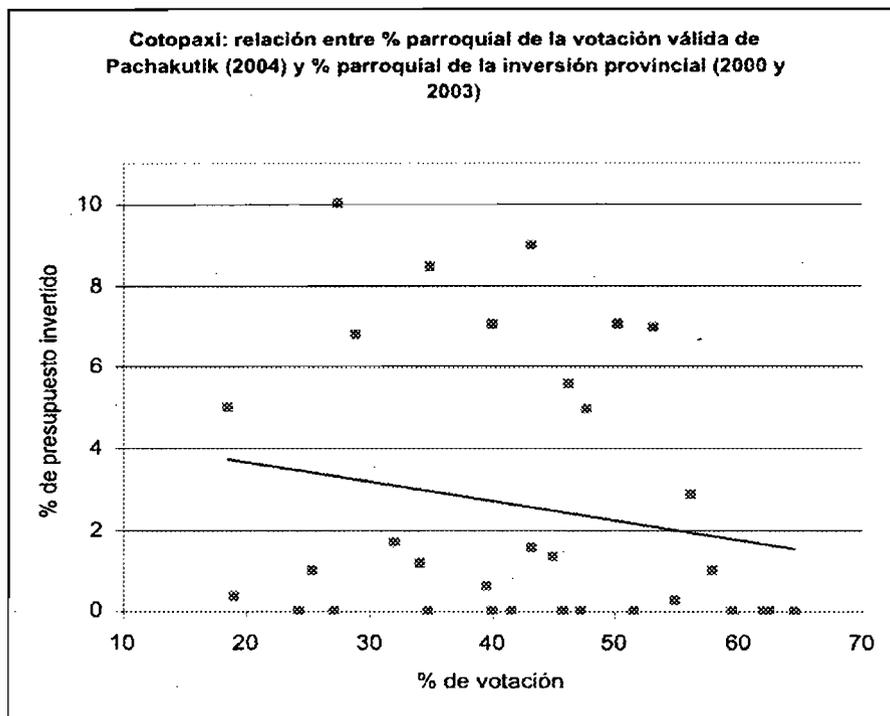
4 Precisamente las mismas condiciones históricas de masificación política del clientelismo en Italia y en otros países que debían controlar a bases campesinas movilizadas durante el proceso de modernización (Duncan Powel 1970: 413-20; Moreno Luzón 1999: 83-4).

se especifica el sentido de estas señales simultáneas de crisis y de vitalidad.

Un ejemplo desde la provincia de Cotopaxi puede servir para plantear el problema de manera más empírica y específica. En base a la información de las cédulas presupuestarias del Consejo Provincial de Cotopaxi, ordenamos las obras de inversión (es decir, de infraestructura física) por parroquias. Buscamos identificar **correlaciones** entre el monto de obras y el porcentaje de votación por parroquia. La "hipótesis clientelar" supondría que mientras más obras físicas se hacen en una parroquia, mayor será la votación de la autoridad que las está haciendo (en este caso, César Umajinga, Prefecto indígena de Cotopaxi). Según esta hipótesis, las autoridades realizan las obras para conseguir los votos y la gente entrega los votos para conseguir las obras. El gráfico siguiente

no permite observar ninguna tendencia clara asociada a la "hipótesis clientelar". Los "puntos" son las parroquias ubicadas en el plano cartesiano que relaciona los votos entregados y las obras recibidas. *Las parroquias con mayor inversión no son las que más votan a favor del candidato de Pachakutik.* Hemos eliminado las parroquias con menos de 1500 electores porque una autoridad clientelar no solo entrega obras a las parroquias más leales sino también en donde busca lealtades útiles, es decir, en los lugares donde hay más votantes. Lo que observamos es que no existe correlación inmediatamente visible a partir de estas cifras. Una curva de tendencia lineal sirve para ratificarlo: si hubiera una correlación (que no vemos), sería negativa; es decir, mientras más se invierte en la parroquia, menos se votó por el candidato en 2004⁵.

5. No obstante, los datos deben considerarse provisionales: hay que incluir más años de presupuestos parroquiales (solo disponemos de los datos parroquiales de los años 2000 y 2003). En realidad, la gente no evalúa, al votar, las obras realizadas ese mismo año, sino todos los años del período de la autoridad.



Nota: solo las parroquias de más de 1500 electores⁶

Puede objetarse que este es un caso demasiado específico en el que los cambios están siendo impulsados por el movimiento indígena de la provincia de Cotopaxi. Puede también objetarse que las fuentes utilizadas no son apropiadas

para captar el fenómeno clientelar, para el cual se necesita mayor información etnográfica. Además, una elección particular puede haber estado influenciada por muchas vicisitudes locales y no solamente por la provisión de obras públi-

6 Para la identificación parroquial de las obras públicas de los años 2000 y 2003 en Cotopaxi contamos con la colaboración de José Egas y los funcionarios de UGESA y de la Dirección de Obras Públicas del HCPC. Un agradecimiento especial a todos ellos. En la compilación de la información presupuestaria, fue fundamental el trabajo de Vinueza y Miranda (2005). Los datos presentados aquí fueron discutidos en un trabajo anterior (Ospina et al 2006: 115-7 y 82-90).

cas. Todas estas objeciones, y otras más, pueden ser justas⁷. Sin embargo, el punto que quiero dejar establecido es que si aceptamos por un momento que los datos presentados en el gráfico expresan *algo significativo* de la dinámica del clientelismo, solo tenemos dos interpretaciones posibles. La primera es que las autoridades de Pachakutik no entregaron las obras con fines clientelares o electorales, por lo cual la correlación entre votos y obras no tiene razón alguna de verificarse. Pachakutik ganó y buscó sus votos de *otra forma*. La segunda es que tal vez las autoridades locales sí intentaron (al menos parcialmente) el canje de obras por votos pero que dicho canje no funcionó. Los votantes no entregaron su lealtad electoral como retribución a las obras recibidas. Por lo menos no lo hicieron de forma mecánica y masiva. El resto del artículo puede ser entendido como una exploración de esta segunda interpretación posible.

Diversos testimonios etnográficos y entrevistas realizadas en Cotopaxi a las mismas autoridades y dirigentes indígenas muestran que existe una plena con-

ciencia de la presión local por pequeñas obras que pueden ser calificadas de insignificantes desde el punto de vista de un proceso de desarrollo económico y social estable (canchas, casas comunales, etc.) pero a las cuales las autoridades electas deben responder si quieren sostenerse en el puesto. Recojo un testimonio directo al respecto entre muchos de los que tengo a disposición:

El Prefecto dice bueno ya no voy a dar casas comunales, vamos a hacer de acuerdo al Plan, el Plan no dice falta casas comunales, el plan dice falta aulas escolares, entonces qué hace la gente. Dice yo voté por usted compañero no ve que yo hasta le recibí en la comuna hasta le brindé comida y usted no quiere darme la casa comunal. Qué tiene que hacer el Prefecto independientemente de cumplir con el Plan Provincial que establece que la educación, que la vialidad, que la forestación, que el medio ambiente son ejes principales: él tiene que tener un rubro para conformar a la gente que todavía sigue pensando que la casa comunal es parte del desarrollo y si no cumple con eso crea un resentimiento social (L.T., Latacunga, en Corral y Corral 2005)⁸

-
- 7 Recordemos, de paso, que el Prefecto de Cotopaxi, César Umajinga, ganó las elecciones de 2004 abrumadoramente, con una votación inigualada en la historia electoral reciente. Su primera gestión fue bastante exitosa desde el punto de vista de consolidar el poder político del movimiento indígena provincial, lo cual hace más significativo el análisis de las razones de ese voto masivo. Un voto que, como vemos, no parece estar tan claramente vinculado a las obras públicas.
- 8 Las entrevistas realizadas a César Umajinga y Antonio Llumitásig (Latacunga, en Corral y Corral 2005) están llenas de ejemplos de la demanda de base por obras pequeñas e inmediatas antes que por "programas" de desarrollo. Tal vez con un exceso de optimismo, Ladislao Landa (2004: 91) piensa que esto es una expresión de la búsqueda de una "democracia social" en las comunidades, es decir, una democracia no solo de la participación sino de la redistribución.

La práctica existe y está arraigada, pero ya no funciona tan naturalmente. Para probar que algo significativo está pasando, hay otras evidencias.

Dijimos que en la literatura disponible la existencia de una relación **personal** no es considerada unánimemente como una característica distintiva del fenómeno. No obstante, al margen de los debates teóricos sobre su demarcación conceptual, varios de los testimonios que poseemos sugieren que la lealtad clientelar es mucho más estable y fuerte cuando es vivida por los clientes como una relación personal. Transcribo de mi cuaderno de campo, una de las evidencias más directas que poseo. En Galápagos todos los actores políticos y la gente de la calle recuerda a Eduardo Véliz, fulgurante figura que marcó con su sello la política local durante la turbulenta década del noventa. Empezó como militante de la Democracia Popular y terminó ligado al Partido Roldosista durante el gobierno de Abdalá Bucaram. Luego de febrero de 1997, apareció en el famoso "disco duro" de Luis Peñaranda y los juicios penales no lo han dejado volver a la vida pública de las islas hasta la fecha. Pero en Galápagos todos lo recuerdan y es unánime la apreciación de que si le permiten volver, dominará de nuevo la política local. Es imparable ¿Por qué?

Una tarde de noviembre de 2004, cuando conversaba en Puerto Villamil con F.R. sobre las obras del alcalde de Isabela, era evidente que su administración se destacaba frente a todas las anteriores por la eficiencia y cantidad de obras e iniciativas desplegadas. Espontáneamente, F.R. que conoció personal-

mente a Véliz, hizo la comparación. Ambos sabíamos que el alcalde socialcristiano gozaba de amplia popularidad y era parte de una de las familias más numerosas, antiguas y respetadas del pequeño municipio de no más de 2000 almas.

Es un buen administrador pero no es un líder [me dijo enfáticamente]. No está conversando en la calle con la gente. La ganó con obras y entregando cosas. La compró. Pero él va de su oficina a la casa, de la casa a la oficina y luego se reúne con sus amigos. Vive en su círculo. No es un líder de pueblo.

El contraste era transparente para quien tuviera antecedentes. Eduardo Véliz, por el contrario, era un manabita que conocía a todos por su nombre. Uno de sus adversarios se sorprende mientras lo admira: "Tenía una memoria prodigiosa. Se acordaba de los problemas familiares de cada uno y de todos los parientes de quienes conocía. Luego se acordaba. Nunca te olvidaba" (P.G., Puerto Villamil, 9/10/2003). Años antes hablé largamente con uno de sus más cercanos colaboradores. Según M.P. (Puerto Ayora, 10/2/2000), Eduardo Véliz jamás hablaba por menos de una hora y tenía un gran magnetismo con la comunidad. "Estaba en campaña política permanente". Cuando caminaba por la calle, tardaba tres horas en cruzar la cuadra porque todo el mundo lo paraba en la acera para contarle un problema o hablar de la política del momento. Se acordaba de todos y cuando le pedían algo, sacaba el dinero de su propio bolsillo. "Era como un padrino". En Santa Cruz vivía cada jornada como una agotadora cam-

pañá que no terminaba hasta que se acostaba por la noche. Según M.P. para descansar se iba a San Cristóbal, donde compró una casa, instaló a su familia y no actuaba de la misma forma. Nunca tuvo en San Cristóbal el apoyo masivo con que contaba en Santa Cruz. "Algunos creen que el populismo es cosa de la costa, pero aquí en Galápagos hay más inmigrantes de la sierra". "Era un Rasputín", concluía su colaborador.

Entonces, mientras el alcalde de Isabela hace obras y las hace eficientemente, con trabajo arduo y con reconocida honestidad (incluso si las hace para contentar y ganar el voto de sus vecinos), el verdadero *líder* es el que establece con sus seguidores una relación personal directa. Es decir, el que te trata como un amigo, como un compadre, como uno de tu familia. Es tu *padrino*, o sea, casi tu padre. Véliz es recordado y esperado. Su estilo audaz y su disposición no solo a la lucha sino a las relaciones personales de amistad y camaradería, devuelve a cada uno de sus interlocutores la condición de persona humana. Alguien que *cuenta* en una sociedad que nos distancia a unos de otros. Eduardo Véliz es ampliamente considerado un político corrupto e inescrupuloso, incluso a veces, por sus mismos seguidores. No basta hacer obras o ser honesto, hay que hacer obras, hay que trasladar bienes, pero para lograr una confianza estable en el dirigente del

momento, la confianza personal es crucial. El modelo subyacente es el de la familia, con sus lealtades duraderas a pesar de los conflictos pasajeros o de las antipatías inevitables⁹.

Si eliminamos el trato personalizado de la definición de las relaciones clientelares, perdemos de vista algo que no pasa desapercibido para los protagonistas. Ese trato hace parte de la diferencia crucial entre la estabilidad y la inestabilidad de la lealtad clientelar. Gatilla recursos simbólicos anclados en el sentido común de lo que "deben ser" las relaciones estables y las lealtades verdaderas. Confronta el vacío humano de una sociedad que se resiste a los mecanismos impersonales de toma de decisiones y de aceptación de los dirigentes.

Este aspecto de una relación *personal* que resiste ante el trato impersonal que pretende imponerse en la sociedad moderna es algo que subyace a la persistencia del clientelismo y está muy bien ilustrado en el caso de los migrantes indígenas de Shamanga, en Chimborazo, que trabajaban en el ingenio azucarero San Carlos a inicios de los años ochenta¹⁰. Durante la primera fase de su trabajo en el ingenio, los indígenas de Shamanga establecieron relaciones clientelares con los mayordomos, que tenían la potestad de seleccionar al personal. Los shamangueños lograron, mediante esas relaciones de clientela, conseguir enganchar a parientes y mantener

9 Una comparación similar hizo E.G. en Puerto Baquerizo (6/11/2004) cuando trataba de explicar la reciente derrota del alcalde socialcristiano de Santa Cruz: "Igual que Bucheli en Santa Cruz. Se relacionó con la gente de abajo mientras Cucho Ortiz hizo mucha obra, pero no tenía relación con los pobres, no hablaba con ellos, no tenía llegada".

10 Tomo el ejemplo etnográfico de la magnífica obra de Carola Lenz (1997 [1988]: 146-54)

flexibilidad en sus obligaciones laborales (básicamente podían arreglar “reemplazos” cada vez que necesitaban volver a la comunidad y se arreglaban con el mayordomo al que debían llevarle regalos y comprar en sus tiendas, entre otras cosas). Cuando el ingenio reemplazó a los mayordomos por administradores modernos que empezaron a crear una base de datos con horarios, cálculo de productividad y eliminaron el sistema de reemplazos, todo lo cual les servía para seleccionar a los trabajadores, los shamangeños empezaron a tener dificultades para mantener el empleo. Muchos fueron echados. Otros no soportaron el nuevo régimen y prefirieron dedicarse a la venta en la calle. Otros, en fin, lograron mantener el empleo, sometiéndose a la nueva disciplina con tal de preservar la seguridad del salario.

Las “palancas” con mayordomos, dueños de restaurantes, arrendadores, mayoristas y clientes fijos son desiguales y casi nunca se convierten en relaciones de confianza, pero funcionan básicamente en el marco de las relaciones de reciprocidad de la sierra. Si la importancia otorgada al dinero refleja una cierta adaptación a las estructuras e idiosincrasia de la economía de mercado, el peso de las relaciones clientelistas indica que las pautas de acción y valores propios se mantienen como estrategias opuestas a la monetarización total de la subsistencia cotidiana fuera de la comunidad (Lenz 1997 [1988]: 178-9)

A pesar de su carácter asimétrico, el clientelismo personalista fue al mismo tiempo una manera por la que los trabajadores shamangeños intentaron imponer sus propios intereses (*Ibid.*: 147).

Cuando la estrategia clientelista individual empezó a tambalear por la nueva política laboral de la empresa, ésta fue progresivamente reemplazada por formas sindicales, colectivas, de defensa de esos mismos intereses (*Ibid.*: 150). Juega aquí el peso de la tradición de la historia agraria de la sierra, de las relaciones patrón – cliente en las haciendas y en los pequeños pueblos.

Entonces, las obras no bastan. Hace falta una relación personal. ¿Por qué? ¿Qué papel juega la relación personal en la eficacia del clientelismo? Usemos por un instante a Pierre Bourdieu y su análisis del don:

Se posee para dar. Pero también se posee al dar. El don que no es restituido puede convertirse en una deuda, una obligación duradera; y el único poder reconocido, el conocimiento, la fidelidad personal o el prestigio, es el que uno se asegura cuando da (...) El “modo de dar”, manera, forma, es lo que separa el don del toma y daca, a la obligación moral de la obligación económica; guardar las formas es hacer de la manera de actuar y de las formas exteriores de la acción, la negación práctica del contenido de la acción y de la violencia potencial que puede encubrir (...): puesto que la dominación solo puede ejercerse bajo su forma elemental, es decir, de persona a persona, no puede realizarse abiertamente y debe disimularse bajo el velo de las relaciones encantadas de las que aquellas entre parientes ofrecen el modelo oficial (Bourdieu 1991 [1980]: 212)

Así como el mecanismo del “don” necesita la distancia temporal y espacial entre el momento de “dar” y el momento de “devolver” para ocultar la verdad

cruda del intercambio material, los favores clientelares también se ocultan ante los participantes bajo el velo de la generosidad personal del patrón. Los parentescos entre el don y el clientelismo son tan directos como los que existen entre la interpretación de Bourdieu y la de Auyero. Este último puede servirnos de contrapunto porque es de los pocos estudios etnográficos interesados en las **creencias** de los clientes. El traslado de cosas (bienes y servicios) por votos es relativamente conocido, así como las redes que lo hacen posible: el “puntero” y sus intermediarios, su círculo íntimo y su círculo exterior. Pero lo que no es conocido es el conjunto de ideas, pensamientos, comprensiones de la relación clientelar que acompaña a las cosas y a los bienes. Esa circulación de ideas del cliente es poco conocida y está en la base de la adhesión y la persistencia de la relación de dominación política. En palabras de Auyero: “Esas creencias son tan importantes como las cosas mismas porque, en realidad, funcionan ocultando la verdad de este sistema de dominación política” (2004: 31).

Los que participan en las redes rechazan la idea de que hay un intercambio de cosas por votos: “La gente que recibe cosas **sabe** que tiene que ir [al acto, a la marcha]; es parte de un universo en el que los favores cotidianos implican alguna devolución como una regla de juego, como algo que se da por descontado, como un mandato que existe en estado práctico” (Auyero 2004: 47). Los punteros o mediadores no son políticos inescrupulosos. Son gente buena, que ayuda, que se sacrifica, con quienes los clientes tienen una relación personal.

El acuerdo más importante que se puede detectar entre quienes tienen una opinión positiva de “sus referentes” es que ellos son vistos como personalmente responsables por la distribución de bienes. La institución que confiere una pensión, ofrece un trabajo, da una medicina o una bolsa de alimentos no es el Estado nacional, provincial o local, sino que son Juancito o Matilde. Ellos son los que “verdaderamente se preocupan”, que sienten algo por ellos, que son sus amigos y que – como buenos amigos – están siempre accesibles y dispuestos a ayudar. Cientos de páginas de transcripciones de entrevistas y de notas de campo testimonian un hecho simple aunque fundamental: el Estado no es percibido como el agente distribuidor de bienes, sino que son Matilde o Juancito (Auyero 2004: 55)

“Como decía un joven parte del círculo íntimo de Matilde: *La gente piensa que es obligación de ella, y no es obligación, lo hace porque ella quiere. ¿Qué obligación tiene ella? ¿Qué es? ¿Tu vieja? Se confunde mucho la gente, en una palabra. Vos le haces un favor, y parece que fuera una obligación. Y es un favor*” (Auyero 2004: 55). Un favor y un agradecimiento: es decir, la denegación colectiva de la verdad del intercambio.

Sinteticemos. El corazón del argumento es que la eficacia del clientelismo como mecanismo para conseguir la *lealtad* de los subordinados está erosionada porque se ha erosionado la confianza personal y ha sido sustituida por una relación crudamente utilitaria. Los clientes raras veces se hacen ilusiones. Ya no está encantada por el velo místico de una relación de confianza personal con el patrón. El testimonio de B.A., an-

tiguo dirigente barrial en la Lucha de los Pobres, barrio popular del sur de Quito, es ilustrativo:

(...) porque en toda organización se entran los partidos políticos, ya sea en bien o en mal. Entonces nosotros teníamos (...) que apoyar a un partido político, especialmente por el interés de adquirir las obras de infraestructura. Entonces, sí participamos políticamente (...) apoyando al partido que más podía llegar a la alcaldía para que nos dé las obras de infraestructura. También yo participé como concejal alterno para la Democracia Popular (...). No me convencieron, si no que yo... a ver... en el momento que vinieron a hablar conmigo yo pensé en la necesidad de la obra. Yo pensé en eso más que en ganar, porque yo sabía más o menos cómo es el comportamiento de los partidos (...). En ese entonces era el agua potable, me acuerdo (...). Y ahí yo les puse una condición, que si hasta tal fecha no nos daban las acometidas, nosotros como organización cambiábamos de decisión política. Me acuerdo el Jamil fue ahí. Entonces, enseguida, faltaba un mes ahí sí vinieron las acometidas, pero full!, las acometidas individuales. Entonces uno también, como ve usted, a mí no me interesaba el partido como tal, sino me interesaba las obras para la comunidad¹¹

El intercambio desnudo, despojado de toda lealtad personal, carente de to-

do sentimiento de pertenencia, liberado de la menor sombra de una ilusión. ¿Por qué ha ocurrido esto? ¿Por qué ha ocurrido de forma generalizada?

Redes

Hasta aquí los argumentos parecen referirse a un cambio desde las relaciones personales y paternalistas de las "sociedades tradicionales" hacia relaciones de dominación propias de sociedades "modernas y de masas". Es como si al pasar desde los pequeños pueblos y las haciendas hasta las grandes ciudades necesariamente se perdiera una parte de la relación personal e incluso se perdiera la intensidad del lazo de confianza¹². Pero esto no es necesariamente cierto porque, por ejemplo, Xavier Auyero en su estudio del gran Buenos Aires, señala como el clientelismo moderno se dio modos para mantener la relación entre patrones y clientes en el plano personal. El principal de esos modos fue el sostenimiento de una serie de redes de **mediadores**. De hecho, para Auyero (2004: 61-2) lo esencial del clientelismo peronista no reside en conseguir mediante el mecanismo de las entregas desinstitucionalizadas de bienes y servicios, la gran masa de votos que se requiere en las elecciones, sino *constituir una militancia estable* para las fracciones en

11 Entrevista realizada por Nancy Carrión, Quito, agosto de 2005.

12 "En los tradicionales pueblos aislados, con pocas redes gubernamentales o de mercado, ligadas a relaciones patrón-cliente, en las que el patrón es externo (outside), éstas tienden a ser perdurables, extensivas e intensas. En un contexto de poblados más integrados y diferenciados, estas relaciones patrón-cliente tienden a ser periódicas, específicamente definidas, de intereses específicos y casuales. (Duncan Powel 1970: 413) (cfr. Traducción Ecuador Debate)

pugna dentro del partido. Esa militancia, los punteros peronistas, o los **brokers** italianos del Partido Demócrata Cristiano de Italia, se convierte en el mediador que garantiza la relación cara a cara en los distintos nodos de la red clientelar (cfr. Caciagli 1996: 20 y 30-2).

Esas redes de mediadores existieron en el Ecuador y todavía existen parcialmente pero se han vuelto extremadamente inestables. A mi juicio, la política municipal en Quito perdió la última gran red relativamente estable de mediadores barriales que servían para el clientelismo local con la crisis de la Democracia Popular desde fines de los años 1990. Esa capacidad hoy perdida tuvo que ver con la habilidad de este partido para vincular a la red no solo a "punteros" de las dirigencias barriales, sino fundamentalmente a importantes sectores de una Iglesia católica "desarrollista" o asistencialista que canalizaba obras parroquiales y de interés barrial gracias a los contactos político - religiosos que mantenía la arquidiócesis. La DP quiteña no hacía sino seguir los pasos clericales que su modelo italiano inventó en el *mezzogiorno*.

Pero más allá de la casuística específica de Quito, existe un factor general de presión del contexto que, aunque actúa desigualmente a nivel nacional, milita en contra de la estabilidad de las redes de mediadores clientelares, fundamento social básico del mantenimiento de la relación personal que subyace a esta técnica paternalista de dominación. Se trata de que uno de los aspectos cruciales del clientelismo clásico es que proliferó **en períodos de expansión del aparato estatal**. Esto permitió a los nue-

vos patrones manejar con alegre generosidad el empleo público. Más que cualquier otro bien, el empleo fue la herramienta fundamental para garantizar lealtades estables (Moreno Luzón 1999: 82). Si algún factor de erosión del clientelismo se produce desde la arena del modelo económico liberal dominante es precisamente la introducción de severas restricciones a la ampliación y a la libre remoción en el empleo público. En otras palabras, la extensión del neoliberalismo, sus restricciones al crecimiento del Estado y sus presiones tecnocráticas para la asignación de recursos, ha minado una de las principales herramientas usadas históricamente para la creación de las redes de mediadores.

Este es un factor crucial de cambio en el seno mismo del clientelismo **moderno** del Ecuador. Lo usó Velasco Ibarra y lo heredó Asaad Bucaram en el Guayaquil de mediados de siglo. El testimonio de Carlos Ricaurte (en Castillo et al 2005) es ilustrativo de un sistema de redes más amplio:

Una vez aquí me metí a la política porque eran en ese entonces las elecciones de Velasco Ibarra y había un velasquista aquí y conversó conmigo y me pidió que haga un Comité Político en el lugar de los arroyos, en la parte alta (...). Trabajé apoyándolo para que sea diputado pero perdimos las elecciones (...). Entonces, en vista del apoyo que le di, me dijo que yo no sacaba nada aquí, que no tengo ninguna aspiración, que mejor me vaya con él al continente. Me dijo que aunque había perdido la diputación, se iba a un buen puesto a Guayaquil, en la aduana. (...) Me fui a buscarlo, me recibió y me hizo colocar como inspector del municipio (...) en el año

1970 (...). El segundo año cambió la política. Cayó Velasco Ibarra, se hizo dictador, después lo sacaron y ahí caí yo también. Cayó el alcalde de ese partido político y caí yo también. De todas maneras me quedé trabajando en el Municipio como ayudante barrendero. Después ascendí. En dos años hice curso de chofer profesional y me quedé. Durante todo este tiempo que estuve en Guayaquil aprendí mucho, muchas cosas porque ya tienes roce con nueva gente, con nuevas ideas. Así, desde que llegué del continente, de Guayaquil, pasé toda mi vida de dirigente, dirigente barrial, dirigente político, dirigente sindical. Estuve con el partido CFP cuando lideraba el finado Asaad Bucaram. Me gustaba la manera como a él le gustaba apoyar a la gente humilde, al pueblo.

Su vida sufrió un vuelco: hasta hoy sigue siendo un dirigente gremial importante que se hizo adulto en contacto con esas redes y esa decisión de salir a trabajar a Guayaquil. Esas redes clientelares del CFP serían luego parcialmente heredadas y transformadas por el PRE, en el Guayaquil de la transición capitalista y de la modernización. La red de punteros o mediadores clientelares, de la cual el cefepismo ofreció el modelo más acabado, se conoció popularmente en el país como el *piponazgo*.

Hay varios contextos locales en los cuales el empleo público todavía tiene una significación importante para reforzar lealtades políticas. En la provincia de Galápagos, la población es muy pequeña y la asignación de los puestos de libre remoción puede llegar a significar una cantidad apreciable de la población de profesionales estables de las Islas (Ospina 2006a: cap 4). Esta importancia

es particularmente aguda en el caso de San Cristóbal, isla de alrededor de 6000 habitantes donde conviven más de 40 instituciones públicas. No solo eso, sino que el rápido crecimiento económico local todavía implica un cierto aumento del número de instituciones y de la cantidad de empleados. El ejemplo más notable es el del Parque Nacional Galápagos, que luego de la aprobación de la Ley Especial pasó de 80 empleados en 1998 a casi 350 en 2004. La práctica política partidaria es heredera de este factor crucial. Según uno de sus rivales, el gran acierto del Partido Social Cristiano en el San Cristóbal de 2004 había sido su control del Tribunal Provincial Electoral mediante el cual rotaban la contratación de jóvenes para tareas de digitación y registro. Poco tiempo, apenas uno o dos meses, pero lograban un reparto de trabajos temporales que beneficiaba a muchas familias ligadas a sus redes (E.G., Puerto Baquerizo, 6/11/2004).

Un ejemplo concreto (Puerto Baquerizo, 6/11/2004). G.U. Llegó a San Cristóbal desde Balzar en 1992. Su familia se dedicaba al comercio de legumbres y de frutas. Empezó como albañil, mesero y portero en una discoteca. Ahora tiene un pequeño negocio en una de las calles más céntricas y turísticas del pueblo. Se lo considera una persona amable y trabajadora que destaca por la constancia de su trabajo. A diferencia de sus competidores, G.U. abría su negocio siempre desde muy temprano, incluso los domingos. Casi nadie era capaz de imitar su ejemplo en un pequeño pueblo acostumbrado al ritmo burocrático del empleo estatal. Era una

persona querida y amistosa a quien coqueteaban todos los partidos. En las elecciones de 2002 apoyó al político local que terminó venciendo en las elecciones de diputados y controlando, luego de una agria disputa, la mayor parte de las instituciones provinciales. Pero su experiencia personal fue mala: estaba decepcionado de ese apoyo que se había revelado sin beneficio de inventario. Curioso de su decepción, le pregunté qué hubiera esperado. "Un puesto para mi hijo, que ya es grande, que es una carga y que tiene un muchachito pequeño. El diputado puso a toda su familia pero a mí me olvidó". G.U. decidiría luego correr por su propia cuenta. Varios testimonios coinciden: la entrega de cargos públicos es la forma de hacer política en San Cristóbal.

En Galápagos las redes clientelares, inextricablemente unidas a las parentelas, muestran todavía un funcionamiento parecido a como pudieron haber funcionado en todo el país en tiempos de mayor discrecionalidad en el manejo del empleo público. La vitalidad de las redes y el control que los caciques locales todavía pueden ejercer de manera relativamente estable sobre la sociedad y la política regional es, tal vez, mayor que en el resto del país. Por supuesto, es perfectamente posible encontrar en muchas localidades caciques presumiblemente clientelares con largos años de hegemonía política. Muchas regiones pueden conservar una verdadera "vitalidad velasquista" en su fidelidad a las redes paternas. Aunque no conozco las

circunstancias específicas, y por tanto no lo puedo afirmar con seguridad, no me extrañaría que sea el caso de la provincia de Los Ríos o del municipio de Chone. Pero hay un factor estructural adicional de dimensiones nacionales que atenta contra la estabilidad del sistema.

Conflictos

En Ecuador no tenemos suficiente información histórica para valorar la profundidad de los cambios en el funcionamiento de las prácticas clientelares que configuran su "crisis" actual. Sabemos apenas que en el marco de la política y la sociedad de la hacienda andina, las relaciones entre patrones y clientes eran una variante de formas aún más antiguas de reciprocidad desigual. Sabemos también que el cambio crítico consistió en que mientras las haciendas hacían la distribución de bienes con recursos que pertenecían al patrimonio personal o familiar del hacendado, los nuevos patrones manejaban ante todo los fondos estatales y, sobre todo, dejaban de expresar un monopolio regional incontestado. Los nuevos patrones operan en medio de una gran competencia de patrones rivales que en ocasiones, pero no siempre, puede aumentar el poder de negociación de los clientes¹³. La falta de estudios monográficos sobre el período crítico de este cambio nos impide caracterizar con mayor precisión la estabilidad y la eficacia del sistema así como las formas específicas que adoptó

13 No siempre, como lo recuerda, Duncan Powell (1970: 416 nota 26).

la organización estatal bajo la presión de esta transformación¹⁴.

La multiplicidad de "patrones" podría, pues, considerarse consustancial al traspaso del clientelismo desde los pequeños pueblos a las sociedades modernas y urbanas (Landa 2004, Caciagli 1996: 22). Pero la tesis que defiende es que en las circunstancias actuales, esa multiplicidad se ha convertido en conflicto y competencia exacerbada. Entonces, aunque puedan existir (y de hecho existen) localidades en las cuales los patrones mantienen de forma relativamente estable su ascendiente sobre sus clientes, su capacidad de articularse con otros patrones locales en redes verticales más poderosas a nivel regional o nacional se encuentra seriamente comprometida.

El punto de partida de la agudización del conflicto es que las clases dirigentes del Ecuador están viviendo desde 1992 un agotamiento de sus mecanismos de transacción tradicionales. Se han agudizado sus conflictos internos, sus disputas, sus dificultades para encontrar acuerdos aceptables. Todo hace suponer que el recrudescimiento de las

disputas tiene que ver con el cambio del modelo económico. La privatización progresiva del petróleo (iniciada precisamente a partir de 1992) agudiza los conflictos sobre los contratos y las concesiones. Las rentas petroleras no pueden ser dejadas en mano de dirigentes serranos, cuando los exportadores costños se quedaron sin los recursos adicionales que la devaluación permitía generar. Esto alienta el crecimiento de las disputas sobre el presupuesto del Estado y el control de instituciones estatales clave. Además, la pugna entre banqueros ha sido una constante en los últimos diez años: el Banco Pichincha contra los dueños de Filanbanco y sus empresas es el más notable. El prebendalismo respecto a los fondos estatales se agudiza precisamente cuando crecen las presiones de organismos internacionales, con todo su aparato tecnocrático, para cambiar las reglas de juego en la asignación de los recursos estatales. La rapiña es una respuesta frecuente en los sistemas moribundos.

Lo que existe en la actualidad es una eclosión de ofertas de bienes, favores y servicios. Ya no hay un patrón, sino de-

14 Este es un llamado a analizar nuevamente el velasquismo pero ahora menos desde las cualidades carismáticas del líder cuanto de su capacidad para crear redes clientelares basadas en su presencia personal. Tal vez incluso desde esta perspectiva se puede reinterpretar el papel de las campañas electorales basadas en la visita personal del candidato a todas las provincias, no tanto como la inauguración de la técnica de "la tarima", es decir, del discurso inflamado para agitar a las masas, sino como una forma de acercar el estado central a la gente para quien esa autoridad; hasta entonces, no tenía rostro humano. Velasco Ibarra se preocupó por saludar a sus votantes, por acercarse a donde vivían, por dejarse ver, tocar y oír de viva voz. Más que encandilar al oyente de sus discursos, tal vez Velasco supo interpretar la necesidad del contacto personal con sectores sociales que perdían la seguridad de las relaciones paternalistas del cara a cara en medio de las cuales habían crecido.

cenos de patrones que se **disputan** las lealtades políticas y sociales de los sectores marginados. Los clientes pueden escoger (y de hecho escogen) entre patrones no solo rivales sino enfrentados entre sí y el mecanismo de control pierde la eficacia del pasado. La proliferación de patrones ha llevado a una competencia muy grande de lealtades cambiantes y frágiles. La entrega de bienes a cambio de lealtad sigue existiendo, pero no logra soldar relaciones personales estables. Ninguna institución o patrón controla una red suficiente de intermediarios locales de manera constante. Y cuando lo logra, rápidamente se ve desafiado por rivales buscando lo mismo.

Este constante desplazamiento de las lealtades lleva a una inestabilidad general que afecta todo el sistema político. Algunos patrones logran mantener lealtades regionales más o menos duraderas (por ejemplo, Abdalá Bucaram), pero sufren la creciente competencia de otros patrones con tácticas similares (por ejemplo, Alvaro Noboa y, más recientemente, Lucio Gutiérrez) o dependen demasiado crucialmente del control de instituciones estatales para mantenerlas y acrecentarlas por la inflación del coste de las entregas que provoca la competencia recrudescida.

¿Crisis?

En el sur de Quito, cada vez que converso sobre política con vendedoras ambulantes o con lavanderas que arrancan cada centavo al día, aparece la misma rabia contenida. Todos los políticos son iguales; mentirosos y corruptos. Precisamente porque todos son iguales,

porque ninguna diferencia discernible aparece en el horizonte diario de su limitada atención a la escena de la política pública, pueden entregar el voto a cualquiera por cualquier razón secundaria. El voto no cuesta nada y no sirve para escoger entre opciones significativamente distintas. Por eso, precisamente por eso, se lo puede vender barato. Los clientes pobres de las regiones marginales de una sociedad excluyente no se tragan las mentiras escandalosas de Alvaro Noboa. No le creen. Ocurre simplemente que entregar el voto por el magnate es percibido como exactamente igual que entregarlo por su oponente: cualquiera sea el resultado, la desconfianza y la incredulidad es el resultado lógico de frustraciones repetidas y constantes. No hay que confundir esa entrega desencantada y volátil del **voto** con la **lealtad** que las relaciones clientelares siempre han buscado conseguir.

Pero los contornos de la crisis del clientelismo, tal como los he descrito, no suponen un cambio en las expectativas sociales. Todo parece indicar que los pobres siguen ajustando sus expectativas respecto a lo que la política les puede ofrecer según lo que puedan obtener de las redes clientelares. Siguen demandando bienes y servicios muy específicos y concretos en sus transacciones políticas. Opinan que es lo único razonable que pueden lograr. Se puede decir, entonces, que la "crisis" que he descrito afecta al modo de funcionamiento del sistema pero no a los supuestos morales y sociales de su existencia. Es como si para los oprimidos, los opresores hubieran roto un pacto social de reciprocidad. Pero no cuestionan la

idea del pacto mismo¹⁵. Están inscritos todavía en la lógica consensual del intercambio y no en la lógica conflictual de las asociaciones ideológicas¹⁶.

Ese límite a la "crisis" del clientelismo es perfectamente explicable. Las condiciones sociales subyacentes que lo permiten se mantienen imperturbables ¿Cuáles son? Insisto en tres, que surgen de la literatura y que parecen muy bien adaptadas al Ecuador de inicios del nuevo siglo.

Dos condiciones básicas: por un lado, una sociedad marcada por la debilidad de los grupos organizados, en la que solo una minoría sea capaz de acceder a los bienes que la mayoría necesita, y amplios sectores de la población busquen protección contra la inseguridad que esto produce; y, por otro, un sistema de valores que subraye el particularismo de las relaciones sociales por encima de criterios universalistas de reparto público (Moreno Luzón 1999: 88; cfr. también Caciagli 1996: 19)

La extrema "indefensión" de los pobres y la gran desigualdad en el acceso a los bienes necesarios para su vida. Pero además, para que la entrega de bienes materiales o de servicios pueda recibir cierta contrapartida de lealtad, debe haber alguna matriz cultural preestablecida que entienda esa práctica como "normal" y la distingue, por ejemplo, del acceso a un *derecho* social básico y universal. Los bienes que el pobre recibe, para que generen sentimientos de gratitud y lealtad, no pueden ser, por ejem-

plo, un derecho social cuya provisión es la *obligación* de una institución determinada sino un acto de generosidad individual de una persona particular.

Pero hay más: para los actores no existen perspectivas alternativas. Cuando se presentan, parecen ilusorias y precarias. La convicción generalizada se expresa en la frase "así marcha el mundo, siempre marchó así" (...) el fatalismo (Caciagli 1996: 48)

La ausencia de alternativas es el gran éxito y la gran fortaleza del nuevo orden de dominación en el que vivimos. Los intentos neocorporativos de las experiencias más exitosas ligadas al movimiento indígena ecuatoriano no han logrado constituirse como un horizonte viable más allá de algunas experiencias marginales (Ospina et al 2006).

Esa es la doble faz de la crisis del clientelismo en el Ecuador. Por un lado se mantienen las condiciones estructurales que lo hacen persistente. Por otro, las fisuras del modo de dominación que he intentado develar no son desdeñables. Aunque la entrega del voto sigue haciéndose por lógicas clientelares, los pobres no entregan con igual facilidad su lealtad estable y su confianza verdadera. La situación es volátil precisamente porque la desconfianza es generalizada. El conflicto en las alturas del poder se trasladó al llano y perdieron consistencia los mecanismos por los cuales el control político tradicional podía llegar a tener un rostro humano y familiar aceptable.

15 Tomo la idea de Barrington Moore (1978: 84).

16 Luigi Graziano, citado por Caciagli (1996: 28-9).

Bibliografía

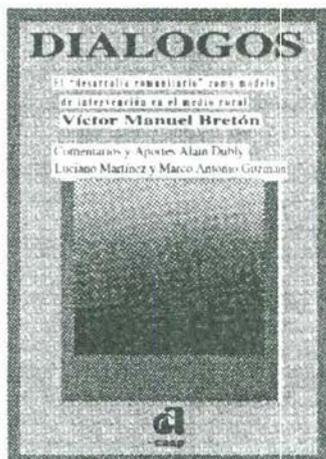
- Auyero, Javier
2001 [1997] *"La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo"*. Buenos Aires: Manantial. Cuadernos argentinos.
- Auyero, Javier
2004 *"Clientelismo político. Las caras ocultas"*. Buenos Aires: Capital intelectual. Colección Claves Para Todos.
- Bourdieu, Pierre
1991 [1980] *"El sentido práctico"*. A. Pazos (trad.). Madrid: Taurus ediciones.
- Bustamante, Fernando.
1999 "Política. Los polos de la crisis: su racionalidad y horizonte". En *Ecuador Debate*. No. 47. Quito: CAAP. Agosto.
- Caciagli, Mario
1996 *"Clientelismo, corrupción y criminalidad organizada. Evidencias empíricas y propuestas teóricas a partir de los casos italianos"*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. Cuadernos y Debates 60.
- Castillo, Blanca, Carmen Herrera, Hermel Jarrín, Carlos Ricaurte, Rosa Serrano y Segundo Serrano
2005 *"Desde las islas encantadas. Historias de vida de colonos en Galápagos"*. P. Ospina (Compilador). Quito: Corporación Editora Nacional – Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Corral, Jorge y Luis Corral
2005 "Desarrollo Local Humano Sustentable: una deconstrucción crítica de su concepto: alcances de las propuestas y prácticas de los gobiernos locales indígenas de Saquisilí (1996-2004) y Cotopaxi (2000-2004)". Quito. Documento preparado para Heifer – Ecuador. Inédito.
- Duncan Powel, John
1970 Peasant society and clientelist politics. En *American Political Science Review*. Vol. 64, No. 2. Junio.
- Guerrero Burgos, Rafael
1994 *"Regionalismo y democracia social en los orígenes del CFP"*. Quito: CAAP, Diálogos.
- Landa, Ladislao
2004. *"Waqamuwanku haykumuyku. Nos llaman y entramos. Los modos de participación en el espacio rural: Cusco y Apurímac"*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos. Estudios de la sociedad rural, 27.
- Lentz, Carola
1997 [1988] *"Migración e identidad étnica. La transformación histórica de una comunidad indígena de la sierra ecuatoriana"*. Postfácio A. Guerrero. B. Pedersen (trad.). Quito: Abya – Yala.
- Maignushca, Juan y Liisa North
1991 Orígenes y significado del velasquismo: lucha de clases y participación política en el Ecuador, 1920 – 1972. En R. Quintero (ed.). *"La cuestión regional y el poder"*. Quito: Corporación Editora Nacional / FLACSO / CERLAC. Biblioteca de Ciencias Sociales 29.
- Menéndez – Carrión, Amparo
1986 *"La conquista del voto: de Velasco a Roldós"*. Quito: FLACSO – Corporación Editora Nacional.
- Moreno Luzón, Javier
1999 El clientelismo político: historia de un concepto multidisciplinar. En *Revista de Estudios Políticos*. No. 105. Julio – septiembre. Madrid.
- Montoya, Gustavo
2002 *"La independencia del Perú y el fantasma de la revolución"*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos – Instituto Francés de Estudios Andinos. Colección mínima 53.
- Ospina, Pablo (coord.)
2006 *"En las fisuras del poder. Movimiento indígena, cambio social y gobiernos locales."* Quito: Instituto de Estudios Ecuatorianos.
- Ospina, Pablo
2006a. *"Galápagos, naturaleza y sociedad. Actores sociales y conflictos ambientales en Galápagos"*. Quito: Corporación Editora Nacional / Universidad Andina Simón Bolívar. Biblioteca de Ciencias Sociales 55.
- Vinueza, Amanda y Patricia Miranda
2005 "La transición hacia un gobierno alternativo con énfasis en la aplicación de los objetivos del Plan de Desarrollo Participativo de Cotopaxi (1996 – 2004)". Monografía final para el sistema de capacitación en el manejo de los recursos renovables, Consorcio CAMAREN. Latacunga y Quito: IEE. Inédito. Diciembre.

EL "DESARROLLO COMUNITARIO" Como modelo de intervención en el medio rural

Víctor Bretón

Comentarios:

Alain Dubly, Luciano Martínez, Marco Antonio Guzmán.



La historia de la relación Estado-Comunidades siempre será incompleta sino introducimos la acción de la Misión Andina en Ecuador, en un contexto en el que se incian complejos cambios en América Latina en la búsqueda de una modernización agraria nunca acabada, y en el que se presentan intensas movilizaciones campesinas hacia cambiar la injusta estructura agraria vigente.

Este es el entorno en el que se ubica el análisis de Víctor Bretón, documento central de esta publicación que cuenta con los versados comentarios de A. Dubly, uno de los más activos pensadores de la ruralidad; de L. Martínez un permanente investigador y de M.A. Guzmán, en algún momento Director Ejecutivo de la Misión Andina.

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.

De 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 Bolivia¹, 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 descentralización². 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 clientelismo³ 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 redundaría 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 vulnerables⁴. 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 Brasil⁵ – 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 ^b	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 ideológica⁷. Ahora bien, el análisis se desplazó a mediados de los años 90 hacia una posible modernización del clientelismo⁸, 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 casos⁹, 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 afectivos¹⁰, 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 ilegal¹¹, 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), decidimos¹² en el estudio sobre El Alto de la Paz en Bolivia, Santiago Centro e Iquique¹³ 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 electoral¹⁴, 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 voto¹⁵.

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 derecha¹⁶). 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 Argentina¹⁷, 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 populares¹⁸. 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-

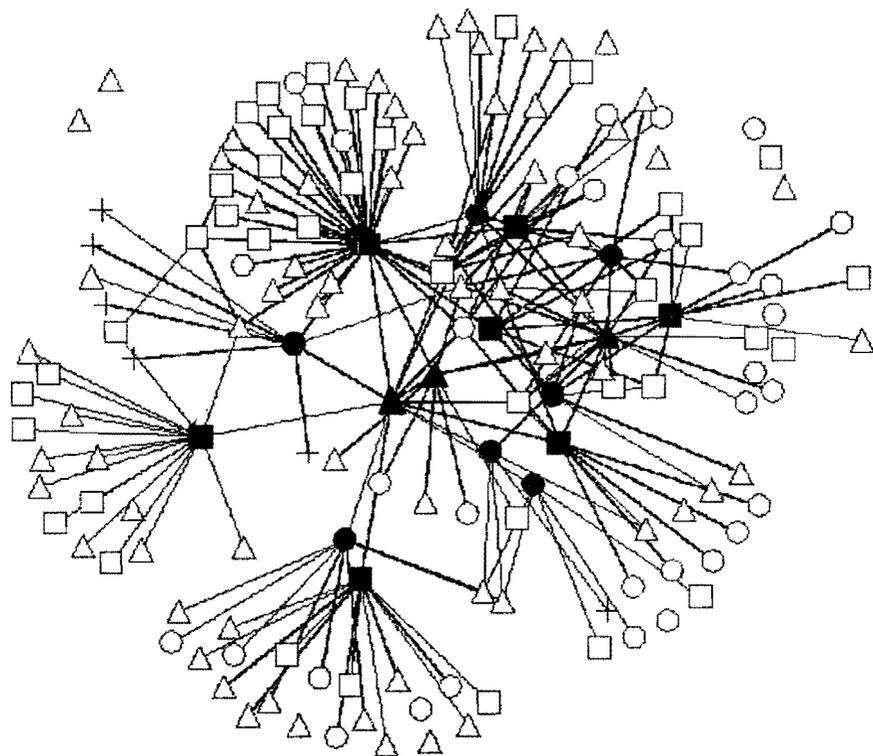
quinarias electorales que buscan establecer relaciones de interfaz entre la comunidad y el poder político. Es heurístico entonces centrar los estudios en las organizaciones intermedias que se mueven en la política local¹⁹, pues los recursos se movilizan a ese nivel.

- 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



Autoridades²⁰ (Gobierno, municipalidades, políticos)



Intermediarios²¹ (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 específicas²². 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 financiamiento²³. 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"²⁴ 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 política²⁵.

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 análisis²⁶.

- 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 latitudes²⁷. 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 desconstrucción 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.
- 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
- 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/espinoza.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
- 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



El clientelismo político como intercambio*

Susana Corzo Fernández**

Desde que el clientelismo se constituyera en objeto de estudio para los antropólogos y más tarde para los científicos de la política, se han ido transformando las definiciones y las interpretaciones sobre este fenómeno de forma apreciable. El mismo concepto ha sido tan maleable y flexible que se ha utilizado para describir diferentes prácticas que no siempre han respondido a la esencia de la relación de clientela.

Asimismo, las diferentes sociedades o culturas en las que se ha analizado el clientelismo no han contribuido a consolidar una definición aplicable a todos los contextos, porque el clientelismo se manifiesta de forma distinta en función del contexto en el que se utilice. Por ello, los estudios comparativos han derivado en caracterizaciones que en muchos casos han contribuido a confundir la forma de actuar de los ciudadanos con su forma de ser. No ha bastado relacionar el clientelismo con las etapas por las que los países han ido pasando para consolidar su desarrollo político y económico, como es el caso de los estudios realizados en Latinoamérica. Así como tampoco se ha aclarado su significado al identificarlo con los sistemas de dominación de pa-

tronos respecto de clientes, porque en pocos casos se trataba de clientes, tal y como lo describen la mayoría de los capítulos del libro de Gellner. En la mayoría de estos países –Marruecos, Argelia, Túnez, etc.–, la relación de intercambio estaba supeditada a una dependencia económica y social respecto de los poderes locales o estatales. Cuestión que impide el uso del intercambio sin sobrepasar los límites de la legalidad o de la objetividad en la distribución de los recursos públicos.

El hecho de que proliferaran los estudios sobre el clientelismo en América Latina, en la ribera del Mediterráneo, o en los países en transición hacia la democracia, ha sido un obstáculo, además, para detectar la funcionalidad del clientelismo y su versatilidad para adap-

* El artículo apareció en la versión electrónica num. 206, de Work Papers del Institut de Ciències Polítiques y Socials. Barcelona. Su publicación cuenta con la autorización expresa de la autora.

** Profesora Titular de Ciencias Políticas. Universidad de Granada.

tarse a cada país o comunidad, a cada contexto político, a cada sistema político, a cada cultura política y a toda práctica política en general, como instrumento válido para la democracia.

Por ello, se profundiza, en este trabajo en el concepto de clientelismo político y en su distinción de otros fenómenos confundidos con él, como la corrupción manifestada en el voto cautivo y el tráfico de influencias, por ejemplo, y el caciquismo. Se describe la estructura de la relación clientelar en los diferentes ámbitos de la política en los que se dispone de recursos públicos que puedan utilizarse como contenido del intercambio. Se exponen las funcionalidades de un fenómeno hasta ahora deslegitimado para el desarrollo de la democracia haciendo referencia a sus posibles patologías. Así mismo, se describen las nuevas manifestaciones del clientelismo moderno, sin que por ello se establezca una teoría general aplicable a todas las sociedades y culturas.

Evolución y manipulación histórica del concepto

El marco teórico que se ha ido reconstruyendo a medida que se han abordado los estudios de las diferentes manifestaciones de las relaciones de clientela, ha cambiado. Su transformación ha estado marcada por la determinación de la estructura de la relación clientelar, su contextualización y las características que se han identificado tras su aparición.

El origen del término demuestra la facilidad con la que se presta a la confusión y a la manipulación de quien halla, en sus funcionalidades, justificacio-

nes para considerarlo como un elemento patológico de la democracia y, a su vez, como un instrumento que disminuye los efectos de las ineficacias de los propios Estados y su administración. Por ello, a lo largo de siglos se ha puesto de manifiesto el atractivo de este término, de su estudio, y de sus efectos sobre el desarrollo y la consolidación democrática.

Los estudios etimológicos son una prueba de la versatilidad del término. En relación a la raíz latina del término clientelismo se señala la expresión "cliens". No obstante, la dificultad está en determinar qué expresiones o expresiones es la antecesora de "cliens". Los diferentes estudios citan tres verbos posibles: *clinere*, *colere*, *cluere*.

El significado semántico de estos tres verbos es diferente. *Clinere* significa "apoyarse en", *cluere* "el que está atento a" y *colere* "habitar con". La evolución de estos verbos identifica a *colere* como la antecesora de la raíz *cliens*, pero su significado "habitar con", no es el más próximo a lo que se entiende por cliente según las connotaciones que ha tenido el concepto a lo largo de la historia. Cuestión que sí cumplen los otros dos verbos, *clinere* y *cluere*, aunque no se les reconozca finalmente como voces antecesoras de "cliens". Se trata, pues, de una muestra evidente de que en un momento determinado existió un interés concreto en aplicar el término cliente a un personaje diferente al que inicialmente correspondía, de forma que la evolución etimológica y semántica son contradictorias. Hallamos, por tanto, tres fenómenos ligeramente diferenciados en sus orígenes que finalmente se identifican con una sola palabra:

"cliens". A partir de las tres raíces se confunden tres formas diferentes de relacionarse.

En *clinere* y *cluere* la relación se define bajo una estructura social en la que existe una dependencia: "apoyarse u obedecer", y en *colere*, la relación se produce en situación aparentemente de igualdad: "habitar con", pero sólo en sus orígenes, porque más tarde evoluciona hacia *colens* o *colonus*, origen de la palabra colono en el medio rural (campesino), adaptándose a una relación de mayor dependencia económica que cuando se trataba de "habitar con".

Este hecho no sería trascendental si no fuese porque en unos casos la situación de los que se relacionan está sometida a un estado fuerte de dominación, en otro a un estado de semidependencia económica, y finalmente la tercera situación responde a una relación entre iguales. Así, lo que parece ser una confusión técnica proporciona el conocimiento de una estrategia sobrevenida tras el uso de las relaciones de clientela para diferenciar estratos sociales. Si en un principio se trató de establecer relaciones o lazos entre clases socialmente separadas (patricios-plebeyos en la Roma clásica), los intereses en mantener esa separación, y que unos predominasen sobre los otros, concedieron al clientelismo un poder que no tenía en un principio.

La formación de la ciudad, la crisis económica y las estructuras heredadas de los ejércitos etruscos fueron los factores que modificaron las relaciones establecidas por los propios ciudadanos de Roma, y los causantes del deterioro de las relaciones sociales, a pesar de la

superioridad de la civilización romana respecto de la de los etruscos. Estas relaciones, hasta ese momento, se desarrollaban entre estructuras sociales separadas, pero elegidas para intercambiar servicios de forma complementaria. Situación que cambió con la importación de las costumbres de los etruscos y de su estructura militar, que pretendían mantener las desigualdades y las dependencias económicas de unos grupos respecto de otros. Así, se deformó lo que en un principio gozaba de una funcionalidad positiva en cuanto a que aproximaba a los grupos distanciados por causas diferenciadas.

Siglos más tarde, el clientelismo político se convierte en un fenómeno polémico al cual dedican tiempo los antropólogos, sobre todo porque necesitaban un fenómeno que fuese útil al debate entre los defensores del "émicos" y del "éticos". El clientelismo se convertía en un símbolo de las diferencias entre el comportamiento y el lenguaje que se utiliza para describir ese comportamiento. De esta forma, la construcción lingüística ha demostrado que sirve para identificar múltiples fenómenos diferentes cuya conexión está en la relación de intercambio que se produce entre las partes afectadas. Ahora bien, las condiciones que rodean ese intercambio, el margen de libertad de la que gozan los que lo practican, las condiciones económicas, sociales y políticas, el tipo de relación entre los actores implicados, es decir, las condiciones micro y macro, dibujan un clientelismo diferente en cada situación.

Un ejemplo de ello está en cómo se ha utilizado en España el término clien-

telismo para identificar al caciquismo en detrimento del primero. Es difícil desligar el clientelismo del recuerdo de las relaciones entabladas durante la Restauración. Se trata de dos conceptos que se usan como si fuesen sinónimos.

El caciquismo fue la manifestación de un sistema de dominación¹ que frenó los errores del "encasillado". La mayoría de la producción científica sobre el caciquismo insiste en unir este fenómeno con el sufragio y los límites impuestos al mismo. No obstante, el caciquismo fue más allá de la formación de clientelas electorales en torno a los caciques, como veremos a continuación. Lo utilizan, por una parte, los caciques para defender sus intereses económicos, y por otra, el poder central para crear identidad nacional y controlar los gobiernos locales financiando su déficit (Alvarez Junco, J., 1996: 71-89). Su identificación con el fraude y la manipulación electoral está relacionada con la necesidad que tienen estos caciques de legitimar un poder, que ya tienen, y desmovilizar a las masas en un contexto de grandes desigualdades (Ortí, A., 1975: 256). Es más, llegó a ser una especie de "estructura paralela a la formal del Estado" (Tuñón de Lara, M., 1972: 155-238).

La mayoría de las clientelas que se formaban en torno al cacique, se generaban mediante el mecanismo del favor y la dependencia económica de los

clientes respecto del patrón. El caciquismo, en sí mismo, no se fundamentaba en estas clientelas sino que eran un instrumento más que utilizaba el cacique para corregir los errores del "encasillado", aún disponiendo de bolsas de votos incondicionales. En ningún caso la relación fue libre, no se daba algo a cambio de algo, sino que se obligaba a realizar una determinada acción bajo el temor de perder la subsistencia económica. Durante la Restauración se manifestaron dos tipos de favores que generaban relaciones de dependencia del cliente respecto del cacique. Por un lado, el favor privado se concedía por amistad, por protección de los dependientes y por relación familiar; y, por el otro, el favor público se producía para colectividades o grupos afectados por un mismo problema económico de un colectivo dependiente del cacique. En ambos casos, el mecanismo del favor se manifestaba como algo secreto y que había que ocultar para evitar que desapareciese.

El cacique obtenía con estos favores el apoyo incondicional de individuos y grupos que le concedían a su vez prestigio ante el poder central. Se constituía en representante ante el gobierno central. Él, ante sus dependientes era el único actor capaz de solventar sus problemas de supervivencia y mejora económica. Esta circunstancia también permitía al cacique el liderazgo del partido

1 La línea seguida por Jaime Vicens Vives, Tuñón de Lara y Alfonso Ortí se mueve en esta interpretación del caciquismo. Y María Sierra, en su investigación sobre la familia Ybarrá, describe cómo los elementos que conforman la estructura del poder son la estrecha relación que existe entre la preeminencia económica y el protagonismo político (Sierra, M., 1992: 112-113).

político en el cual militaba, aunque esto no era importante porque la reciprocidad del favor entre la clase política española iba más allá de los colores partidistas, y predominaba la amistad y los compromisos entre caciques (Sierra, María, 1992: 99-102)².

Los recursos de los que disponían los caciques eran fundamentalmente privados; a casi todos les respaldaba una fortuna familiar que les atribuía una eficacia ante los ciudadanos. Les valía el interés por defender su patrimonio para garantizar su eficiencia. No obstante, no era el grado de influencia que tenían sobre el poder central sino su poder económico el que les hacía posible ofrecer contratos de trabajo, ascensos o traslados en la administración pública, o incluso influencias en la resolución positiva para sus favorecidos de conflictos entre éstos y el Estado.

Por tanto, el perfil de los caciques que describimos estaba basado en la caracterización hecha por Tuñón de Lara. Los caciques poseían sobre todo inmuebles, es decir, tierra. Eran grandes empresarios con posibilidad de contratar y emplear, y tenían gran capacidad para

influir en la toma de decisiones económicas, políticas y administrativas, porque pertenecían al mundo de la Banca, la Iglesia, el Ejército o los burócratas. Cuatro ámbitos en los que abundaban apellidos de caciques que se dedicaban a la política, directa o indirectamente. Los mecanismos que utilizaban, además del favor, eran el miedo³, la violencia psíquica, simbólica e incluso física. Incluso la corrupción se utilizó en todos los casos, y la manipulación de los resultados electorales, en determinadas regiones (Tuñón de Lara, 1975: 123).

El caciquismo no sólo se producía en épocas de campaña electoral, sino que constituía la forma en que se desenvolvían las relaciones entre las elites económicas, tratando de legitimarse como poseedores del liderazgo político, y los ciudadanos. No obstante, destacaba su utilización en aquellas circunstancias en las que no existía certeza de ganar elecciones utilizando el "encasillado". En estos casos, y ante la incertidumbre, los caciques utilizaban a sus "clientelas dependientes" para recabar mas votos.

Las candidaturas de cada partido eran producto del consenso entre las fa-

2 En los legados del Archivo Histórico Nacional existen pruebas de que caciques que apoyaron o militaron en el partido Conservador solicitaban favores a ministros liberales y viceversa (Sierra, María, 1992: 106).

3 Tuñón de Lara hace una clasificación de tipos de caciquismo en orden al grado de presión que ejercen sobre sus clientes y que es específico de cada comunidad autónoma. Por ejemplo en las tierras castellanas y Galicia habla de caciquismo persuasivo, y en Andalucía, Extremadura y la Mancha de caciquismo coactivo que utiliza al Estado para falsificar las elecciones. También en un estudio realizado sobre el terror y el miedo en América Latina, cuando se habla de miedo como una forma de violencia política, se hace alusión a que es consecuencia de una coerción asimétrica y relaciones de poder entre desiguales (Torres Rivas, E., 1996: 73-88)

milias influyentes cuando no existía el monopolio de una sola. Quien determinaba los candidatos en cada lista era el poder central, a partir de la información que requerían de los gobernadores civiles de cada provincia. (Tusell, Javier, 1995: 23-54)⁴. Javier Tusell describe el proceso que traemos a colación, para justificar una de las diferencias fundamentales entre el caciquismo y el clientelismo político (moderno o de partidos).

En este proceso, el Subsecretario del Ministerio de la Gobernación solicitaba de los gobernadores civiles un informe con el nombre de las personas influyentes en cada localidad⁵ y provincia. Además, requería también el nombre de los cargos ocupados a nivel local y provincial, las alcaldías vacías, el número de simpatizantes de cada partido o sindicatos y las posibilidades de conflicto si se imponían resultados muy diferentes a los que esperaba la población; por ejemplo, que en un municipio con 6.000 afiliados de un sindicato de izquierdas no obtuviese ningún escaño para un partido de izquierdas podía generar escándalo. La autoridad debía cuidar estos detalles para impedir que se generasen sospechas y se restase legitimidad a las elecciones celebradas.

A través del Ministerio de la Gobernación se estudiaba dónde existían vacantes para introducir personas extranjeras a esa localidad, qué localidades eran afines al gobierno central y qué in-

termediarios tenían compromisos con determinados caciques, para recabar el mayor número de votos tanto de unos como de otros. Tal fenómeno se conoce con el nombre de "pucherazo". Finalmente se elaboraban las listas desde Madrid, por parte del Ministro de Gobernación, y se enviaban a los gobernadores civiles para que coincidiesen con los resultados obtenidos tras las elecciones.

Como se aprecia, en ningún momento de este proceso han intervenido las clientelas manifestando su voluntad. Entonces: ¿qué papel desempeñaron en el caciquismo? Tal y como demuestran los legados históricos del Archivo Histórico Nacional (A-19 a A-29) eran un instrumento del sistema de dominación que trataba de dar legitimidad a los resultados electorales. Se utilizaban las clientelas, o lo que es lo mismo, el cacique requería de los votos de sus dependientes o de los benefactores de sus favores, cuando intuía que el "encasillado" no iba a conseguir que los resultados electorales coincidiesen con lo pre-dispuesto desde el poder central.

El clientelismo en el caciquismo fue un instrumento al servicio del fraude y la corrupción. Demuestra su utilidad para perpetuar un sistema de dominación, pero en ningún caso se trata de un mismo fenómeno que se manifiesta en períodos distintos con características similares.

El clientelismo político es la conse-

4 Aunque la investigación de Tusell se refiere a 1930, el procedimiento era el mismo que el practicado durante la Restauración ya que lo describe como un residuo que perdura en el tiempo.

5 Tusell expone que en Granada existen 35 caciques de los que destacan por su influencia los Moreno Agrela y los Sánchez Acosta. (Tusell, J., 1976: 305).

cuencia de la utilización de las relaciones de clientela en el marco de la política. Por ello, ha de diferenciarse la relación de intercambio que se produce en la formación de clientelas, del fenómeno hacia el cual deriva su utilización, como pueden ser la corrupción, el tráfico de influencias, el fraude, el caciquismo, etc. De la misma forma que no necesariamente tienen que derivar unos en otros.

La corrupción es el término que más se relaciona con el clientelismo político, incluso identificándolos. Uno de los motivos por los que se confunde a ambos términos está en que, tanto en el clientelismo como en la corrupción, se produce un intercambio; no obstante, esta característica no es suficiente como para equiparlos porque ambos fenómenos, aunque se recalca la parecida función instrumental que tienen, (Graziano, L., 1980) —en cuanto a que privatizan la vida pública y tratan a los bienes públicos como elementos divisibles, excluyentes y a los que se les da un precio—, no se desenvuelven dentro de los mismos parámetros de legalidad. Se aprecia que la razón principal de su identificación se encuentra en que el

clientelismo, en ocasiones, puede ser un instrumento al servicio de la corrupción, y ésta, a su vez, puede ser consecuencia del clientelismo cuando a partir de él se sobrepasan los márgenes de la legalidad. En ambos casos, se vinculan, pero no necesariamente van unidos.

Se entiende, en este trabajo, por corrupción política aquella situación cuya iniciativa procede tanto desde la autoridad, y se dirige a actores que no lo son para incrementar el poder de ésta (corrupción ascendente), como desde los actores hacia la autoridad (corrupción descendente) para incrementar el patrimonio de los mismos (Belligni, S., 1987: 61-68). En ambos casos se sobrepasan los límites de la legalidad para obtener beneficios *extraposicionales*, es decir, ajenos a la remuneración de la actividad que se desempeña. A veces, implica deslealtad, traición, e incumplimiento deliberado del sistema normativo y de lo que podríamos denominar código moral, social y jurídico (Theobaldi, R., 1990). El intercambio se produce de forma implícita, aunque se explicita en el ejercicio no responsable de funciones políticas o administrativas. En términos jurídicos⁶, la corrupción política se con-

6 Las legislación que regula la Corrupción en España se corresponde con la L.O. 9/1991 de 22 de marzo, en la que se hace referencia, en su introducción, al tráfico de influencias, y la reforma del Código Penal de 1995, Título XIX arts. 404-445. (Jiménez de Parga, 1997: 137-138). Además, con carácter preventivo, la Ley de Contratos del Estado establece como sistema ordinario de contratación, el de concurso. Las finanzas cuentan con el control interno por parte de la Intervención General y el Tribunal de Cuentas. En la lucha contra la corrupción también aparecen las medidas para controlar las actividades económicas de las personas que desempeñan cargos públicos (Ley de Incompatibilidades Ley 12/1995 de 11 de mayo), controlar el uso de los gastos reservados (Ley 11/95 de 11 de mayo) y de la financiación de los gastos de los partidos políticos (Carmona, M., 1995: 66-70).

creta en el soborno, –que consiste en pagar una cantidad de dinero a cambio de no cumplir con una obligación–, y la extorsión, que garantiza la eficacia y rapidez en el cumplimiento de una obligación (Garzón, E., 1995: 46) que no tendría que retardarse⁷, pero que para evitarlo se utilizan mecanismos ilegales.

Della Porta e Ives Meny especifican que el intercambio que se produce está basado en cambiar decisiones por dinero (Weingrod, 1968: 379), no median la lealtad ni la confianza como características específicas de la relación de clientela (Graziano, L., 1980; Della Porta, D., Meny, I., 1995: 235). El intercambio en la corrupción se produce en los márgenes de la ilegalidad y la ilegitimidad, ya que se cuestiona la supervivencia del sistema, como totalidad, al significar un desorden social que corre el riesgo de extenderse (López Escalera, N., 1997: 117-118). Además, con la corrupción se produce inquietud entre la población porque esas actitudes y prácticas no encajan con los patrones sociales de las conductas aceptadas para el desarrollo de la actividad pública (Jiménez de Parga, 1997: 139).

La corrupción, además, por ser un hecho ilegal e ilícito, se desenvuelve en la clandestinidad (Padioleau, J.G., 1975 y 1982) y tiene altas dosis de ocultismo⁸ (López Escalera, N., 1997: 119), crece en la oscuridad como los hongos (Moreno Ocampo, L., 1997: 425) para no facilitar pruebas que demuestren los delitos o supongan una llamada a la responsabilidad política y generen una posible y obligada dimisión.

Las causas que motivan la aparición de la corrupción, según Chocano, son tres: la predisposición a querer practicarla, la posibilidad de hacerlo y el convencimiento de que se obtiene más de lo que se arriesga (Chocano, A.J., 1995: 59); no obstante, la aparición de la corrupción, su propia naturaleza y noción no siempre van unidas a una matriz teórica (Bobbio, N., 1984: 11), aunque tratemos de aproximarnos a estos tres aspectos a través de sus propias manifestaciones.

Las características de los procesos corruptos están condicionadas porque el actor que practica la corrupción intercambia algo que no es suyo, no le pertenece, y, aunque reciba un beneficio

7 Existen numerosas figuras para determinar el tipo de corrupción: cohecho, fraude, tráfico de influencias, malversación de fondos, estafa, falsificación de documento público, etc. En nuestra investigación no entramos en ellas porque no es lo que nos acerca a comprender las diferencias con el clientelismo, sólo las señalamos a modo de información.

8 Heidenheimer, A.J. y otros consideran que en las democracias modernas se registran tres tipos de corrupción, la gris, la negra y la blanca. La corrupción negra es aquella en la que se incluyen las violaciones más escandalosas de las reglas establecidas. La corrupción blanca es la que es tolerada por la mayoría, pues se integra en las corruptelas o malas costumbres, de imposible erradicación. Y finalmente, la corrupción gris que es la más difícil de detectar porque nadie quiere hablar de ella, (Jiménez de Parga, 1989: 218).

añadido, los efectos de su decisión no recaen sobre él porque la otra parte utiliza el contenido del intercambio como resultado de la valoración externa o ajena; tiene un precio y puede traducirse en una compraventa. En el clientelismo no se intercambia un contenido al que pueda atribuírsele un precio estándar, la valoración surge desde la interpretación subjetiva de lo que la otra parte está dispuesta a intercambiar.

En la corrupción se posee información de la que carecen los que están por encima jerárquicamente, por lo que se desenvuelve dentro de lo oculto y secreto. Por todo ello, las relaciones de clientela pueden estar al servicio de la corrupción, así como el propio clientelismo, pero tal situación no significa que sean lo mismo. Se pueden establecer las siguientes diferencias: los mecanismos de exclusión e inclusión son diferentes en el clientelismo que en la corrupción.

En esta última es más difícil introducirse porque mientras que en el clientelismo el incremento de clientes supone un crecimiento de apoyos y votos, en la

corrupción se requieren actores con posibilidad y disponibilidad económica capaces de ofrecer beneficios económicos (Sapelli, G., 1994: 27-29) e influencias. Por tanto, el grado de exclusión es mayor en la corrupción que en el clientelismo. En este último no hay límites para introducirse en la relación.

Una segunda diferencia es que en la corrupción existe plena conciencia de la ilegalidad de la actuación. El actor que la practica la elige conociendo que ha de ocultarla. En el clientelismo, por el contrario, quienes lo practican no tienen conciencia de estar realizando algo que hay que esconder aunque no se haga público. Los actores que se oponen y lo critican son los que a posteriori no se benefician de la relación y la comparan con la suya. Por consiguiente, existe más un resentimiento que un reconocimiento de que sea una ilegalidad o un acto ilegítimo⁹.

La corrupción política, por tanto, además de ser un elemento de rechazo del orden simbólico de la ética política¹⁰, inmerso en el discurso político y en la opinión pública, no es aceptado ni

9 Tanto Robert, K. Merton como Samuel P. Huntington no muestran una actitud beligerante contra la corrupción ya que le conceden una función integradora de los marginados del sistema, aunque a nuestro entender ambos confunden el clientelismo con la corrupción y el voto cautivo (Merton, 1957; Huntington, 1968).

10 En un estudio realizado sobre la corrupción en España se establece la relación estrecha entre ésta y la Historia Moderna de España para desvincularla del gobierno socialista. Para tal fin se hace un recorrido por el siglo XIX y XX y se describen los instrumentos corruptos que se utilizaron en los diferentes períodos históricos pero no es suficiente como para considerarla parte de la cultura política española (Heywood, P., 1995: 89-91) y de sus comportamientos.

pública ni privadamente¹¹, ni siquiera por quienes lo practican. No ocurre lo mismo con el clientelismo político que aunque también está en la doble estructura normativa: orden simbólico, orden estratégico¹² (Becquart-Leclercq, J., 1984: 77-94), comienza a ser aceptado. En la mayoría de los casos es aceptado como algo a lo que todos están dispuestos a acogerse si ello obtienen un beneficio; aunque no se suele reconocer explícitamente, por la carga simbólica que se le ha dado a tal práctica a lo largo de la historia. Es decir, su aceptación se realiza en conversaciones propias de contextos o círculos de confianza, pero no de forma pública.

Por otra parte, de entre los fenómenos identificados con el clientelismo como el voto cautivo, hay que aclarar que se trata de un hecho que manifiesta cierta manipulación del voto. En países como Brasil, se han utilizado estrategias tales como acumular indigentes para ofrecerles durante un día bienes de todo tipo y obligarles a votar a un partido (voto gregario), o amenazar con cualquier medida económica, como el despido, a un colectivo dependiente económicamente de un patrón (voto vendi-

do). En ambos casos son equiparables a fenómenos como el caciquismo, donde la clientela está al servicio del fraude y la corrupción, pero no se trata del clientelismo en el sentido en el que se define en este trabajo.

Definición del clientelismo como intercambio en las sociedades democráticas

Si como hemos visto, el clientelismo político es un instrumento al servicio de múltiples intereses, y de ahí derivan sus consecuencias, siempre habrá que desligar el intercambio de los objetivos que se busquen con el mismo. Se entiende el clientelismo político como la consecuencia de una relación personal de intercambio, en el ámbito de la política, que se establece de forma voluntaria y legítima, dentro de la legalidad, entre los que pueden ocupar u ocupan cualquier cargo público y los que desean acceder a unos servicios o recursos públicos a los que es más difícil llegar, que no imposible, de no ser por este vínculo o relación. Se trata de un intercambio extrínseco entre partes, que beneficia a ambas, porque su situación de desigualdad funcional no afecta al intercambio

11 De cualquier forma la corrupción, según Franco Cazzola (1988), provoca malestar desde el punto de vista ético o moral, pero su interpretación depende de la teoría que la observe. La moralista lo ve de forma diferente a como lo ve la integracionista (Merton, Abueva, Bayley, Left-Leys, etc), la institucionalista (Huntington, Heidenheimer, Scott, etc) o la economicista (Nye, Pinto- Duchinsky, Adckerman, etc.); tanto es así que cada una de estas teorías detecta distintas causas y efectos. Si para los moralistas las causas son múltiples y el efecto mayor es la deslegitimación, para las otras tres los efectos son el desarrollo, el bien social, económico o político (Cazzola, Franco, 1988: 18).

12 Este autor alude con estos términos a lo que en palabras cotidianas expresamos con el dicho "una cosa es la que predico (simbólico) y otra lo que hago (estratégico)".

que ambas partes requieren para alcanzar sus fines.

En la definición propuesta se explica que se trata de una relación política, porque no es exclusivamente económica o de amistad, ni tampoco de solidaridad. Reporta un beneficio, no necesariamente cuantificable, a partir de un intercambio directo e indirecto que se produce en el ámbito de lo público aunque responda a mecanismos propios del mercado privado (Günes-Ayata, 1994: 19-26).

Se practica desde la opción libre de elegir o no tal vínculo, porque no se concreta de forma explícita en un acuerdo ni tampoco bajo presión directa. Ambas partes eligen libremente esta forma de actuar porque les aporta aquello que desean obtener. La entrada en la relación se hace voluntariamente ya que la vinculación entre ambas partes no es de dependencia sino de complementariedad de intercambios. Es más, al existir otros actores que pueden sustituir a cualquiera de ellos, introducen un margen de competitividad bastante considerable. Si aceptásemos la dependencia de una parte sobre la otra se supondría la existencia de un estado de dominación, lo cual es incompatible con el hecho de que ambos actores comparten valores y orientaciones cognitivas que conceden al intercambio la legitimidad para practicarlo (Silva, C., 1994: 167). Esta relación deja de ser legítima cuan-

do provoca perjuicios a un tercero, en cuyo caso también pasa a ser ilegal y por tanto no responde a las características del clientelismo político, sino a las de la corrupción y fraude¹³.

Además, en la definición se menciona el concepto de legitimidad, debido al papel que desempeñan las relaciones de clientela. Como exponía Weber, "la dominación no se basta a si misma con la obediencia de los dominados, sino que ha de contar con la aceptación o percepción de la autoridad como legítima para ejercer sus mandatos" (Weber, M., 1993: 170-175). En este sentido, la legitimidad está condicionada, también, a la eficacia con la que cuentan las instituciones políticas para que el dominado confíe en esa autoridad (Linz, J., 1978: 97ss.). Por consiguiente, además de encontrar esa legitimidad en las elecciones, en las que se respetan los principios de universalidad, igualdad y libertad, las relaciones de clientela pueden desempeñar un papel importante en la legitimación de las actuaciones de los representantes elegidos. Las relaciones de intercambio, que en ellas se establecen, son un elemento que favorece la consolidación de la legitimidad de la autoridad en un estado imperfecto, en lo que a eficacia se refiere. Dichas relaciones acercan a los actores que intervienen en la relación reforzando la percepción eficaz sobre las instituciones públicas.

13 En otro epígrafe diferenciamos las relaciones de intercambio por el ámbito en el que se desenvuelven. Cuando son un instrumento al servicio de la subversión del orden jurídico, éticamente establecido, dejan de ser relaciones específicas del clientelismo y pasan a ser fraude y corrupción.

En consecuencia, el clientelismo atempera la frialdad que genera la lejanía entre el Estado y la Sociedad (Günes-Ayata, A., 1994: 51-52) de manera que el ciudadano concibe aquello que practica como una forma de acercarse a la toma de decisiones. El intercambio da sentido a su participación política, al obtener una respuesta eficaz y concreta del Estado que satisface sus necesidades. Esto no significa que pueda sustituir a la participación política como medio formalmente establecido para relacionarse con el Estado, sino que las relaciones de intercambio tienen capacidad para complementar las deficiencias de los canales de comunicación (ciudadano-administración) formalmente establecidos (Escobar, C., 1994: 158).

Si tenemos en cuenta que la organización y distribución de recursos y servicios públicos depende de la decisión de la autoridad y de la agenda política, el hecho de que el ciudadano exprese sus demandas y esto determine las prioridades de la agenda, conlleva una eficacia que incrementa la capacidad de presión y hace efectiva la representación de los electores que participan de la relación clientelar.

En cuanto a la desigualdad funcional a la que se ha hecho referencia en numerosos estudios, reconocen el perfil de los que practican las relaciones de clientela en el contexto estudiado, de ahí que se destaque a las partes que ocupan una posición diferente, pero la cuestión radica en que ambas desean establecer el intercambio. Es más, el contenido lo determinan ellos, y en esa determinación son iguales ante el recurso del que disponen: el voto, el apoyo, etc. Cada parte busca en la otra un be-

neficio. La posible interpretación que desde fuera se realiza y el lenguaje con el que se describe, están supeditados a la subjetividad de quien está ajeno al intercambio o no participa del mismo.

En cuanto al papel que juegan los intermediarios depende del lugar y del contexto que se elija como objeto de estudio. Los partidos políticos tienen un protagonismo incuestionable en el clientelismo político en las sociedades democráticas consolidadas, de ahí que sean un elemento importante en el establecimiento de intercambios y en la determinación del tipo de clientelismo político que se genere: clientelismo electoral, clientelismo de partido y clientelismo burocrático. Los intercambios son similares e incluso los actores que los llevan a cabo son los mismos; lo que cambia son los contenidos de los intercambios. En el primer caso se intercambian votos por respuestas eficaces a colectivos clientes; en el segundo, apoyos por apoyos y, en el tercero, recursos públicos por apoyos.

Estructura de la relación de intercambio: beneficios extrínsecos o intrínsecos

La amplia gama de estudios realizados sobre el clientelismo permiten extraer características de los procesos comunes que se desarrollan a partir de los diferentes intercambios en los distintos países estudiados. No obstante, aunque no son útiles para extraer una teoría general, lo son para deducir el proceso que se repite en todo proceso de intercambio. En concreto, en las motivaciones que conducen a los diferentes actores a introducirse en esta relación, la percepción que se tiene de este fenómeno

no y los vínculos que se establecen es lo que se pretende explicitar.

Toda relación de clientela exige la participación de dos actores como mínimo. No es decisión de un sólo individuo sino que han de existir dos voluntades o más para que se produzca. La decisión de implicarse en ella es individual al tener que comprometerse con la otra parte en mantener un intercambio preestablecido, aunque no particular y excluyente. El compromiso se establece entre sujetos individuales, aunque los beneficios no sólo tienen que repercutir sobre éstos, sino que pueden hacerlo sobre colectivos o grupos.

Por ejemplo, en la participación política, como acción individual o colectiva, puede manifestarse el primer estadio del clientelismo porque esté motivada por el interés en conseguir un bien. El político promete una serie de actuaciones, y el votante le vota para beneficiarse de dichas actuaciones o los ciudadanos se movilizan para reivindicar un bien al Gobierno. De la misma forma se trata de una relación de intercambio que puede llegar a ser de clientela. La tradición conductista, entre otras, permite comprender algunas de las razones que subyacen a las diferentes formas de participación política (Marsh, D., 1997: 69) y de clasificar al clientelismo político como una forma de participación eficaz (Boissevain, J., 1966: 18-33; Weingrod, A., 1968: 377-400, 1977: 41-52; Powell, J.D., 1970: 411-425; Silverman, S.T., 1970: 327-339). En este sentido, el reconocimiento de las relaciones de clientela política, como forma de participación, conllevan la concesión al ciudadano de un margen más amplio para

incidir en la toma de decisión, que la simple participación electoral.

En el clientelismo electoral, siempre que el cliente recibe la contraprestación a su voto mediante una actuación que le favorece, indirectamente está participando en la construcción de su futuro. Ahora bien, se trata de un arma de doble filo porque las relaciones de clientela son susceptibles de contaminarse y llegar a constituirse en corrupción, tráfico de influencias, etc.,. Por ello, la interpretación novedosa que propone al clientelismo, como un fenómeno que puede desempeñar una función positiva, parte de una concepción limpia y transparente de los intercambios que se produzcan. Todo lo que sobrepase esa transparencia dejará de ser clientelismo para ser otra cosa diferente; no obstante, no es fácil relacionar ambos conceptos, clientelismo y participación política por la carga peyorativa que tiene el primero ya que si se desvincula de todo tipo de corrupción o acción ilegal, los propios ciudadanos pueden llegar a considerar a la participación en redes de clientelas como una forma eficaz de reivindicar demandas a los poderes públicos.

En toda participación puede existir un componente violento o pacífico, de la misma forma que puede existir una motivación ideológica progresista o conservadora, pero no entraremos en este aspecto. La cuestión es que en ambos casos el intercambio pretende alcanzar un fin. Se trata de un intercambio buscado que se enmarca dentro de la legitimidad de buscar aquello que a uno le satisface. Los estudiosos de la psicología reconocen la predisposición

innata que todo ser viviente tiene de mejorar su situación. Si aceptamos esa afirmación aparentemente obvia, una de las principales motivaciones que inducen al individuo a participar en política, o a introducirse en la relación clientelar, es la de mejorar su situación¹⁴.

En la línea mantenida por George Simmel en sus diferentes investigaciones, todo lo que hace el hombre está movido por el propio interés. Este autor afirma que en toda relación existe un “dar para recibir” y que la mayoría de las relaciones humanas son relaciones de intercambio.

Por tanto, el clientelismo político como intercambio, puede entenderse, desde el punto de vista de Simmel, como “la acción recíproca más pura que componen la vida humana en la medida en que ésta ha de ganar sustancia y contenido” (Simmel, G., 1977: 48). De esta misma forma, cuando el ciudadano participa en política es porque va a repercutir positivamente sobre él, y si entabla una relación de intercambio a tra-

vés del clientelismo político no es porque dependa de lo que le ofrece la otra parte, como en el caciquismo, sino porque desea ese intercambio como fiel reflejo del sentimiento que tiene de sus carencias (Simmel, G., 1977:49).

En toda relación de intercambio el contenido ha de ser valorado por quien participa de la relación. Toda valoración que sea ajena a las personas o grupos que participan del mismo está supeditada a otros condicionantes que nada tienen que ver con lo que ocurre en el intercambio. En esa relación de intercambio, que varía según el tipo de clientelismo de que se trate, tanto una parte como la otra valoran lo que reciben de forma subjetiva y lo consideran como algo más valioso de lo que ofrecen a cambio¹⁵. El valor no lo da un precio fijado por el mercado, por eso no es una compra-venta. Se trata de una valoración subjetiva que conlleva el vínculo que se establece con la otra parte.

Es muy gráfico el ejemplo de un ciudadano que solicita un préstamo a una entidad bancaria para comprar una vi-

14 Thomas Hobbes (1588-1679) llegó a la conclusión de que todos los individuos deseaban sobre todo lo mejor para sí mismos, y cuanto más mejor. Afirmaba que les movía el egoísmo natural de buscar un beneficio subjetivo que no siempre coincidía con el beneficio objetivo. Más tarde, otros autores le dan la razón cuando mencionan ejemplos como el suicidio, el altruismo, etc., como situaciones donde se duda de quién está en disposición de elegir lo mejor para sí. Se trata de un debate antiguo que retomamos más tarde cuando cuestionamos la pertenencia del voto como derecho o como privilegio.

15 A diferencia de lo que defiende Panebianco cuando explica que “la relación entre un líder y sus seguidores debe concebirse como una relación de intercambio desigual en la que aquel gana más que este” (Panebianco, 1990: 64), en esta investigación consideramos que el valor que se da al bien intercambiado es difícilmente cuantificable de forma objetiva ya que el valor real en el intercambio sólo lo da el propio individuo que lo practica, como veremos más adelante.

vienda. Él sabe perfectamente que la vivienda va a costarle mucho más al tener que pagar ese préstamo, pero valora de forma positiva el hecho de disponer de una vivienda, en el presente, a pesar de no disponer de dinero. Los costos de capital le impiden comprarse un nuevo coche o amueblar la casa de forma lujosa, pero a su vez goza de una vivienda en el presente, en el lugar que él desea, y sin tener que esperar a ahorrar el dinero necesario para tal fin. El banco, por su parte, corre el riesgo de no recuperar lo invertido, pero a pesar de ello su beneficio económico supera ese posible costo y entabla la relación. Ambas partes eligen, según sus deseos, el camino y los medios para alcanzar sus fines.

El medio es el intercambio, el mismo que se utiliza en el clientelismo político sea del tipo que sea. Ahora bien, no podemos identificar lo que se intercambia, porque, en el ejemplo, ambos actores actúan y disponen de bienes privados, y en el clientelismo, los bienes intercambiados son públicos y privados. Sin embargo, es un ejemplo que sirve para comprender el clientelismo político porque, además de suponer un intercambio, implica una renuncia a otras actividades o a otras formas de conseguir el fin buscado.

En el ejemplo descrito, la vivienda no sólo le resulta a priori una *igualdad valorativa objetiva* porque le produce una ventaja subjetiva, de forma que equilibra el costo o sacrificio económi-

co con el beneficio (Simmel, G., 1977: 66-67) de tener la vivienda en el presente, sino que le supone renunciar a otras compras para financiar el préstamo.

En el clientelismo político, de la misma forma, cuando un individuo entra en la relación de clientela electoral, burocrática o de partido, a priori valora el intercambio de forma objetiva. En el caso del clientelismo electoral, por ejemplo, el voto se equipara objetivamente a los beneficios que va a obtener de su representante elegido, y el costo que supone renunciar a votar a otro partido está compensado con la valoración subjetiva que hace sobre lo que recibirá a cambio de su voto. Es la carencia lo que mueve hacia el intercambio, y es esta necesidad la que añade ese valor subjetivo a lo intercambiado.

Si diferenciamos la forma de intercambio que se manifiesta en cada tipo de clientelismo, los comportamientos cambian ligeramente en función del bien intercambiado¹⁶. En el clientelismo electoral el votante da su voto, el cual le pertenece por derecho, (McKenzie, W.J.M., 1962: 27) a aquel partido que le va a proporcionar las prestaciones que desea recibir de la administración o del Estado en su conjunto. No sólo son favores que se intercambian por votos (Weingrod, A., 1968: 377-400) sino que son recursos públicos que se distribuyen de forma acorde con un programa electoral determinado. En el clientelismo burocrático el cliente, co-

16 Panebianco destaca la insuficiencia de definir el poder como una relación de intercambio porque no se concreta el contenido de lo que se intercambia. Por eso, cuando se concreta el contenido del mismo es fácilmente identificable.

mo individuo agregado o parte del grupo, concede su apoyo al intermediario del que dispone para relacionarse con el poder, a cambio de ser tratado positivamente y con preferencia como grupo objetivo en sus actuaciones.

En el clientelismo de partido, el cliente da su apoyo a un líder, facción o corriente a cambio de obtener un beneficio en la distribución de los recursos y servicios públicos cuando esta facción, líder o corriente alcance el poder.

En el primer caso, la parte contraria, tradicionalmente identificada con el patrón, accede o continúa en el poder; en el segundo, se mantiene de forma estable, y en el tercero se promociona social y políticamente para mantenerse o crecer en las cotas de poder.

En los tres casos la relación de intercambio supone un beneficio subjetivo para quienes lo practican. Ahora bien, ¿es éste el único medio o la única vía para obtener los bienes que se desean conseguir?; si fuese así, estaríamos hablando de beneficios intrínsecos, es decir, sólo se pueden conseguir a través del clientelismo. Por el contrario, si se pueden obtener por otros medios estamos hablando de beneficios extrínsecos (Blau, P., 1966: 93).

El grado de persuasión en cada tipo de clientelismo es distinto. En el primer caso, depende del nivel de competencia electoral entre partidos; en el segundo, de la práctica del principio de universalidad en el uso de los recursos públicos y, en el tercero, del grado de organización, representación y participación real de los interesados y de los afectados por las decisiones de la autoridad pública. No obstante, el grado de domina-

ción viene definido por la exclusión que se produzca para aquellos que no entran en la relación.

Para Simmel el intercambio supone el primer contacto con la justicia. En el clientelismo político esto es importante porque es lo que influye en que se generen unas consecuencias que lo convierten en un instrumento al servicio de determinados fines. Por ejemplo, bajo un sistema de dominación, "el que está por encima" obtiene "del que está por debajo" aquello que se le antoja. El dominante no requiere de un intercambio y de la voluntad del otro para obtener lo que desea del otro, simplemente se lo quita. *"Frente al expolio o al regalo, en los cuales se agota el impulso subjetivo, el intercambio, implica una valoración objetiva, una reflexión, un reconocimiento mutuo, una reserva del deseo subjetivo inmediato. Que esta reserva no sea voluntaria sino obligada a causa de la desigualdad de poder carece de importancia puesto que lo decisivo es que esta desigualdad no conduzca al robo sino a la acción objetiva común que surge de la reciprocidad de los sujetos. El intercambio es el primer medio de vincular a la justicia con el cambio de la propiedad, al ser receptor y donante a la vez"* (Simmel, G., 1977: 347).

Si se reconoce a la relación de clientela política como de intercambio, se supera, en cierta medida, y con las precauciones necesarias, la idea comúnmente transmitida y aceptada de que el clientelismo sea específico de un sistema no democrático o de un sistema en transición. El rechazo a este fenómeno no está en él mismo sino en que hay otra persona, ajena a la relación, que

desea obtener los mismos beneficios y no los recibe porque no es cliente. Esa es la parte oscura del clientelismo y lo que influye para que el contenido sea extrínseco o intrínseco. Como expresa Simmel no es el deseo tan sólo el que otorga al objeto su valor práctico y eficaz, sino el *deseo de otro* (Simmel, G., 1977: 45).

Cuando un individuo observa lo que adquiere un tercero es cuando añora que él también lo desea. El hecho de comparar su situación con la del que está cerca, le invita a determinar y definir sus carencias, motivo por el cual el clientelismo tiende a ser tachado por aquellos que puntualmente no se benefician de él y aceptado por los que lo practican y se benefician. Ocurre tanto a nivel individual como cuando, desde el sentimiento de pertenencia a un grupo, clase, facción, etc., se descubre esta carencia. Esto lleva a pensar que otra de las motivaciones que conduce a este tipo de prácticas no es la relación individual, únicamente, sino también los logros que se obtienen a través de la asociación y el corporativismo, muy relacionados éstos con el clientelismo burocrático y de partido, y la formación de redes.

Tradicionalmente, en el clientelismo político, la relación ha sido individual, y, aunque aún perdura esta forma de intercambio, el clientelismo moderno tiene, cada vez más, una naturaleza de grupo. En la actualidad, la relación particularista es la misma pero varía la naturaleza de la asociación, porque si antes se producía entre individuos, ahora también se produce entre grupos (Graziano, L., 1976: 154-155). Se podría ha-

blar de asociaciones clientelísticas tales como grupos de interés, facciones de partidos, coaliciones, sectores de población, grupos de empresas, etc.

Se puede reproducir un intercambio vertical o un intercambio horizontal. En el primer caso, se habla de un intercambio que impide la acción colectiva en cuanto que el individuo se beneficia de la relación por el hecho de estar aislado y establecer un vínculo personal. En el segundo caso, el hecho de estar asociados para relacionarse con la autoridad, fomenta la acción colectiva, porque aunque se benefician individualmente de la relación, comparten su situación con otros individuos, es decir, ya no están aislados. Sin embargo, existe el riesgo de que la acción colectiva de esos clientes, relacionados entre sí por su asociación, pueda llegar a transformarse ante el temor o miedo a perder los servicios públicos conseguidos. Esto impide la movilización del grupo ante nuevas circunstancias o necesidades. La práctica de un tipo de relación u otra, o el predominio de la verticalidad u horizontalidad, también depende del tamaño del grupo y de la naturaleza del mismo.

No hay que olvidar que la naturaleza de la relación mutua, en el clientelismo, es contradictoria (Roniger, L., 1994: 207) porque aunque se produce entre sujetos posicionados de forma jerárquica o en situación de desigualdad funcional (Cazorla, J., 1994, 1996: 300), y contiene cierto grado de persuasión, también implican reciprocidad, cooperación y son elegidas voluntariamente por quienes lo practican, porque de entre los que se pueden elegir, el elegido

es el que les reporta un mayor beneficio subjetivo. Por tanto, el intercambio no siempre es simétrico ni coincide en el tiempo. Es un intercambio que se desenvuelve en un amplio margen de incertidumbre, aunque a su vez reduce la inseguridad de quien lo practica, porque le garantiza la consecución de aquello de lo que carece.

Graziano utiliza el modelo de Peter Blau para explicar el intercambio que se produce con el clientelismo. Distingue entre intercambio directo o diádico, que se manifiesta en las sociedades tradicionales, e indirecto, que es más propio de las sociedades modernas, aunque en ambos casos se generan importantes consecuencias políticas.

A partir del modelo de Peter Blau y de las conclusiones a las que llega Graziano se pueden diferenciar dos causas que generan el uso del intercambio político: el intercambio como un instrumento más de los que se pueden utilizar en política para alcanzar un fin, y el intercambio como ideología haciéndolo un fin en sí mismo y no un medio. Cuando es un medio se habla de intercambio extrínseco y cuando es un fin se refiere a un intercambio intrínseco; es decir, que sólo se pueden alcanzar los fines buscados mediante el intercambio.

En las sociedades tradicionales, como por ejemplo durante la Restauración española, el intercambio que se producía en el caciquismo era la única vía para la supervivencia del que era dependiente económicamente del cacique. El intercambio respondía no a una ideología sino a una forma de dominación. En la actualidad, esto se reproduce cuando la asociación o los individuos no tienen

otra vía, diferente a este intercambio, para alcanzar los fines deseados. Así, el intercambio se convierte en un fin en sí mismo disminuyendo la competitividad entre partidos y la competitividad electoral.

Por el contrario, en el intercambio extrínseco esta situación es diferente porque las vías para conseguir un fin son múltiples. El intercambio es un instrumento más de los que pueden ser utilizados, ya sea por vía individual directa entre grupos y autoridad, o indirecta según el modelo de Olson (Olson, M., 1965: 65). Según este autor, aunque la relación puede ser vertical y horizontal esto no es lo más importante, sino que quien condiciona y fundamenta la misma son los incentivos selectivos como elementos que motivan la relación. Olson los define como de inmediatos, predominantemente individuales y con cierto grado de coacción pero, en todos los casos, la asociación es un medio para alcanzar esos incentivos y tal situación no frena la acción colectiva, sino que incluso la impulsa, ya que es la vía para alcanzar nuevos objetivos.

El problema surge cuando nos planteamos si el temor a perder lo conseguido frena esta acción e incluso la inhibe. Pero en tales casos, su causa no está en el intercambio, sino en el grado de coacción que ejerce la autoridad o el representante que media entre el cargo público y el cliente. El margen de igualdad y libertad concede a la relación mayor capacidad porque está conducida por valores sociales compartidos que facilitan el control del grupo por parte de la autoridad (Graziano, L., 1976: 165-166), aunque no supongan necesariamente una reducción de sus derechos.

Deducimos pues, que pueden existir consecuencias tanto positivas como negativas en función de cómo se entienda el intercambio como un medio o como un fin. En ambos casos, se puede llegar al control del grupo o del individuo, todo depende del grado y tipo de coacción que ejerza la autoridad y del grado de movilización y aceptación del individuo o del grupo que establezca el vínculo.

De entre las consecuencias positivas del clientelismo como intercambio que encontramos en las ideas de Graziano, destacamos las siguientes: la aparición de una reciprocidad particular que acerca al ciudadano a la autoridad y que legitima a la misma, una integración social, en segundo lugar, motivada por la canalización de las demandas entre ambos que favorece la organización de la oposición; y, finalmente, una mayor confianza en el Estado al conseguir el cliente aquello que demanda del primero.

En los tres casos se produce una legitimación del poder y un incremento en la estabilidad del mismo, aunque al mismo tiempo se tiene el riesgo de generar una desideologización progresiva del partido y un aumento de la profesionalización de la política (Graziano, L., 1976), en la medida en que los partidos se transforman en gestores públicos que

obtienen mayores apoyos cuanto más eficazmente respondan a las necesidades de los ciudadanos. En este caso, el político no es el defensor de un proyecto de sociedad, sino un gestor eficaz al servicio del interés particular de quien le vota.

En cuanto al intercambio intrínseco, en el que la relación está orientada hacia el control del cliente (Blau, P., 1966: 209) y por tanto a conseguir su sumisión, la consecuencia negativa está en que deslegitima el poder e inhibe la acción colectiva de los clientes¹⁷. Es más, llega a no requerirse el intercambio sino que se impone un sistema de dominación, o se crea un partido ideologizado, más que profesionalizado, que sólo responde a los intereses de la elite que lo dirige.

Según este discurso, que es el resultado de la interpretación de lo que exponen los autores mencionados, se tienen argumentos para defender la funcionalidad del clientelismo como intercambio, aunque en esa acción influyan aspectos que no siempre estén al alcance de la racionalidad.

Tal argumento se expresa en el gráfico 1. La concepción e interpretación del intercambio es lo que traiciona al propio concepto de ideología, ya que ésta debe entenderse como un medio para conseguir unos fines¹⁸. Unos medios

17 Cuando Peter Blau se refiere a los clientes del Estado y Graziano lo interpreta en relación a que estos facilitan la legitimación del poder, los denomina subordinados frente a líderes. En esta investigación el término cliente no se entiende como de subordinado ya que no consideramos que sea una relación sometida a una desigualdad económica o jerárquica, sino una desigualdad funcional (Cazorla, J., 1996: 300).

que, en muchos casos, pueden ser el propio clientelismo político.

La importancia está en descubrir en qué medida el intercambio se realiza con plena autonomía y si existe conciencia de ser una elección racional. La discusión, a partir de lo expuesto, la centramos en si este comportamiento, desde la teoría de la elección racional y de los argumentos de Downs, responde a los parámetros generales del comportamiento político, como resultado de la toma de decisiones que el individuo realiza para conseguir determinados fines. Es decir, si entendemos el intercambio como una decisión racional que se toma desde la independencia emocional, desde la reflexión, y desde el cono-

cimiento de todas las vías posibles para conseguir los fines buscados¹⁹.

En toda relación de clientela existen elementos que reducen la racionalidad absoluta, porque se trata de elecciones inmersas en situaciones dinámicas y cambiantes. No obstante, la elección, de introducirse en la relación, reduce la incertidumbre generada por las actuaciones generales de la autoridad en la medida en que, el que establece el vínculo, se acerca al Estado por canales no establecidos formalmente.

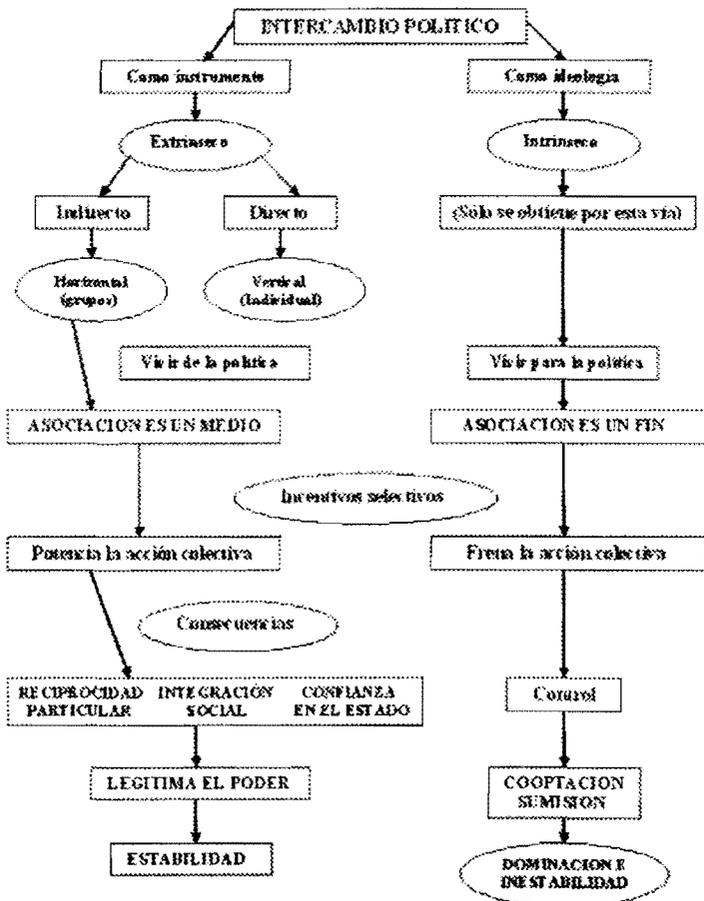
Existen numerosas críticas sobre esta teoría que aluden a las presiones externas que condicionan al que decide limitando su libertad (Lindblom, C., 1963), pero en este sentido sólo desta-

-
- 18 La propia Biología, cuando interpreta las formas en que se asocian algunos seres vivos para sobrevivir o vivir mejor, establece una clasificación que nos puede clarificar la comprensión del clientelismo político. Se habla de *cooperación inconsciente* cuando los seres vivos se asocian en grupo porque sobreviven mejor que de forma aislada; de *mutualismo* cuando estos se benefician de su asociación hasta tal punto que no podrían sobrevivir por separado; de *protocooperación* cuando el beneficio es para ambos pero podrían sobrevivir por separado porque ninguno de los dos depende del otro; de *comensalismo* cuando uno solo se beneficia porque de estar sólo no sobreviviría aunque no le perjudica al otro y de *amensalismo* cuando un ser vivo sale dañado de tal asociación, aunque el daño disminuye cuando se estabiliza la relación. Si trasladamos esta clasificación a la práctica política del clientelismo del siglo XX podemos identificarlo con la *protocooperación* puesto que tanto el cliente como el político o gestor de la administración pueden sobrevivir por separado, aunque ambos se benefician al intercambiar aquello de lo que carecen. Es más, tenemos la oportunidad de diferenciarlo con el caciquismo tradicional al que podemos equiparar al comensalismo, y al voto cautivo como el equivalente al amensalismo. Dicha clasificación está extraída del manual de Biología de Claude A. Villee. Séptima edición de Nueva Editorial, 1987.
- 19 Tal afirmación recuerda el modelo racional de H. Simon (desde el análisis de políticas públicas) en el que el conocimiento omnicompreensivo es la garantía del éxito en la toma de decisiones, aunque también recordamos las críticas que los restantes modelos como el limitado, incrementalista y papelera hacen sobre la posibilidad de tener ese conocimiento racional.

camos que el comportamiento clientelar, aún estando sometido a la racionalidad limitada, reduce la inseguridad generada por no conocer si la actuación de la administración pública responderá a unas demandas específicas o lo hará de forma general. Si el poder público

responde con una ambigua gama de actuaciones iguales para todos, sin atender a las específicas necesidades de cada ciudadano, el margen de incertidumbre para el afectado es superior a si las respuestas son dirigidas a colectivos clientes.

Gráfico 1
Intercambio político y sus consecuencias



Elaboración propia a partir de las ideas de los autores citados en el texto.

El aceptar la relación de clientela como de intercambio, elegida racionalmente, supone indirectamente la exclusión de la vinculación de este fenómeno con cualquier contexto autoritario o de dominación. Por el contrario, lo acercamos a sociedades en transición hacia la democracia, a sociedades en procesos de modernización y a contextos democráticos consolidados.

En todos los casos, se sigue tratando de una opción a elegir, de un comportamiento que tiene unos efectos. Por tanto, si entendemos y aceptamos el fenómeno clientelar como un comportamiento que es producto del intercambio y que está movido por el deseo innato de todo individuo de mejorar su situación, sólo nos cabe entenderlo como una forma más de participar en la toma de decisiones que directamente afectan al que se introduce en esa práctica, aunque no por ello tengan que someterse a las consecuencias negativas que producen cuando sobrepasan los límites del juego democrático.

Para continuar con el discurso que se viene desarrollando, el voto, como se ha dicho, puede ser un contenido en el

intercambio que se establece en la relación de clientela electoral.

Anthony Downs, en su teoría económica de la democracia, se acercó, entre otros aspectos, a la lógica que movía al votante cuando se encontraba ante las urnas para emitir su voto. En su teoría se encubría una aparente aproximación a la teoría del intercambio que no era tanto producto de la relación entre el individuo y el partido, sino que lo era del propio funcionamiento de la política. Por ello, en el intento de buscar a los científicos de la política que han desarrollado esta teoría sin insistir demasiado en la economía política, al modo en que lo hace Downs, o sobre la acción colectiva desarrollada por Mancur Olson²⁰ y los descubrimientos al respecto de la escuela del "Public-choice", destacamos a Sydney Waldman, un teórico que, sin hacer escuela, ha logrado dar el paso de la teoría del intercambio social al dominio de lo político (Claeys, P.H. et Froignier, A.P., 1995: 34-36) considerándolo como un intercambio indirecto²¹.

Si profundizamos en la lógica del votante cuando se plantea sus opciones, además del análisis racionalmente limi-

20 Mancur Olson (1965), cuando describe las cuatro posibilidades para que se mantenga la organización de los grupos de interés, propone la forma de solventar el problema de la desmotivación de aquellos que lucharon por los bienes colectivos (bienes de los que todos se benefician), cuando éstos constatan que los que no lucharon por la consecución de esos bienes, también se benefician de los logros obtenidos. En una de esas posibilidades habla de crear incentivos selectivos, los mismos que posibilitan la relación clientelar en términos de costo beneficio.

21 La obra de Sydney Waldman a pesar de su originalidad no ha suscitado demasiados seguidores, quizá porque está inspirada en la Teoría psicológica del aprendizaje de Homans y utiliza una metodología hipotético-deductivo. No obstante la recoge Claeys y Froignier por la utilidad que tiene para explicar el funcionamiento y naturaleza de los sistemas políticos (Claeys, P. & Froignier, A., 1995: 39).

tado del coste de su elección, influyen en él su experiencia, su cultura, su ideología, su memoria histórica, la tradición familiar, la opinión pública, la opinión de los medios de comunicación, y, sobre todo, sus necesidades más inmediatas²². No obstante su conducta no es previsible de forma continua porque no siempre es consciente de su elección. Reinhard Zintl lo explica argumentando que cuando un partido logra centralizar una campaña electoral en un tema prioritario obtiene votos suficientes como para ganar las elecciones (Zintl, R., 1995: 151). Lo que significa que cuando hay un tema destacado sobre el resto, éste puede ensombrecer tanto la ideología del votante como sus intereses, e incluso su relación clientelar con el partido al que siempre había votado por ser el que ha implementado las políticas que le afectaban positivamente.

Los argumentos de Zintl serían cuestionables si existiesen clientelas arraigadas que no se dejasen llevar por la corriente de opinión o por la moda. Un ejemplo de lo expuesto se experimentó en España durante la campaña electoral de las elecciones generales de 1996 y autonómicas de 1994 y 1996 en Andalucía. El tema que destacaron los medios de comunicación, y que por tanto ocuparon a la opinión pública, fue el de la corrupción. El partido de la oposición se presentó como el único medio para acabar con la misma. Dicho partido monopolizó la campaña, de manera

que no hubo lugar para discutir en profundidad temas que incluían los diferentes partidos políticos y que eran tan trascendentales como la forma y el grado de privatización de las empresas públicas o el mantenimiento del Estado de bienestar, entre otros. Tales circunstancias modificaron las prioridades de los ciudadanos a los que ya no les preocupaba tanto si se defendía un Estado de Bienestar o si se privatizaba el patrimonio público. En ese contexto, sólo les urgía acabar con el clima de corrupción que se denunciaba en los medios de comunicación y en los tribunales de justicia competentes.

Este contexto daba la razón a Zintl porque se priorizó un tema más que el resto. Por ejemplo, la corrupción aparecía como el principal problema de España dejando de lado a los problemas del paro y el terrorismo. A pesar de esto, y de que todos los ciudadanos estaban más o menos sujetos a este clima de opinión, nueve millones de votantes mantuvieron su apoyo al partido que había gobernado durante catorce años y que según la oposición era el que había originado tanta corrupción. Desde la interpretación de Reinhard Zintl la causa estaría en que una parte del electorado hacía prevalecer sus intereses, como clientes, sobre los intereses creados en la opinión pública desde el partido de la oposición. Es decir, a pesar de un clima adverso, existe un vínculo entre electorado y el partido político que hace pre-

22 Todo esto si se encuentra en un contexto con alto grado de competitividad electoral y donde se respetan las libertades y derechos de forma material, porque en caso contrario además le condiciona la presión de aquellos que están por encima de él.

valecer su lealtad por encima de las corrientes de opinión pública.

En este sentido, se habla de clientes que no condicionan su intercambio al estado de la opinión pública. En cambio, los votantes que no mantienen esa lealtad son los que cambian su voto con mayor facilidad, algo que por otra parte favorece la competitividad entre partidos y la alternancia en el gobierno.

Además, los temas que distanciaron en aquel momento al elector de cada partido político, no sólo fueron los "position issues" sino la prioridad de los "valance issues" (Stokes, 1963: 368-377)²³ que en ese momento consistían en la rapidez de acabar con la corrupción. La lucha contra la corrupción era un tema compartido por todos los programas electorales, pero a quien más beneficiaba en aquel momento era al partido de la oposición. Así pues, la influencia del contexto sobre el voto (Anker, Hans, 1990: 373-387) es mayor cuando no existen clientes del partido político. La clientela se mantiene leal y es algo más reacia a los cambios, lo que impediría las oscilaciones entre gobiernos de la derecha y de la izquierda cuando la competencia electoral es alta.

Se podría argumentar, entonces, que en el momento en que un elector establece sus preferencias, motivadas tanto por sus intereses como por la opinión pública que le condiciona, de ser un elector más pasa a ser un cliente potencial del partido si recibe de éste las respuestas esperadas. La permanencia de

esta relación de intercambio, que va más allá de una simple transacción porque existe reciprocidad (Easton, D. 1965), y una valoración subjetiva de los que participan, llega a constituirse en clientelar en la medida en que se produce un ajuste mutuo y estable (cuatro años o más) entre las demandas del votante y las ofertas del programa electoral plasmadas en las palabras del representante del partido que lo hace visible.

Se acepta la idea de que las distancias entre los partidos políticos y los electores, cuando median valores compartidos, son las mismas (Zintl, R., 1995: 152), es decir, al elector le parece igual votar a un partido que a otro porque ambos contienen en sus programas el afrontar parecidas situaciones. En cambio, cuando cada partido establece diferencias al considerar unos temas más importantes que otros, el elector ya no se sitúa a la misma distancia respecto de cada partido, sino que se aproximará a aquel que manifieste prioridad en los temas que a él le interesan. En palabras de Stokes, como decíamos antes, estaríamos hablando de "valance issues" y "position issues", es decir, de temas que son de interés para todos los electores y de temas sobre los que difieren las opiniones de los electores, respectivamente.

En lo que a la primera expresión se refiere, difícilmente se podrán crear relaciones de clientela con los temas que son compartidos por todos los partidos (acabar con la corrupción). En cambio,

23 Con tales expresiones Stokes (1963) venía a definir los temas que eran compartidos por todos los electores (valance issues) y los temas que diferenciaban a los electores porque cada uno de ellos los valoraba de diferente forma (position issues).

en los temas que no son compartidos (concepción del Estado de Bienestar) si es posible la generación de estas relaciones en la medida en que su presencia en un programa excluye la posibilidad de que aparezca en el contrario o, que apareciendo en ambos, se proponga solucionar un problema de diferente forma. Por tanto, los "position issues" son los posibles generadores de relaciones de clientela (Zintl, R., 1995: 148-149), aunque en unos casos más que en otros. En nuestra opinión esta producción dependerá de la vinculación o dependencia hacia otros temas, de la forma en que se afronten, y, sobre todo, de las experiencias de gobierno de los partidos que concurren a las elecciones. Difícilmente un partido político que durante su permanencia en el gobierno ha desarrollado medidas que configuran una tendencia a disminuir el papel del Estado protector, pudiera presentarse ante el electorado, en futuras elecciones,

como un partido que defiende a ultranza el Estado de Bienestar. O lo que es lo mismo, los clientes que adoptaron esa condición por la coincidencia de sus prioridades con las del partido político, no mantendrán esta relación si la experiencia no responde a las expectativas creadas. Así, cuando el votante establece la relación de clientela con el partido que ha ocupado el Gobierno, conoce sus tendencias, sobre todo, cuando se ha dado una alternancia que permita hacer comparaciones²⁴.

En este caso, y en muchos otros ejemplos, el voto es objeto de intercambio porque el partido como agente intermediario entre el Estado y la sociedad, o como elemento que comunica a la sociedad con el Estado²⁵, se convierte en el vehículo que requiere respuestas a intereses fragmentados. Así, cada partido pretende captar clientes electorales para poder incrementar el número de votos²⁶.

24 En el caso español esta alternancia se ha producido. El electorado ya está en condiciones de diferenciar a los partidos por sus actuaciones, lo que induce a pensar que, en este caso, el establecimiento de esta relación es más libre porque se hace con mayor conocimiento de causa.

25 Tradicional definición de Sartori sobre los partidos políticos.

26 Ostrogorski en su teoría hablaba de la necesidad de que los partidos fuesen *ad hoc* para situarse por encima de los intereses específicos y defender intereses generales. Así mismo consideraba que los partidos que representaban a colectivos diferenciados como la mujer o la tercera edad, no hacían más que fragmentar los intereses. En nuestra opinión esto no sería viable porque siempre predominarían unos grupos de presión sobre el resto y los primeros harían coincidir sus intereses con los definidos como de interés general. Una muestra de esto lo vemos en las ideas de Bartolini cuando destaca que los grupos de presión se van distanciando de los partidos políticos para mejorar sus relaciones con los gobiernos multipartidistas y servirse de todos sin distinción de ideologías, lo que nos da una pista de cómo se elaborarían las agendas políticas si los que las definen sólo atendiesen a estos grupos de presión y no a los intereses concretos de unos colectivos que han constituido el electorado que les ha llevado al poder.

El contenido del intercambio electoral está constituido además por el contingente, del cual depende su éxito o fracaso. En todo el proceso de intercambio el partido no sólo es consciente de lo que sus electores y simpatizantes demandan, sino que tiene presente la importancia del perfil de sus candidatos: han de tener unas cualidades humanas, intelectuales, políticas, comunicativas y una trayectoria personal y política (Luque, T., 1996: 120) que trace un lazo de unión entre el partido y el electorado para relacionar al ciudadano con el partido, sobre todo en el ámbito local.

Desde la óptica del marketing político se insiste en que el modo en que se comporta el candidato en el intercambio²⁷, en gran medida, depende de los actores que establecen el vínculo y los mecanismos que particularmente utilizan cada uno, pero el candidato tiene mayor influencia en la toma de decisión política que el cliente, de ahí que éste le utilice como intermediario.

En este sentido, las relaciones de intercambio están sustituyendo a las tradicionales influencias de clase sobre el

voto en los sistemas democráticos consolidados. En la actualidad se puede comprobar cómo sin existir una conciencia específica de clase que pueda fragmentar al electorado (Weakliem, L., 1995: 270) se comienzan a diferenciar colectivos, sectores, grupos, etc. por las demandas que proponen a los poderes públicos o las respuestas que esperan de ellos.

Por ejemplo en el estudio realizado por Terry Nichols Clark (Clark, T., 1994: 124-135), en Boston, él detectaba tasas de impuestos diferentes en cada barrio porque los clubs organizados desde cada barrio, formados por intereses étnicos, religiosos, o de otra índole, apoyaban a los candidatos de un determinado partido en función de los "favores" que éstos habían prestado a cada uno de esos clubs. Con el tiempo esto provocó descontento²⁸ en los barrios que no se beneficiaban y tuvieron que dejar estas estrategias fiscales creando medidas de choque para sustituirlas por otras medidas que mantuviesen este tipo de relación clientelar, sin despertar descontento. Este estudio en Boston demostraba

27 Las características del intercambio según la óptica del marketing político son las siguientes: "Su multidimensionalidad le hace ser complejo. Su carácter es inmaterial. Sus características técnicas se refieren al campo ideológico-filosófico y a las formas de responder a las demandas y su interpretación de las preferencias de los ciudadanos. Tiene un marcado contenido simbólico en el que la imagen tiene gran trascendencia. Su manifestación depende de la comunicación entre las partes. Sus principales actores son el candidato, el partido político y la ideología: hombres-organización-ideas" (Luque, T., 1996: 118).

28 Los políticos se vieron obligados a utilizar los recursos públicos para poder mantener esas clientelas pasando a ser prácticas de corruptelas permitidas. Según este autor las reacciones más fuertes se produjeron cuando estas relaciones se entablaron entre ciudadanos inmigrantes y candidatos inmigrantes y llegaron al poder a pesar de los intereses de los considerados así mismos como "yanquis".

que la relación estaba dirigida por un partido de izquierdas y se establecía entre grupos y el candidato. Por el contrario, en San Diego el gobierno estaba liderado por la derecha tradicional y el intercambio se producía de forma individual. La relación clientelar avanzaba más allá de los programas o favores a colectivos; se plasmaba en contratos personales o licencias de obras. Lo que derivó en corrupción porque los mecanismos utilizados no eran legales y se discriminaba negativamente a unas personas respecto de otras.

En la misma línea, en Chicago, este clientelismo electoral facilitó en su día la movilización del voto por intereses étnicos. Su organización fue tal que todos los candidatos buscaban el apoyo electoral de los grupos étnicos. Los intercambios entre candidatos y grupos afectaban tanto al funcionamiento del sistema que los líderes se veían condicionados, en su gobierno, por los intereses de sus clientes.

En Andalucía, la mayoría del electorado a lo largo de la época democrática, ha votado al partido socialista. Tanto es así que, en numerosas ocasiones, los partidos de la oposición afirmaron que durante el gobierno socialista esta comunidad recibía mayores inversiones y cuidados, por parte del Gobierno, que las que estaban gobernadas por otros partidos. Cuando se aludía a la compra de votos del electorado andaluz se hacía alusión a una medida de la política de empleo: el Plan de Empleo Rural. Se

la calificó como una vía de financiación de esta compra-venta y como un instrumento al servicio del clientelismo político tradicional, es decir, el caciquismo. Sin embargo se daba la circunstancia de que la cuantía destinada a este plan no era ni la décima parte de los fondos que se transferían al sector de la Siderurgia en materia de reconversión, jubilaciones anticipadas, etc. en el norte de España (Cazorla, J., 1994, 1996).

Con los tres ejemplos extraídos del estudio de Clark, y el mencionado en Andalucía, se comprueba cómo en ciertas ocasiones el contenido del clientelismo electoral, así como el tipo de relación y el contexto social en el que se desarrolla, devienen en corrupción debido a la necesidad de mantener la relación cuando el intercambio no encuentra suficiente base sobre la que fundamentarse. Cuando no existen "position issues" porque todos los partidos coinciden en sus ofertas ante la mayoría de las demandas existentes, existe el riesgo de que los actores políticos traten de crear o inventar tales diferencias, o amenazas, para mantener la relación de intercambio, lo que origina que, ya no se trate de clientelismo electoral, sino de un mecanismo al servicio de la dominación. El modo de actuar del político, para no alejarse del intercambio electoral, ha de mantenerse en los márgenes de la legalidad, aunque no debe renunciar a la estrategia y a las tácticas necesarias para captar votos²⁹. El Plan de Empleo Rural durante el gobierno socialista era

29 Cuando se acentúa la función del político como un profesional que se ha de ocupar sólo de la buena gestión y de ser eficaz, se le induce a desligarse de un proyecto o ideología que, en ocasiones, previene de la corrupción por convicción moral y ética.

concebido como un "position issues" porque llegó a ser un arma arrojada contra el PSOE y Felipe González, por parte del PP. En cambio ha pasado a ser "valance issues" en la medida en que se ha mantenido tras los dos gobiernos consecutivos de Jose M^a Aznar, aunque con el nombre de PFEA dentro del Acuerdo para el Empleo y la Protección Social Agraria³⁰.

Finalmente, cada vez más, el contexto donde se desarrolla el clientelismo electoral está caracterizado por la competitividad electoral, la libertad de expresión, el no aislamiento y la publicidad de los actos, a diferencia de las características del contexto en el que se manifestaba el clientelismo tradicional.

Para detectarlo, puede utilizarse una metodología que proporcione información sobre qué es lo que se intercambia y qué efectos tiene.

Funciones y disfunciones del clientelismo político moderno

Las consecuencias que provoca el clientelismo político son debidas, fundamentalmente, a los actores que lo utilizan, a los objetivos que buscan cuan-

do lo usan y a los mecanismos de los que se acompañan, llegando a constituir situaciones muy diferentes entre sí.

El uso del clientelismo como manifestación de un intercambio en su significado estricto, como hemos descrito, tiene una funcionalidad positiva en cuanto a que aproxima al ciudadano al Estado. Incluso puede facilitar el consenso y el acercamiento de posiciones enfrentadas. Las relaciones de clientela ofrecen soluciones intermedias para las partes evitando el conflicto y el exclusivismo de los grupos que no adquieren respuestas satisfactorias por parte del Estado cuando éste distribuye los recursos bajo el principio de equidad³¹ y no tiene en cuenta colectivos con peculiaridades concretas. Por ejemplo, en sociedades multiculturales, las preferencias de las culturas mayoritarias suelen imponerse al resto en función del tipo de respuesta que esperan del Estado; de esta forma los grupos minoritarios pueden no obtener soluciones eficaces a sus concretas necesidades. En estos casos el clientelismo político diversifica la política y afronta los problemas en función de los colectivos que los padecen.

30 En la actualidad (Abril de 2002), existe un proyecto de ley que modifica sustancialmente las prestaciones sociales en el medio rural. Aún no se ha aprobado la ley, y el debate se centra en si para eliminar las prestaciones sociales el discurso que se utiliza es poner fin al PER, como medida inflada de prejuicios que responden a una estrategia acumulada durante años. Se trata de dos aspectos diferentes que suponen una fuerte inversión en el medio rural, y que traerá consecuencias negativas como la expulsión de la población agraria desempleada al medio urbano.

31 Sartori considera que un Estado que distribuye sus recursos de forma equitativa lo que hace es crear desigualdades porque lo que realmente tiene que hacer es distribuir para que todos los ciudadanos tengan igualdad de oportunidades (Sartori, 1997: 322) y no para que todos reciban lo mismo.

Además, impide el sentimiento de incondicionalidad que supone considerar la ideología como un fin en sí mismo. Sobre todo, en lo que se refiere a la libertad dentro de los partidos políticos donde los militantes de base no disponen de mecanismos eficaces para reivindicar sus intereses. La posibilidad de generar facciones y clientelas en torno a las mismas, les da posibilidad de renovar a las elites; las inestabiliza porque han de estar constantemente "luchando por sobrevivir políticamente" y las impulsa a la acción. Podría significar una profesionalización de la política, pero en este caso dicha profesionalización aumenta la representación eficaz de los representantes. En caso contrario, se elegirá a otro representante.

En esta misma línea, el clientelismo político fortalece el bipartidismo y debilita el pluripartidismo debido a que se percibe a los partidos políticos, con posibilidad de gobierno, como los que tienen capacidad real de distribuir los recursos y bienes públicos. Por tanto, el uso de las relaciones de clientela llega a convertirse en una conducta inherente a la práctica política del poder y al discurso político que realza la eficacia de la participación política (Roniger, L., 1996: 209-210) a través de estos intercambios. El clientelismo, así, puede convertirse en un instrumento al servicio de la estabilidad del sistema que usa el bipartidismo como medio para aumentar la competitividad electoral. La posibilidad de cambio de gobierno entre dos partidos puede constituirse en factor positivo para la articulación de la sociedad civil, en cuanto a que la participación política tiene efectos más inmediatos que cuan-

do no se produce alternancia política. De ahí que también la práctica de las relaciones de clientela política puedan influir en la forma en que se compite por el poder, provocando resentimientos entre quienes no se benefician de la relación (Roniger, 1994: 209; Maiz, R., 1996: 47-50).

Pero en todos los casos hay que prevenir que las relaciones de clientela no generen un sentimiento de incondicionalidad (Maiz, R., 1994: 191) cuando no tiene conciencia el cliente de lo que aporta a la otra parte, y, además, no conoce los derechos que le son reconocidos constitucionalmente.

Por ello es preciso tener en cuenta que el clientelismo político puede afectar al modo en que se distribuyen los servicios y recursos públicos, modificando, en ocasiones, las estructuras de incentivos de los propios clientes (Maiz, R., 1996: 47). Además, esto puede incidir sobre la elaboración e implementación de las políticas (Roniger, 1994: 208) ya que al tratar de dar respuesta, por parte de la autoridad, a las demandas que presentan colectivos clientes, el resto se ve en una situación de desventaja y desigualdad.

Por ello, el sentimiento de perjuicio de quien no entra en la relación de intercambio deteriora la concepción sobre los efectos funcionales que el clientelismo tiene sobre la participación política (Boissevain, J., 1966: 18-33; Chubb, 1982; Roniger, L., 1980). En muchos casos, cuando los canales legítimos que conectan al ciudadano con el Estado son sustituidos por esta relación, en detrimento de los principios democráticos, se llega a percibir al clientelis-

mo como una patología de la propia democracia (Caciagli, M., 1996: 10) o una disfunción de la misma (Cazorla, I., 1996: 296). En este sentido, el clientelismo político generaría cierto grado de desconfianza hacia las instituciones democráticas y por el contrario provocaría confianza en las relaciones particulares (Roniger, L., 1994: 210).

Se produce un cambio en cuanto a que se perciben los canales de comunicación particulares como una forma más efectiva de comunicarse con la autoridad pública que a través de los canales universales; sin embargo, no tiene que ser así necesariamente porque supondría el peligro de que dichas relaciones de clientela política modificasen la percepción que el ciudadano tiene de sus derechos.

En las diferentes funciones aceptadas por los estudiosos del clientelismo encontramos varias consideraciones: una primera, considera que el clientelismo político es una fase que facilita u obstaculiza el camino hacia el desarrollo político; una segunda, lo sitúa como causa de este desarrollo en cuanto a que lo impulsa; una tercera que entiende que el clientelismo político es consecuencia de este desarrollo político, de la modernización y racionalización; y una cuarta, que lo reconoce como un fenómeno que se va adaptando a la práctica política, que complementa y coexiste con las distintas formas de participa-

ción, y que puede tener consecuencias positivas y negativas, en función del uso que se haga del mismo.

La primera postura, que determina al clientelismo como una fase que impulsa u obstaculiza el desarrollo político, pone el énfasis en los procesos políticos y culturales más que en los sociales o económicos. En esta interpretación se hace hincapié en las circunstancias que se suelen manifestar en el contexto en el que se utiliza. Por ejemplo, que exista cierta debilidad estructural y cultural de los Estados (Gunnar, H.K., 1996: 434) que haya falta de organización centralizada en los partidos políticos (Sartori, G., 1997: 311)³², y que no se produzca acción colectiva cuando las relaciones son verticales y no horizontales (Maiz, R., 1996: 50).

En la mayoría de los casos, en los que se ha relacionado el clientelismo con los procesos de desarrollo, como fase de la misma, ha sido para considerarlo como una función generada por el propio Estado para asegurar su estabilidad (Lemarchand, R., Legg, K., 1972: 157). Desde este punto de vista, el clientelismo estaba legitimado porque era considerado como una causa de la transformación social que posibilitaba la emergencia de un centro integrador de las demandas. El clientelismo aproximaba al ciudadano al Estado para incrementar su legitimidad e institucionalización. Lemarchand y Legg lo interpreta-

32 Sartori afirma que cuando existen partidos políticos fuertes y centralizados se evita el localismo y por tanto se afirma la defensa del interés general del partido y de sus seguidores ya que se evita la aparición de corrientes y relaciones particulares entre líderes y facciones. Hace esta afirmación cuando explica el caciquismo en Latinoamérica, pero este autor identifica el caciquismo con el clientelismo.

ban como algo negativo porque consideraban que el Estado abusaba de la inseguridad en la que vivían los ciudadanos en las sociedades fuertemente fragmentadas, y consideraban que era una forma más de dominación (Mouzelis, 1985; Li Causi, 1975; Littlewood, 1981). Para ellos se trataba de una forma de control, inherente a la autoridad en cuyas intenciones estaba influir en los ciudadanos para que ellos demandasen un cambio económico, social y político determinado. Para los autores citados, el fin no justificaba los medios, y, además, provocaba que los ciudadanos se inhibieran cuando veían en estos mecanismos la defensa a ultranza de los intereses de los burócratas del momento (Li Causi, 1981; Mouzelis, 1985; Tarkowski, 1981).

En este caso, es la inseguridad de los ciudadanos, sobre la capacidad distribuidora y protectora del Estado, la que induce al ciudadano a introducirse en la relación; para estos autores es algo negativo, pero la relación es positiva si la interpretación que se hace es que el cliente obtiene subjetivamente algo que es más valorado que lo que tiene que dar a cambio. Por tanto, el considerarlo como una función positiva o negativa, es una opción ideológica en la que no entraremos aunque sí lo haremos si se trata de una fase de los procesos de desarrollo político, modernización y democratización.

Lemarchand y Legg, para argumentar que se trata de una fase que obstaculiza

el desarrollo político, insistían en la necesidad de definir la modernización, la integración política y el equilibrio del sistema. Nosotros utilizamos su descripción para reconocerla como fase, aunque no llegamos a las mismas conclusiones que ellos porque consideran que tales relaciones obstaculizan los tres procesos.

Recogemos las definiciones, que ellos hacen, de los tres fenómenos para entender sus posturas: **la modernización** la entienden como un proceso de creación de estructuras estatales legítimas y centralizadas³³; **la integración política** (Weingrood, 1977: 781-782) como alternativa a la ruptura de los lazos de parentesco típicas de sociedades arcaicas ante la diversidad de grupos de interés, étnicos, religiosos, etc. y **el equilibrio político y social** como el logro de un Estado que ha posibilitado la permeabilidad social y la consideración de las demandas de todos los ciudadanos y que, como consecuencia de ello, han disminuido las tensiones entre ambos.

A partir de estos tres fenómenos ¿qué papel juega el clientelismo en todos ellos si se trata de una fase en el desarrollo político?: En el primer caso, si la tendencia de las estructuras autoritarias es mantener su sistema de dominación (Mouzelis, 1985), el clientelismo, como veíamos en su dimensión de comportamiento, como una forma de intercambio entre dos actores que lo eligen, también tiene capacidad para aminorar esa

33 En el capítulo cuarto profundizamos en el concepto de modernización para ver en qué medida las relaciones de clientela, de la política de empleo analizada, afectan a la misma.

dominación, porque el cliente participa en la construcción de su destino. Él es el que valora lo que necesita, aunque la interpretación de los autores citados sea que esa necesidad está previamente creada por el propio Estado en beneficio de sus intereses. El individuo, al entrar en la relación adquiere entidad propia para que la igualdad pase a ser el núcleo principal como una característica de la vida moderna (Coleman, J.S., 1968: 15). Así, lo que es un cambio individual, a primera vista, supone una transformación social que conlleva el cambio de una relación de dependencia individual a una relación de dar y recibir entre grupos de individuos. En este caso, pudiera ser que la necesidad la cree el propio Estado pero cabe, también, la posibilidad de que sea el propio ciudadano el que estime qué es lo que le beneficia.

En el segundo caso, si la desigualdad económica y social frenan la vinculación entre el Estado y la sociedad, y esto provoca el enfrentamiento entre los diferentes colectivos étnicos, religiosos, culturales, etc., las relaciones de clientela canalizan las demandas de los distintos grupos, que no tienen otro cauce para alcanzar sus fines de forma más eficaz. Así, se facilita la integración política de estos colectivos (Landé, C., 1961, 1963, 1983), que de otra forma no participarían de la distribución de los recursos públicos. Las demandas son particulares y las respuestas también, aunque sean para un grupo. Esto, incentiva la actividad política en la medida en que esos colectivos, que gozan de posiciones diversas, son atendidos en función de sus necesidades concretas (Sorranf, F., 1961), superando las deficien-

cias o formas constitucionales que no previeron dichas actuaciones (Landé, 1961).

Finalmente, en el tercer caso, el equilibrio social y político también es alcanzado con las relaciones de clientela, en la medida en que los ciudadanos no tienen la necesidad de enfrentarse al Estado porque este no responda a sus necesidades. Por otra parte, cuando el Estado no cumple con su función protectora y distribuidora de igualdad de oportunidades para los diferentes colectivos, y se dedica sólo al reparto equitativo de los bienes y servicios públicos, aumentan las desigualdades (Sartori, G., 1997: 320). Por tanto, se provoca un descontento generalizado que, en situaciones de escasez, cuestiona la democracia y su eficacia (Günes-Ayata, A., 1994: 25), y en este sentido, el clientelismo, en la medida en que sirve para intercambiar necesidades concretas, amortigua las carencias del sistema y responde a sus propias deficiencias.

En los tres casos, detectamos la funcionalidad positiva del clientelismo como una fase que ha de desaparecer o como un instrumento que ha de usarse de forma coyuntural. Sin embargo, esto no significa que en determinadas ocasiones no se utilice para frenar al desarrollo político, la modernización real (Ortega, F., 1994: 9-15), y la participación política como instrumento válido para la formación de una verdadera sociedad civil (Rubinstein, J.C., 1994). Numerosos ejemplos demuestran que los efectos han sido negativos: En Nigeria, el efecto del clientelismo político ha sido la no integración; en Senegal, Turquía, Filipinas, India, etc., la consecuencia ha sido la fragmentación de la

sociedad. En Grecia, Rusia, Argentina, México, etc., ha provocado el desequilibrio social y político³⁴ y la institucionalización de la corrupción.

Por tanto, el clientelismo político como fase, tiene una doble funcionalidad, que no necesariamente garantiza su eficacia, pero, que puede cumplir un papel impulsor del desarrollo, en determinadas sociedades, como se ha demostrado en los estudios realizados en sociedades democráticamente consolidadas (EE.UU., Canadá, Islandia, España, etc).

Recientemente Ayse Günes-Ayata (1994) no se detiene en considerar si es o no una fase, sino que argumenta que se trata de un fenómeno que se va adaptando a las nuevas formas, coexiste con ellas, las complementa. No por ello, el clientelismo es un instrumento viejo, como afirma Sartori (Sartori, G., 1997: 322), sino más bien cambiante.

El Estado puede inducir a que el individuo actúe de una forma determinada para controlarle. En este caso, sólo existirían intereses políticos. Por el contrario, si reconocemos que el ciudadano es el que reivindica afectivamente el desarrollo político, a través de las relaciones de clientela porque constata la ineficaz protección del Estado y valora positivamente la mediación del clientelismo, indirectamente añadimos una transacción valorativa y afectiva que la diferencia del clientelismo tradicional.

La orientación o verticalidad de la relación cambia porque es el cliente el

que acepta al Estado como autoridad que integra la fragmentación heredada del pasado (Coulborn, R., 1956: 189), y es el Estado, la administración o el partido el que responde a la iniciativa del cliente. Así, el clientelismo como estructura, reconoce las limitaciones de la propia democracia y se presenta como un mecanismo que subsana las carencias de la misma, pero en este caso debe entenderse más como una consecuencia que como una causa de las desigualdades, por ejemplo.

Como deduce Günes-Ayata, el clientelismo político es un instrumento que, al reducir la inseguridad del ciudadano frente a las carencias del sistema, sustituye la pérdida del sentido de pertenencia e identidad que tradicionalmente concedía el patrón y crea un nuevo tipo de identidad adaptado a la vida moderna (Günes-Ayata, 1994: 23-26).

Si en el clientelismo tradicional o premoderno la relación era entre individuos y la identidad era de cada cliente con su patrón, en el clientelismo moderno la relación se manifiesta con una identidad entre clientes, en plural, con un líder sustituible que no tiene por qué ser un individuo sólo. Se ofrece la posibilidad de comparar otras relaciones de clientes, semejantes, con el mismo líder, lo que amplía su capacidad para ser sustituido, o no, por otro líder que ofrezca mejores condiciones. Tal situación concede mayor grado de presión de los clientes sobre la otra parte, y reduce la tradicional dependencia en la medida

34 Son conclusiones extraídas de los trabajos mencionados en el modelo de análisis comparativo.

en que el cliente puede retirar su apoyo o el contenido de su intercambio a favor del mejor postor.

Podríamos afirmar que la relación diádica es diferente aunque la categoría particularista de la misma permanezca a lo largo del tiempo, porque de ser una asociación de intercambio basada en un particularismo individual pase a ser una asociación clientelística (Graziano, L., 1976: 154), donde lo trascendental ya no es si están en igualdad de condiciones o no los actores, como planteaban ciertos autores (Graziano, 1984; Claphan, 1982; Eisenstadt & Roniger, 1984; Roniger, 1990; Power, 1970; Scott 1972; etc.), sino en lo que cada actor está en disposición de ofrecer. Por tanto, en las sociedades modernas, la función del clientelismo no es única sino que depende del contexto y las características sociales, políticas y culturales de la sociedad en que se manifieste (Roniger, L., 1994: 210-211) y, lo que es más importante, son tanto positivas como negativas; todo depende del uso que se haga de ellas y del grado de libertad efectiva del que gocen los ciudadanos o clientes, porque lo que parece estar demostrado es que las relaciones de clientela se adaptan a cada circunstancia de forma diferente. Esto le posibilita permanecer y evolucionar complementando las carencias que el sistema político, en general, tiene.

Consideramos que el clientelismo, aunque no tiene una posición oficialmente reconocida en la vida política, ni en la administración ni tampoco por parte de los actores políticos de forma

pública, es un instrumento que está al servicio de la organización política en democracia, como se ha demostrado en países que tuvieron que organizarse democráticamente (Gunnar, H.K., 1996: 433) y por tanto tiene una capacidad funcional en los procesos de desarrollo político totalmente demostrada.

Tanto una dimensión, la de intercambio, como la otra, la macrosistémica, clarifican la complejidad del fenómeno cuando se afronta desde la teoría. Reconocemos, como lo hace Roniger, la necesidad de vincular el fenómeno al contexto en el que se estudia y la dificultad para establecer una teoría general que sea válida para todos los espacios socio-políticos.

Por todo ello, la separación entre la funcionalidad del clientelismo y las consecuencias que conlleva su utilización es una cuestión fundamental en el estudio del clientelismo político. Sin olvidar que las diferentes funciones o efectos del clientelismo están condicionados fuertemente por el contexto y el momento histórico en el que se manifieste. Un ejemplo de ello lo hallamos en las nuevas formas que está adoptando el clientelismo político.

Nuevas formas que adopta el clientelismo político moderno

Las relaciones de intercambio en las sociedades modernas están conformando nuevas formas de clientelismo a las que se les atribuye una función dentro de la participación electoral y de la redistribución de los recursos públicos. Dos ejemplos de esto se hallan en el

"pork barrel" y en el "nuevo populismo fiscal".

El "pork barrel"³⁵ es una expresión que se comienza a utilizar en la década de los setenta y que no ha proliferado su difusión más allá de las fronteras de Estados Unidos por considerar sus estudiosos que es un fenómeno específico del gobierno norteamericano (Pennock, R., 1970: 709). Es una forma típica de distribuir políticas (Ferreljohn, J., 1974; Lowi, 1964: 690), y también de distribuir trabajos públicos (Murphi, J.T., 1974: 169). Es por tanto una expresión que se utiliza en los Estados Unidos para referirse a una forma particular de distribuir recursos públicos priorizando más a unas zonas geográficas que a otras en función de la procedencia de los legisladores (Lancaster, T.D., 1986: 67) o de los cargos que diseñan la agenda política.

Si lo relacionamos con lo que hemos venido denominando clientelismo electoral, se trataría de la constatación de cómo un candidato agradece a una localidad concreta el apoyo recibido en las urnas. Este candidato, al ocupar su cargo diseña la agenda política de forma que la mayoría de los programas implantados estén destinados a mejorar la

situación de la que procede tal actor, de esta forma, dicha localidad se beneficia en mayor medida que otras.

Así, el "pork barrel" político influye en la forma de distribuir los recursos públicos porque a priori se analizan y valoran los beneficios electorales y no los costos de una política pública. Los beneficios se convierten en objetivos geográficamente alcanzables, y los costos económicos pasan a un segundo plano. El político obtiene un respaldo de sus electores que facilita su reelección sobre todo en determinados sistemas electorales (EE.UU.).

Thomas Lancaster elabora una tabla (nº 2) que traducimos aquí para constatar, si en orden a los criterios que él establece, España y Andalucía reúnen las condiciones necesarias para la actividad del "pork barrel".

Para este autor existen mayores posibilidades de que una zona se beneficie de la distribución de las políticas cuanto mayor número de diputados tenga en relación al espacio geográfico. Él establece que influyen en este fenómeno el número de escaños por circunscripción, el tamaño de la misma y también el grado de localismo o centralización a la hora de elaborar políticas y seleccionar

35 El término "porkbarrel" es una antigua expresión marinera que aludía a la forma en que los marineros introducían la mano en un recipiente que utilizaban para conservar el cerdo salado. Durante sus travesías marítimas se servían de estos recipientes para conservar el alimento (Es una explicación extraída de una de las conversaciones mantenidas con el profesor Cazorla sobre el desarrollo de esta investigación). Cuando escaseaban los recursos unos marineros tenían mayor capacidad de persuadir al resto para ser ellos los que hiciesen tal distribución de forma que unos eran los que introducían la mano para repartir. Quizá sea esta la razón por la cual se elija esta expresión para referirse al fenómeno que en breve describimos.

a candidatos. Tanto es así que afirma que aquellos distritos que son pequeños con un elevado número de escaños son más propensos al "pork barrel" que los que son más grandes (Lancaster, TH., 1986: 70-75). Cuestión que también se puede relacionar con la sobrerrepresentación y el valor en votos de cada escaño.

Según esta tabla (Lancaster, T., 1986: 72), España está situada en una posición donde la actividad del "pork barrel" no es muy débil porque el promedio de escaños por distrito no es superior a 7 u 8. Sin embargo, en cada circunscripción el promedio distorsiona la realidad porque la variedad del tamaño de las circunscripciones difiere bastante en España.

Mientras en Castilla León la mayoría de las circunscripciones no tiene más de cuatro escaños, en Andalucía la mayoría oscila entre siete y trece.

La actividad del "pork barrel" se ve fortalecida en la medida en que el diputado tiene capacidad para influir en la agenda política utilizando los apoyos electorales de los que dispone. En circunscripciones sobrerrepresentadas, los escaños, en término de votos, son menos costosos que en otras circunscripciones de mayor población. Lo que supone menor coste en recursos económicos para el político establecer como clientela a una circunscripción sobrerrepresentada que a otra infrarepresentada. Por ejemplo, un escaño vale mucho más, en términos de votos, para un ciudadano madrileño que para un salmantino, lo que se traduce en que a cualquier partido le interesa hacerse con aquellas circunscripciones cuya inversión les exige menos que otras que tie-

nen mayor número de demandas por la cuantía de la población que las de mayor número de escaños. Y en este sentido, la forma más eficaz de conseguirlo es a través del "pork barrel". Por tanto, en el caso de España el sistema proporcional favorece la presencia del "pork barrel", aunque depende del número de escaños de cada provincia, como puede verse en la tabla nº 2.

Sólo tres circunscripciones tienen más de trece diputados por circunscripción, lo que Lancaster considera como menos propicio para la práctica del "pork barrel". Sin embargo, son muchas las circunscripciones que fortalecen su desarrollo si comprobamos la variedad existente.

Según la distribución de escaños en España y, teniendo en cuenta las ideas de Lancaster, en las provincias que tienen entre 3 y 6 escaños podría darse un fuerte "pork barrel". Aparecen un total de 31 provincias. En las que se daría un "pork barrel" menos fuerte sería en 16 y muy débil en 3. Por comunidades autónomas, Castilla León, Castilla La Mancha, Extremadura, Navarra y La Rioja serían calificadas con un fuerte "pork barrel" en su totalidad, mientras que el resto tendrían provincias con menor capacidad. Se escaparían del "pork barrel" Valencia, Barcelona y Madrid.

En Andalucía, hay tres provincias –Almería, Huelva y Jaén– con cierta propensión a que se desarrolle una fuerte actividad de "pork barrel"; Córdoba, Granada y Cádiz, en menor medida, y Málaga y Sevilla con una débil inclinación a que se manifieste tal actividad. La correlación entre votos al partido del

Tabla 2
Número de escaños por circunscripción en España

Escaños	Entre 3 - 4	Entre 5 - 6	Entre 7 - 9	Entre 10 - 13	Entre 14 - 16	Entre 30 - 35
ANDALUCIA		Almería Huelva Jaén	Córdoba Granada Cádiz	Málaga Sevilla		
ARAGON	Huesca Teruel		Zaeagoza			
ASTURIAS			Asturias			
BALEARES			Baleares			
CANARIAS			La Palma Santa Cruz			
CANTABRIA			Cantabria			
CASTILLA	Avila	León				
LEON	Palencia Segovia Soria Zamora Burgos Salamanca	Valladolid				
CASTILLA	Cuenca	Ciudad Real				
LA MANCHA	Guadalajara Albacete	Toledo				
CATALUÑA	Lleida	Girona Tarragona				Barcelona
VALENCIA		Castellón		Alicante	Valencia	
EXTREMADURA		Badajoz	Cáceres			
GALICIA	Orense	Lugo	Pontevedra Coruña			
PAIS VASCO	Alava	Guipúzcoa	Vizcaya			
MADRID						Madrid
MURCIA			Murcia			
NAVARRA		Navarra				
LA RIOJA	La Rioja					

Fuente LOREG. Elaboración propia, publicado en la revista Estudios Regionales, n. 45, 1996: 171.

Gobierno y el montante económico de inversiones en cada provincia verificaría el grado de “pork barrel” que se pro-

duce. En este sentido el papel de las Diputaciones Provinciales, como generadoras de prácticas de “pork barrel”, es

cada vez mayor. Éstas actúan como impulsoras de los candidatos locales a otros ámbitos mayores utilizando la distribución de recursos públicos en beneficio de su promoción política. Se forman redes de clientelas cuyo contenido de intercambio son recursos públicos a cambio de apoyos, conformándose la modalidad de clientelismo burócrático.

En cierta medida se considera al "pork barrel" como una variante del clientelismo electoral, aunque a éste lo consideramos como algo más amplio. Si lo trasladamos a lo que venimos definiendo como clientelismo electoral, podemos deducir que el sistema electoral influye en la aparición de las relaciones de clientela en la medida en que cada candidato defiende los proyectos que redundan en beneficio de los que electoralmente le han votado.

Podríamos verificarlo de forma empírica estableciendo la correlación que existe entre las mayores inversiones realizadas por municipios y la procedencia geográfica de los actores que establecen la agenda política, lo que nos aproximaría al clientelismo burócrático. O también podríamos constatar si tal situación de discriminación positiva se manifiesta en función de las facciones o corrientes de cada partido, lo que nos conectaría con el clientelismo de partido si consideramos que lo que determina la distribución de los recursos son los intereses del partido y no los votos directamente (Sartori, G., 1976: 95).

Por otro lado, el "New Fiscal Populism" es una corriente que surge en Estados Unidos entre 1970-1980. Se utiliza como un instrumento al servicio de la captación de votos durante las cam-

pañías electorales que pone el acento en denunciar el déficit público y la corrupción, para posteriormente ofrecerse al electorado como la alternativa que acabará con ese déficit público. La oposición explícita que tal situación se debe a una mala gestión del gobierno en el poder. Las propuestas se basan en el deseo de mejorar la productividad y en la lucha contra la corrupción. Se busca sustituir las relaciones basadas en lazos particularistas por aquellas que potencian el individualismo y el no asociacionismo, ya que la organización de los grupos del NPF (Nuevo Populismo Fiscal) potencian esas relaciones particularizadas (Clark T.N., 1994: 139) en orden a intereses de individuos y no de grupos.

Terry Nichols lo estudió en algunas ciudades norteamericanas para describir qué estrategias utilizaban algunos candidatos para llegar a ser alcaldes de ciudades como Pittsburgh (1970-1976), Houston, Philadelphia, San Francisco e incluso New York. Su negativa al clientelismo es sustituido por otra forma de establecer clientelas. En este caso el colectivo estaría formado por aquellos que apoyan la lucha contra el déficit público, sobre todo porque su situación económica les permite prescindir de un Estado de Bienestar.

En la mayoría de los casos, este fenómeno no se identifica con ninguno de los partidos porque todos lo practican. Lo hace el Partido Demócrata y el Partido Republicano cuando están en la oposición. Todos constatan los buenos resultados que se obtienen de las campañas electorales, sobre todo en pequeñas ciudades, en las que se centra la

campana en un tema cuya finalidad es la deslegitimación del gobierno.

El proceso que se suele seguir se inicia con la denuncia, por parte del candidato de la oposición, de todas las prácticas corruptas, que ellos identifican con el clientelismo practicado por los políticos del Gobierno, para captar los votos de las diferentes asociaciones étnicas o religiosas³⁶. Una vez centrado el debate de la opinión pública en la mala gestión y en la corrupción, el candidato ofrece soluciones para todos los problemas y se compromete a mejorar la productividad de los recursos públicos. Podríamos afirmar que este Nuevo Populismo Fiscal está basado fundamentalmente en gestionar los recursos públicos de forma eficaz para luchar contra el clientelismo³⁷ y mejorar la productividad, a través de la disminución del déficit público provocado por la inversión social dirigida a grupos étnicos considerados como clientelas del gobierno. En el estudio realizado por este autor en Waukegan (Clark, T.N., 1994: 136) se describe cómo el candidato, después de ganar las elecciones con el NPF, rompe con su partido originario y continúa con las prácticas utilizadas hasta el momento por el Gobier-

no anterior. Utiliza el mecanismo del favor, mezcla el conservadurismo fiscal (manteniendo bajos los impuestos) con el liberalismo social sin retirar la protección social de los colectivos que lo necesitan para mantener las clientelas, etc. Este nuevo gobernante suprime algunos gastos para justificar su buena gestión pero incrementa otros. Finalmente, su gestión incrementa el déficit público y para esconder tal situación utiliza estadísticas o técnicas contables diferentes a las que se usaban antes. De esta forma se miden los actos contables en términos de productividad y no en términos de déficit, lo que a su vez provoca, a medio plazo, el fracaso de las expectativas creadas, y a corto, su disimulo. Un disimulo que en ocasiones tiene el coste de practicar actos ilegales y llegar a la corrupción.

A nuestro entender, el NPF viene a ser, realmente, otro tipo de intercambio susceptible de ser una relación clientelar no basada en una relación particularista directa, sino en un intercambio indirecto en el que se intercambian votos por un proyecto; en concreto, el de acabar con las prácticas corruptas y la mala gestión pública. El ejemplo descrito por el autor no demuestra que se acabe

36 Es interesante ver como Terry Nichols Clark identifica las prácticas clientelares con los practicantes católicos argumentando que estos para alcanzar la salvación no se relacionan directamente con Dios sino que lo han de hacer mediante un intermediario, mientras que en el protestantismo la relación es directa entre Dios y el pecador. Con tales argumentos establece la relación directa entre prácticas religiosas y grupos organizados para defender intereses étnicos con el clientelismo, y caracteriza a los países protestantes como aquellos en los que no ha echado raíces el clientelismo (Clark, T.N., 1994: 137-141).

37 En Estados Unidos se identifica clientelismo con corrupción.

con la corrupción ni tampoco con el déficit público, razón por la cual provoca gobiernos cortos.

Los contextos donde surge con mayor facilidad el NPF, según Terry Nichols (1994: 138-141), son aquellos en los que no existen grupos organizados y por tanto los intereses son individuales, es decir, no existe acción colectiva y no hay que luchar contra los vínculos fuertemente establecidos en grupos étnicos o religiosos; o también en aquellos en los que la política es más abstracta porque no responde a intereses fragmentados sino que está dirigida a enfatizar el individualismo. Un objetivo que tienden a conseguir las religiones no estatales, a diferencia de las estatales que tratan de crear lazos personalistas. El NPF se extiende con mayor facilidad en la comunidad protestante porque el catolicismo trata de crear intermediarios y lazos particularistas, es decir, es más proclive al clientelismo. Además, el NPF es propicio en contextos donde el aumento de la profesionalización y burocratización previene la defensa de los criterios impersonales del bienestar social sin déficit público.

Finalmente, el NPF se sirve de los medios de comunicación porque son un instrumento efectivo para luchar contra las relaciones personales. Los medios sustituyen el contacto entre las personas por el "ver la televisión" o "escuchar la radio". Si los impulsores del NPF controlan algún medio de comunicación es un mensaje que se extiende con mayor facilidad. Aunque este principio puede debilitarse cuando los practicantes desde la oposición llegan al Gobierno y controlan los medios públicos; no obstante, es un fenómeno interesante con

vistas al análisis de cómo la despersonalización, el predominio de los medios de comunicación y la captación del voto pueden justificarse teniendo como bandera el acabar con el déficit público y la corrupción. En Gran Bretaña, por ejemplo, el 51% de los que votaron al partido Conservador en 1992 lo hicieron por las propuestas fiscales (Pattie, CH., 1994: 363); nada tuvieron que ver otros temas.

Se trata, por tanto, de una forma que va en contra del clientelismo electoral y lo persigue en teoría, pero lo hace a través de una estrategia que favorezca el individualismo, la apatía hacia la política y la incredulidad en los políticos. En definitiva, trata de deslegitimar los procesos democráticos para generar clientelas que intercambian otro contenido pero mantienen la dinámica del intercambio.

Conclusiones

En España las relaciones de clientela se han utilizado de forma distinta en cada periodo histórico. En unos casos han estado al servicio del poder central para estabilizar los procesos de cambio. En otros se han utilizado para aglutinar las facciones de un partido y fortalecerlo. Y, en otros, ha sido un instrumento de persuasión para influir en las conductas de los ciudadanos y de los representantes de éstos cuando ambos han estado sometidos a un poder económico del cual dependía su subsistencia. Todos los estudios realizados hasta ahora han pretendido equiparar unas situaciones a otras para inferir una teoría general del clientelismo político. Nada más lejos de la realidad porque se trata

de un fenómeno que perdura en el tiempo y muy susceptible de ser manipulado. Existe un rasgo común a todos los fenómenos identificados con el clientelismo que es la existencia de un intercambio, pero los factores que rodean a ese intercambio difieren entre comunidades, periodos históricos, sistemas de gobierno, grado de autonomía, desarrollo económico, etc.

Las regiones donde más se ha identificado la manifestación de este fenómeno, tradicionalmente, han sido Galicia y Andalucía. De ahí que sean las que han propiciado estudios empíricos sobre este fenómeno, lo que no implica que las demás comunidades autónomas no hayan utilizado este fenómeno y que en determinados casos incluso hayan favorecido la aparición de la corrupción, el tráfico de influencias, etc.

En Andalucía, durante el gobierno socialista (1982-1996) se han señalado a algunas políticas o medidas públicas como generadoras de clientelas electorales al servicio del PSOE: el Plan de Empleo Rural, por ejemplo, o los subsidios de desempleo agrario que cubren a unas doscientas mil personas del medio rural. No obstante, en cada comunidad autónoma existen políticas parecidas que si no proceden de la Administración Central del Estado, como en este caso, las gestionan las propias comunidades autónomas.

En todos los casos en que estas políticas señaladas como clientelares han potenciado la participación política, o han supuesto una proximidad entre el ciudadano y la administración, como generadora de servicios, porque ha obtenido respuestas eficaces a sus deman-

das, el clientelismo político ha estado al servicio de la democracia. Es más, se trata de una estrategia electoral de los partidos para crear clientelas fieles que garanticen los buenos resultados y la posibilidad de gobernar. Que esto suponga sorpresa o perplejidad por la carga simbólica que arrastra este concepto desde el pasado, no responde más que a la debilidad de afrontar y reconocer lo que es una práctica cotidiana de los ciudadanos. No significa que se institucionalice y se acepte la corrupción, porque no son dos fenómenos que deban equipararse. La corrupción está en todas las posibilidades de fraude de ley, no es sólo el resultado de utilizar las relaciones de clientela.

Los nuevos estudios sobre clientelismo político tratan de romper con el temor a cambiar el discurso tradicional basado en la historia y en unas circunstancias que han cambiado. O, lo que es peor, la praxis indica que existen nuevas formas de participación que no suponen una vuelta al particularismo, si se utilizan en orden a mejorar la representación política, y la teoría tendrá que tener en cuenta la realidad.

En la actualidad se pueden diferenciar tres tipos de clientelismo político: clientelismo electoral, clientelismo de partido y clientelismo burocrático. En el clientelismo electoral el intercambio se produce entre el candidato o partido y el votante. El contenido es el voto, de una parte, y las políticas públicas o medidas concretas, de la otra. Tras las elecciones el receptor de esos votos establece otros intercambios con otros actores para fortalecer su capacidad de administrar y distribuir recursos públicos. Al-

go que además le dará la posibilidad de mantener el vínculo establecido con el votante porque podrá cumplir con sus promesas. Cada político intercambia su poder con el resto de políticos, o con otros poderes, de forma que se configuran centros de decisión donde su fortaleza radica en su capacidad de relacionarse y en la densidad de las relaciones que establece. En esta segunda fase se diferencian el clientelismo burocrático y el de partido en función de la posición que ocupe el actor, si se trata de un dirigente del aparato del partido o un cargo público. No obstante, es difícil diferenciar a ambos porque por ejemplo en Andalucía ambos ámbitos están ocupados por las mismas elites.

Por consiguiente, considerar el clientelismo político como una patología o como un instrumento al servicio de la democracia depende del uso que se haga del mismo. El clientelismo, como un instrumento al servicio de un fin es un medio a depurar para evitar sus disfunciones. En el estudio de este fenómeno, la primera cuestión a investigar es al servicio de qué objetivos o finalidades responden los intercambios que se producen en el ámbito de la política y de la administración. La segunda, qué es lo que se intercambia, es decir, cuál es el contenido del intercambio; y la tercera, qué efectos produce y cómo influye en aspectos tan importantes como la participación política, el comportamiento político, el reclutamiento y financiación de los partidos políticos, la comunicación política, etc.

Finalmente, argumentar que el clientelismo político como intercambio, en sus dimensiones electoral, burocrática o de partido, no tiene por qué distor-

sionar o eludir los principios de legalidad y legitimidad.

Bibliografía

- ACKERMAN, Susan
1975 "The economics of corruption", *Journal of Public Economics*, n. 4, p. 187-203.
- ALVAREZ JUNCO, José
1996 "Redes locales, lealtades tradicionales y nuevas identidades colectivas en la España del siglo XIX" en ROBLES EGEA, Antonio (comp.): *Política en Penumbra*. Madrid, Siglo Veintiuno de Editores S.A. 1996, p. 71-94.
- ANKER, Hans
1990 "Drawing aggregate inferences from individual level data: the utility of the notion of normal vote", *European Journal of Political Research* 18, p. 373-387. Printed in the Netherlands.
- BECQUART-LECLERQ, Jeanne
1984 "Paradoxes de la corruption politique", *Pauvoirs* n. 31, p. 77-94.
- BELLIGNI, S.
1987 "Corruzione e scienza politica: una riflessione agli inizi", *Teoría Política* n. 1, p. 61-88.
- BLAU, Peter:
1964 *Exchange and power in political life*. New York, Wiley.
- BOBBIO, N.
1984 *El futuro de la Democracia*. México, F.C.E.
- BOISSEVAIN, J.
1966 "Patronage in Sicily", *Man* 1, p. 18-33.
- BOISSEVAIN, J.
1978 *Friends of friends*. Oxford Minuit.
- CACIAGLI, M.
1996 *Clientelismo, corrupción y criminalidad organizada: evidencias empíricas y propuestas*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- CAZORLA Pérez, J.
1989 "Le clientelisme de partis en Espagne" en VANER, Semih (dir.): *Le différend gréco-turc*. Paris, Editions L'Harmattan, p. 37-44.
- CAZORLA, J.
1992 *Del clientelismo tradicional al clientelismo de partido: evolución y caracterís-*

- ticas, Working Paper n. 55/92, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- CAZORLA, J.
1994 *El clientelismo de partido en España ante la opinión pública. El medio rural, la administración y las empresas*, Working Paper n. 86/94, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- CAZORLA, J.
1996 "El clientelismo de partido en la España de hoy: una disfunción de la democracia" en ROBLES, A. (comp.): *Política en Penumbra*. Siglo Veintiuno de España Editores, S.A., p. 292-310.
- CAZZOLA, Franco
1988 *Della corruzione*. Società Editrice il Mulino.
- CLAEYS, Paul H.; FROIGNIER André P.
1995 *L'échange politique*. Centre de Sociologie politique, Université libre de Bruxelles et U.S.P. et Affaires publiques, Université Catholique de Lovain, Editions de l'Université de Bruxelles.
- CLAPHAM, C. (ed.)
1982 *Private Patronage and Public Power*. New York, St. Martin's Press.
- CLARK, T.N.
1975 "The Irish Ethic and the spirit of Patronage", *Etnicity 2*, p. 305-359.
- CLARK, T.N.
1994 "Clientelism U.S.A.: The dynamics of Change" en RONIGER, L.; GÜNES-AYATA, A.: *Democracy, clientelism and Civil Society*. London, Lynne Rienner Publishers, p.121-144.
- COLEMAN, James S. (ed.)
1968 *Education and political development*. Princeton, p. 12-21.
- CHOCANO, Emilio
"Corrupción política y ética económica" en LAPORTA: *La Corrupción política*. Madrid, Alianza Editorial, p. 271-290.
- CORZO F., Susana
2002 *El clientelismo político: el Plan de Empleo Rural en Andalucía, un estudio de caso*. Granada, Universidad de Granada, (en prensa).
- DELLA PORTA, Donatella; MENY, Yves
1995 *Corruzione e democrazia, Sette paesi a confronto*. Napoli, Liguori Editore, p. 1-28, 49-65.
- DOWN, Anthony
1973 *Teoría económica de la democracia*. Madrid, Ed. Aguilar.
- EISENSTADT, S.N.; RONIGER, L.
1984 *Patrons, Clients, and Friends*. Cambridge, Cambridge University Press.
- ESCOBAR, Cristina
1994 "Clientelism and Social Protest: Peasant Politics in Northern Colombia" en RONIGER L.; GÜNES-AYATA, A.: *Democracy, Clientelism and Civil Society*. London, p. 65-86.
- GARZÓN VALDÉS, E.
1995 "Acerca del concepto de corrupción", *Claves de Razón Práctica* n. 56, Octubre, Madrid.
- GELLNER, E.; WATERBURY (eds.)
1977 *Patrons and Clients in Mediterranean Societies*. London, Duckworth.
- GRAZIANO, L.
1980 *Clientelismo e sistema politico: Il caso dell'Italia*. Milan, Angeli.
- GRAZIANO, L.
1983 "Introduction: Issue on Political Clientelism", *International Political Science Review* 4(4), 425-434.
- GRAZIANO, Luigi
1976 "A conceptual framework for the study of clientelism behavior", *European Journal of Political Research* 4, p. 149-174, Amsterdam.
- GÜNES-AYATA, Ayşe:
1994 "Clientelism: Premodern, Modern, Post-modern" en RONIGER, L.; GÜNES-AYATA, A.: *Democracy, clientelism and civil society*. London, p. 19-28.
- GÜNES-AYATA, Ayşe
1994 "Roots and Trends of Clientelism in Turkey" en RONIGER, L.; GÜNES-AYATA, A.: *Democracy, clientelism and civil society*. London, Lynne Rienner Publishers, p. 49-64.
- GUNNAR HELGI, Kristinsson
1996 "Parties, states and patronage", *West European Politics* vol. 19, n. 3 July, p. 433-457.
- HUNTINGTON, S.
1993 "Modernization and corruption". en HEIDENHEIMER, A, et al.: *Political corruption. A Handbook*, Transaction Publishers. New Brunswick.

- JIMÉNEZ DE PARGA
 1997 "La corrupción en la democracia" en LAPORTA: *La corrupción política*. Madrid, Alianza Editorial, p. 135-155.
- LANCASTER, Thomas D.
 1986 "Electoral structures and pork barrel politics", *American Political Science Review* vol. 7, n.1, p. 67-81.
- LEMARCHAND, R.; KEGG, K.
 1972 "Political clientelism and development: A preliminary analysis", *Comparative Politics* 4, n. 2, p.149-179.
- LINDBLOM, Ch.
 1991 Planificación en el ámbito de lo Público. Madrid, Ed. MAP.
- LINZ, Juan José
 1978 *Legitimidad y eficacia en la evolución de los regímenes políticos*. Granada, p. 97ss.
- LÓPEZ ESCALERA, Nicolás
 1997 "Corrupción ética y democracia. Nueve tesis sobre la corrupción" en LAPORTA: *La corrupción política*. Madrid, Alianza Editorial, p. 117-134.
- LUQUE, Teodoro
 1996 *Marketing político: un análisis del intercambio político*. Ariel Economía, p.117-157.
- MAIZ, Ramón
 1996 "Estrategia e institución: El análisis de las dimensiones macro del clientelismo político" en ROBLES EGEA, Antonio (comp.): *Política en Penumbra*. Madrid, Siglo Veintiuno de Editores S.A., p. 43-67.
- MARSH, David; STOKER, Gerry (eds.)
 1997 *Teoría y Métodos de la ciencia política*. Madrid, Alianza, Universidad Textos.
- MCKENZIE, W.J.
 1962 *Elecciones libres*. Madrid, Ed. Técnos, p. 26-30.
- MONTABES PEREIRA, J; CORZO, S.
 1997 *La mediación de la prensa en la representación del sufragio en Andalucía: el voto cautivo*, Papers de la Fundación, Fundación Rafael Campalans, n. 99, Octubre.
- MORENO OCAMPO, Luis:
 1997 "La corrupción exige secreto" en ACHARD, D. et al.: *Gobernabilidad: Un reportaje de América Latina*. México, Fondo de Cultura Económica, p. 418-433.
- MOUZELIS, N.
 1985 "On the concept of populism: populist and clientelist modes of incorporation in semiperipheral politics", *Politics and Society* 14(3), p. 329-348.
- OLSON, Mancur:
 1965 *The logic collective action: public goods and the theory of groups*. Cambridge Mass, Harvard University Press.
- ORTEGA, Félix
 1994 *El mito de la modernización*. Barcelona, Anthropos.
- ORTÍ, Alfonso
 1975 "Estudio de introducción a la edición de 'Oligarquía y Caciquismo' de Joaquín Costa", *Revista de Trabajo*. Madrid, p. 256.
- PADIOLEAU Jean G.
 1975 "De la corruption dans les oligarchies pluralistes", *Revue Française de Sociologie* vol 1, p. 33-58.
- POWELL, J.D.
 1970 "Peasant society and clientelistic politics", *American Political Science Review* 64(2), p. 411-426.
- RONIGER, Luis
 1994 "Conclusions: The transformation of Clientelism" en RONIGER, L.; GÜNES-AYATA, A.: *Democracy, clientelism and Civil Society*. London, Lynne Rienner Publishers, p. 207-214.
- RONIGER, Luis
 1994 "Images of Clientelism and Realities of Patronage in Israel" en RONIGER, L.; GÜNES-AYATA, A.: *Democracy, clientelism and Civil Society*. London, Lynne Rienner Publishers, p. 167-180.
- RONIGER, Luis
 1994 "The comparative Study of clientelism and the Changing Nature of Civil Society in the Contemporary World" en RONIGER, L.; GÜNES: *Democracy, Clientelism and Civil Society*. London, p. 1-18.0
- RUBINSTEIN, J. Carlos
 1994 *Sociedad Civil y participación ciudadana*. Madrid, Editorial Pablo Iglesias.
- SAPPELLI, G.
 1994 *Cleptocrazia, Il meccanismo unico della corruzione tra economia e politica*. Milan, Feltrinelli.

- SARTORI, Giovanni
 1997 "Hay que terminar con las ideas sobre la democracia que primaron en 1968" en ACHARD y FLORES: *Gobernabilidad: Un reportaje de América Latina*. México, Fondo de Cultura Económica, p. 311-325.
- SCOTT, J.C.
 1972 "Patron-client politics and political change in southeast Asia", *American Political Science Review* 66, p. 91-113.
- SCOTT, J.C.
 1972 *Comparative political corruption*. Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- SIERRA, María
 1992 *La familia Ybarra, empresarios y políticos*. Sevilla, Muñoz Moya y otros editores.
- SILVA, Manuel Carlos
 1994 "Peasants, Patrons, and the State in Northern Portugal" en RONIGER, L.; GÜNES-AYATA, A.: *Democracy, clientelism and civil society*. London, p.29-48.
- SILVERMAN, Sydel F.
 1968 "Agricultural organization, social structure and values in Italy: amoral familism reconsidered", *American Anthropologist* 70, February.
- SIMMEL, Georg, trad. COTARELO, R.G.
 1977 *Filosofía del dinero*. Madrid, Instituto de Estudios Políticos, p. 54-76, 347-349.
- STOKES, D.E.
 1963 "Spatial models of party competitions and national elections", *American Political Science Review*, Papers and Proceedings 63, p. 368-377.
- TUÑÓN DE LARA, M.
 1968 *Poder y sociedad en España, 1990-1931*. Madrid, Colección Austral.
- TUÑÓN DE LARA, Manuel (ed.)
 1986 *La prensa de los siglos XIX y XX. Metodología, ideología e información. Aspectos económicos y tecnológicos*. Bilbao, Servicio Editorial de Universidad del País Vasco.
- TUÑÓN DE LARA, Manuel
 1967 *Historia y realidad del poder*. Editorial Cuadernos para el diálogo. Capítulo I y II.
- TUSELL, Javier
 1976 *Oligarquía y Caciquismo en Andalucía*. Tomo I.
- TUSELL, Javier
 1995 "El encasillado de 1930", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales* n. 21, Mayo-Agosto, p. 23-54.
- WEAKLIEM, David L.
 1995 "Two Models of class voting", *British Journal of Political Science* vol. 25, Part. 2, p. 254-270.
- WEBER, Max
 1993 *Economía y Sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica, 10ª reimpression, p. 170-180.
- WEINGROD, A.
 1968 "Patrons, patronage and Political Parties", *Comparative studies in society and history* 10, p. 376-400.
- ZINTL, Reinhard
 1995 *Comportamiento político y elección racional*. Ed. Gedisa, p.134-163.

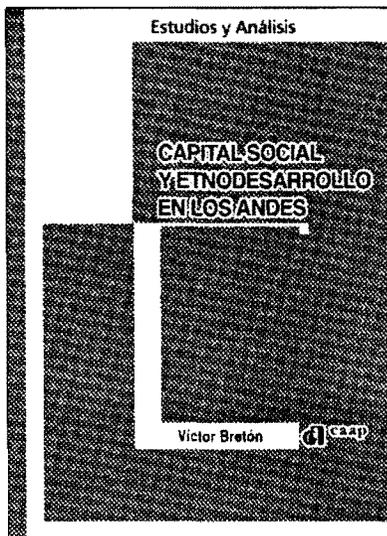
CAPITAL SOCIAL Y ETNODESARROLLO EN LOS ANDES

Víctor Bretón

Muchos estudios y sobre todo diagnósticos, introducen el termino "Capital Social", como una noción unívoca, asumida y entendida por todos de la misma manera y con igual valor descriptivo. Sin embargo, se trata de una especie de "cajón de sastre", en el que entra de todo y del que cada cual puede extraer las herramientas que mas le convengan.

A través del estudio de la experiencia del PRODEPINE, proyecto originado en el Banco Mundial, el autor examina no sólo las inadecuaciones y ausencia de pertinencia de este concepto, sino además el hecho de que tal proyecto tuvo una serie de incoherencias en su diseño y ejecución; y que, sobre todo, como en toda iniciativa externa en la que hay un donante y un "beneficiario" receptor, hizo abstracción de la relación de poder siempre presente en este tipo de programas.

La lectura de lo ejecutado por PRODEPINE, deja una serie de cuestionamientos tanto hacia acciones similares, al uso del concepto de capital social, como a la razón misma del anhelado desarrollo de una vía: la del capitalismo imperante.



La Política del Don en la ruralidad Peruana

Ladislao Landa Vásquez*

Existen tres modalidades de relaciones clientelares en la sierra sur peruana. La primera entre las autoridades locales elegidas y la población a través de intercambios de votos por trabajo remunerado. La segunda está relacionada con las políticas contra la pobreza donde el actor principal es el Estado que reparte alimentos, gana clientela y se mantiene en el poder como lo hizo la dictadura fujimorista. La tercera modalidad corresponde a la relación que han construido los organismos privados (ONG) con los campesinos al organizar proyectos de ayuda o apoyo a las actividades rurales.

El fenómeno político es una trama compleja de acciones en el que existen varios tipos de relaciones entre las personas que participan en ella, puede tratarse de relaciones de subordinación, de colaboración u otras que combinan varios niveles. Para explicar estas actividades, en nuestros países se ha desarrollado un cierto interés por algunas de sus expresiones definidos bajo conceptos como populismo, clientelismo y caudillismo, entre otros. Aunque estas acciones generalmente están catalogadas como expresiones negativas para la marcha democrática y moderna, pues se consideran como obstáculos para una real participación de la población en la política. No obstante ¿qué sucedería si se admite que en realidad éstas son las formas más aceptadas por un sector de la población que a veces se convier-

te en la única manera de participación? Y esta situación parece ser el caso del clientelismo que se ha convertido en habitual en nuestro medio.

A, este respecto, en el Perú es frecuente admitir que una de las herencias de la dictadura fujimorista son las relaciones clientelares, aunque también se admite que no fue su gobierno el único que se caracterizó por este tipo de políticas, pues se considera que es parte de una tradición que se arrastra desde mucho tiempo atrás. Además esta situación estaría un poco más acentuada en el espacio rural, toda vez que persistiría cierta inercia de un pasado donde las relaciones de servidumbre fueron una de sus características. En este sentido el clientelismo parece concebirse también como un ethos tanto de la sociedad peruana y a veces de Latinoamérica en general.

* Doctor en Antropología por la Universidad de Brasilia (Brasil), investigador del Instituto Nacional de Cultura y profesor invitado de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

Como es previsible, este fenómeno ha cambiado de una a otra época, no es lo mismo una relación clientelar en períodos previos a la Reforma Agraria, comparados con los que existen hoy en los espacios rurales. Asimismo, son distintas las interdependencias entre los sujetos que participan en este tipo de relación en las ciudades grandes y en pequeñas.

Sería adecuado entonces conocer sus características y comprenderla como un sistema de relaciones de intercambio que en cierto sentido realiza las políticas locales y a veces nacionales. Esto nos permitiría explorar otros ángulos que pocas veces se intenta afrontar, lo cual no implica, de ninguna manera, sugerir que es el modo más correcto de actuación política, sino comprender perspectivas que se dejan de lado en función de lo prescribible. En este sentido, en este texto intentaré presentar algunos casos relacionados con esta problemática en espacios rurales como son los departamentos de Cusco, Apurímac y Ayacucho.

El fenómeno clientelar: ¿Intercambio y formas de relación política?

En efecto, algunos estudios, consideran el clientelismo como parte de una relación premoderna donde los favores eran cotidianos entre los sectores dominantes y sus subordinados, propio de sociedades no seculares. Los diversos estudios muestran una especie de atavismo de sociedades iberoamericanas y en América Latina habríamos heredado esta tradición y lo que hoy deberíamos hacer es liberarnos de ella para concluir nuestra modernidad e instituirnos en una verdadera democracia. En estas ideas al parecer existe un halo distintivo entre un mundo anglosajón secularmente moderno y una Iberoamérica que no puede desprenderse de sus lazos premodernos y hasta feudales. Estas ideas no solo corresponde a europeos sino también son manifestados por analistas de nuestros propios países¹. Cambiar estas actitudes y asumir una conducta democrática sería entonces un reto para el futuro.

1 Una de estas afirmaciones sostiene que "el clientelismo, esa práctica mediante la cual se condiciona la entrega de beneficios sociales a un respaldo al partido de gobierno, tiene varias consecuencias muy negativas para el país: a) Socava la democracia al promover una relación vertical de partidos políticos y masas, y sostiene la confusión entre Estado y partido. Es, por ello, el camino contrario al que se necesita para construir ciudadanía. Ésta es fundamental para que las personas se relacionen horizontalmente con el Estado. b) Destruye la autoestima y la confianza de los pobres, a quienes se les enseña que para mejorar sus condiciones de vida tienen que dejar de lado sus derechos políticos, en vez de poner el énfasis en que amplíen y aprovechen sus propias capacidades económicas y sociales. c) Impide la eficiencia y eficacia de los programas sociales, pues hace que en los cargos de dirección se nombre a quienes profesan fidelidad partidaria y están dispuestos a ser artífices de la manipulación, en vez de colocar a quienes tienen las capacidades técnicas y gerenciales necesarias. En un período cercano a las elecciones, el riesgo del clientelismo es obvio. Algunos mecanismos para evitarlo son: aprobar estrictas normas de

Si nos propusiéramos comprender desde otro ángulo, tal vez sea pertinente realizar observaciones que ayuden a comprender este fenómeno, quizás *desde el lado del cliente* o mejor desde una perspectiva local y no necesariamente desde parámetros marcados que por principio ya recusan como una anomalía extirpable.

Sin pretender defender el fenómeno clientelista, podríamos comprenderlo como un intercambio entre miembros de una sociedad en donde el Estado no llega directamente (Corzo Fernández, 2002; Auyero, s/f). Según estos análisis dicha actividad, aunque también puede degenerar en corrupción, pero de la misma manera, a veces puede ser la *única forma de realizar la política* en algunos espacios. En este sentido también podríamos definirlo como parte de las estrategias de contraprestación, tema que ha sido ampliamente estudiada por antropólogos en términos de reciprocidad².

Y entender la reciprocidad no implica asumir el aparente altruismo total en el que dos o más personas intercambian igualmente. A este respecto incluso el mismo Marcel Mauss, el influyente teórico del *don* ya señalaba en 1923, que “el carácter voluntario, por así decirlo, aparentemente libre y gratuito y, sin embargo, obligatorio e interesado de esas prestaciones; prestaciones que han revestido casi siempre la forma de presente, de regalo ofrecido generosamente incluso cuando, en ese gesto que acompaña la transacción, no hay más que ficción, formalismo y mentira social, y cuando en el fondo lo que hay es la obligación y el interés económico” (Mauss, 1979: 156)

Esto significa comprender precisamente los intercambios como formas de relaciones sociales que implican aspectos favorables y desfavorables para uno y otro lado del “contrato”, y generalmente las personas son conscientes de

neutralidad política que castiguen cualquier uso partidista de los programas; establecer una política de transparencia que permita a la ciudadanía vigilar de cerca todos los procedimientos, y; encargar la dirección del programa a un directorio plural e independiente que sirva como aislante frente a las presiones que los partidos de gobierno podrían ejercer.” (Frankce, 2004).

- 2 Corzo Fernández (2002: 14) manifiesta que “Se entiende el clientelismo político como la consecuencia de una relación personal de intercambio, en el ámbito de la política, que se establece de forma voluntaria y legítima, dentro de la legalidad, entre los que pueden ocupar u ocupan cualquier cargo público y los que desean acceder a unos servicios o recursos públicos a los que es más difícil llegar, que no imposible, de no ser por este vínculo o relación. Se trata de un intercambio extrínseco entre partes, que beneficia a ambas, porque su situación de desigualdad funcional no afecta al intercambio que ambas partes requieren para alcanzar sus fines... se trata de una relación política, porque no es exclusivamente económica o de amistad, ni tampoco de solidaridad. Reporta un beneficio, no necesariamente cuantificable, a partir de un intercambio directo e indirecto que se produce en el ámbito de lo público aunque responda a mecanismos propios del mercado privado”

sus efectos y así emprenden tales alianzas, como una necesidad en muchos casos.

Para comprender en términos de intercambio tenemos que agregar también que las relaciones de reciprocidad pueden clasificarse en dos modos, uno simétrico y otro asimétrico. El primero implica una relación igualitaria y mutua dependencia en términos de intercambio; mientras que el segundo supone una relación desigual en el que uno de los lados se beneficia más que el otro. Sin sugerir ningún esencialismo, estas relaciones nos recuerda el sistema de reciprocidad andina que posiblemente funcionó en las sociedades prehispánicas (Véase Murra, 1975; Alberti y Mayer, 1974).

Hemos mencionado líneas arriba una especie de tradicionalidad en el fenómeno del clientelismo, no obstante es pertinente distinguir de acuerdo a su historia. Cuando se considera el clientelismo en períodos pasados, y particularmente en épocas donde las relaciones sociales eran de dominación, éstas generalmente están asociadas y quizás confundidas con otras expresiones como el caciquismo (España), coronelismo (Brasil) y gamonalismo (Perú), donde la asimetría entre los diferentes componentes de dichas sociedades es relevante y la relación patrón-cliente es más

evidente. Diferente es cuando existe un *mínimo* de democracia donde la decisión para escoger estas "alianzas" tiene un peso importante, en este sentido, el clientelismo en democracia supone una libre elección de las partes, de las "masas" con el "líder", pues ambos necesitan el apoyo del uno y el otro. Con estas premisas señaladas, me permitiré enseguida presentar los casos enunciados.

Cusco y Apurímac: clientes in(con)dicionales³

Las relaciones políticas en la zona rural cusqueña y apurimeña en el Perú (Landa 2004), nos ha permitido distinguir tres tipos de relación clientelar que puede resumirse de la siguiente manera: a) cuando los líderes locales buscan corresponderse y recibir apoyo de clientes, b) cuando el Estado se convierte en el patrón frente a una clientela rural a partir de políticas de ayuda, y c) cuando instituciones de apoyo privado (ONG) etablan relaciones clientelares con los beneficiados de sus programas.

Los campesinos de Haquira Lima-tambo y Colquemarca esperan atar un tipo de relación con las autoridades políticas de sus distritos, en especial con los alcaldes que son elegidos en comicios electorales cada cuatro años. Estos líderes que pretenden la alcaldía gene-

3 Para una mejor comprensión de la división política administrativa en el Perú debo señalar que el país está organizado por departamentos (ahora regiones de acuerdo a las últimas reformas) los cuales se dividen en provincias, éstas a la vez en distritos, donde cada nivel tiene sus autoridades respectivas, unas elegidas en comicios y otros nombrados por el gobierno. Los alcaldes y presidentes regionales son elegidos en votaciones cada cuatro años.

ralmente realizan su campaña electoral ofreciendo algunas ofertas directas como la posibilidad de trabajo remunerado en los proyectos de la Municipalidad, y en otras más indirectas como son los beneficios de las obras (construcción de carreteras, reservorios de agua, locales comunales y otros), que ejecutarían si fueran elegidos. Los alcaldes, una vez alcanzado el sillón municipal deben mantener las expectativas de sus electores y calcular su interés por el grupo más numeroso —que en este caso corresponde a la población rural— por lo mismo que las obras se concentra en beneficio de este sector. Entonces este indistinto grupo representa el potencial electoral de los líderes y candidatos locales, quienes prestan mayor atención a este sector, dándole menor importancia a los pocos electores urbanos que en algunos casos son los descendientes de los viejos hacendados —que de vez en cuando disputan el poder, esta vez a través de elecciones libres tal como se accede hoy a las alcaldías⁴.

Esta situación se diferencia de períodos anteriores donde los alcaldes daban mayor prioridad hacia el sector urbano donde se concentraba la elite local y los hacendados. Hoy todo esto ha cambiado a partir de la Reforma Agraria y las transformaciones sociales ocurridas en los años 70 y 80 (entre ellas la desaparición del sistema de haciendas y por otro

el acceso a la educación escolar de los campesinos); otro tanto es el voto para los analfabetos (que en gran número también son campesinos).

Como puede observarse, en este tipo de relación, hasta cierto punto, existe una simetría entre el elector y estas autoridades locales, pues éstos dependen del voto de los pobladores y aquellos de las posibilidades de trabajo que les proporcione las autoridades. **Quere-mos trabajo**, ese parece ser uno de los objetivos para brindar apoyo a cualquier candidato, se trata de acceder a un trabajo fijo una vez que haya ganado las elecciones. En mucho esto se debe a la fragilidad de las familias campesinas cuya actividad de producción agrícola y pecuaria ha sido minada por los cambios económicos y ahora acentuada por los cambios producidos por las políticas neoliberales que no solo afecta a las ciudades, sino también a espacios rurales.

Como ejemplo de esta situación podemos presentar el caso de una persona de 60 años de edad, en Haqaira, que expresaba su perspectiva señalando: “(el candidato) nos dijo a los ancianos ‘les daremos trabajo, te daré trabajo suave a ti’”(chaypiqa niwaraku wiraqocha, ancianukunamanpis trabajankis suave trabajakunallata qusaykis niran ya). Las promesas de un candidato a estas personas que están integrándose a

4 Anteriormente los alcaldes eran nombrados por las autoridades políticas, es decir los gobiernos de turno nombraban a estas autoridades locales. En la década del 60, durante el primer gobierno de Fernando Belaunde Terry, se realizó las primeras elecciones para las alcaldías; durante el gobierno militar (1968-1980) los alcaldes nuevamente fueron nombrados por el gobierno. En el segundo gobierno de Belaunde (1980-1985), definitivamente se instituyó la elección de alcaldes por votación libre de los ciudadanos.

un sistema electoral, luego de estos procesos de violencia y también de voto a los analfabetos tienen mucho que ver precisamente con el trabajo remunerado.

Además, un elemento a considerar para comprender esto, es la **relación cara a cara** entre las personas que intercambian apoyos. En el distrito de Hachira por ejemplo, una señora expresaba su reclamo al alcalde señalando: “no nos reconocía aun cuando lo saludábamos, estaba indiferente” (manam rimayusqaykutapas riqsiwaqkuchu). Esto significa efectivamente que para que exista una relación clientelar o de apoyo debe existir una relación directa entre estas personas que desean intercambiar favores o apoyo. El líder si desea obtener el voto de una población tendrá que relacionarse directamente con el cliente, en este caso el saludo y reconocimiento se convierten en elementos importantes, se trata de un trato directo o simbiosis que comparten dones y contradones, son estos espacios pequeños donde las autoridades y personas con cierto poder usufructúan el apoyo de la población a partir de estos ofrecimientos e intercambios reales y directos.

El segundo modo de relación clientelar en la ruralidad peruana es la correspondiente al Estado frente a las poblaciones campesinas. En los últimos años, particularmente en el periodo de la dictadura fujimorista, se desarrollaron acciones de ayuda a los sectores más pobres del campo. Esto debido sobre todo, a lo que eufemísticamente se denomina políticas de ajuste y reforma del Estado. Perú es uno de los países que a partir de la década del noventa más del

50% de la población se encuentra en situación de pobreza, siendo el 30% los de extrema pobreza y en su mayor parte ubicados en los sectores rurales. En este sentido, este grupo fue uno de los blancos de aplicación de estas políticas de ayuda. Existe pues un permanente reparto de alimentos a las poblaciones de bajos recursos que se ejecutan bajo estricto planeamiento por parte de organismos directos del gobierno (Ministerio de la Presidencia) que hacía llegar la imagen del presidente a través del reparto de estos alimentos.

Una consecuencia de este tipo de políticas son las interpretaciones de algunas personas que sostienen que los campesinos están dejando de laborar las tierras porque “todo les regala el gobierno, aceite, arroz, pescado”; asimismo, estos campesinos rechazarían las ofertas de trabajo remunerado en la agricultura local porque “papá gobierno les da comida y no necesitan trabajar”.

Como se puede observar esta relación del Estado con las poblaciones rurales pueden considerarse como un clientelismo extremo, cuyo objetivo es recibir permanentemente apoyo en épocas electorales. El gobierno de Fujimori evitó cualquier tipo de intermediarios, el reparto de víveres y ayudas a la población rural trató de mostrar la figura del presidente como el principal benefactor y no los funcionarios que en su mayor parte fueron simples cadenas cuyos rostros no deberían quedar en la mente de estos campesinos.

Este tipo de políticas de ayuda tuvo una continuidad luego de la caída del gobierno fujimorista puesto que los programas de asistencia a través de diferen-

tes organismos de base, poblaciones con bajos recursos algunos instituidos incluso desde los años 70 (Vaso de leche, Desayunos escolares, Comedores Populares y Clubes de Madres) no podían detenerse⁵. Aunque, es pertinente aclarar que los últimos gobiernos están tratando de evitar una relación clientelar organizando esta ayuda de manera descentralizada, transfiriendo responsabilidades a instituciones locales quienes hoy se encargan de repartir los productos alimenticios de estos programas señalados y además mejorando las metodologías de detección de los sectores más pobres.

No obstante, los analistas de estos programas de apoyo a la pobreza consideran que siguen existiendo algunos problemas en la ejecución, los que describen bajo el concepto de filtración, lo cual significa que los dineros y productos para estos programas no llegan a los realmente pobres, sino benefician a sectores que tienen recursos y no necesitan tanto como estos pobres, esto debido a las dificultades para definir exactamente cuales son los sectores pobres, lo que da lugar nuevamente a afirmaciones como "que el tipo de intervención de parte del Estado genera un escenario altamente proclive para el desarrollo de conductas clientelísticas en el peor de los casos, o para la consolidación de grupos de interés particular, pero no para la atención de las necesidades de los

más necesitados en el marco de estrategias de desarrollo, por lo que se hace imperativo pensar en modificar el tipo de intervención del Estado en materia de ayuda alimentaria para los más pobres." (Tanaka y Triveli, 2002: 27)

Por supuesto, este tipo de ayudas no fueron solventadas con los recursos exclusivos del Estado, sino con el apoyo de organismos internacionales. Estos programas son apoyados por organismos internacionales (Banco Mundial, Banco Internacional de Desarrollo, entre otros) que en términos generales tendrían como objetivo ayudar a superar la pobreza, pero estas dificultades señaladas y los gobiernos corruptos y dictatoriales también contribuyen indirectamente a la generación de una cultura clientelista, toda vez que no pueden monitorear adecuadamente al Estado en la implementación de programas de apoyo a la solución de la pobreza.

Como tercer modelo de relación clientelar puede considerarse las actividades de los Organismos No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD u ONG) que realizan distintas actividades en el espacio rural. Como sabemos, las ONGs son organizaciones que vienen trabajando desde la década del 70 en diferentes sectores de la población organizando proyectos de ayuda a los sectores con menos recursos económicos. En lugares como Cusco, la presencia de estas instituciones ha llegado a tal nivel

5 Quizás vale señalar como ejemplo uno de los programas más importantes como es el Vaso de Leche que fue creado por el equipo del alcalde de Lima, Alfonso Barrantes Lingán (Izquierda Unida 1983-1986) que luego se difundió por todo el país y finalmente asumido por el Estado y hoy financiado por el Ministerio de Economía pero administrado por las Municipalidades locales.

que incluso llega a sobrepasar más de un centenar ONG, la mayoría centradas en el campo. En este proceso, se ha construido una relación muy particular entre la población y estos organismos, creando lazos y sobre todo cierta dependencia de los mismos. Hemos tenido la ocasión de recoger testimonios de dirigentes locales y la población señalando que solo es posible “salir de esta pobreza con la ayuda de estos organismos”, incluso en algunos casos manifiestan su preferencia por estas instituciones que por las estatales. En este caso se considera que estas organizaciones tienen un trato más directo, es decir cara a cara, y no indirecto y lejano como los organismos gubernamentales (cuyos funcionarios incluso se muestran déspotas e indiferentes en su relación con estas poblaciones)⁶. Frente a ellos, los promotores y activistas de ONG se muestran más afables y precisamente se caracterizan por este trato directo.

En este caso se ha construido una relación clientelar más o menos horizontal cuyas interdependencias se constituyen a partir del trabajo y participación de uno y otro sector, y habría que reafirmar “que las ONG, en principio, no

pretenden crear lazos clientelares —si bien en su práctica cotidiana dependen de las buenas relaciones que construyan con la población. El hecho es que las ONG disponen de recursos que atraen a campesinos y pobladores, los cuales desean participar de sus proyectos y tener la posibilidad de tener trabajos temporales sea como promotores o personal de apoyo” (Landa, 2004: 120)

Ayacucho y el “derecho a las obras y al puesto”

Ahora pasemos a observar otra situación, aunque en general similar a lo que hemos visto. Esta vez se trata de acercarnos a las experiencias en un departamento como Ayacucho, y en particular en la provincia de Vilcashuamán que corresponde al centro sur del país donde se desarrolló las acciones armadas de Sendero Luminoso. En efecto, luego de la tragedia de la violencia de los años 80 y 90, la recuperación de los gobiernos locales en esta región ha consistido en el retorno de la competitividad política a través de elecciones libres⁷. En este espacio también, hasta los años 60' los cargos políticos en su ma-

6 Como hemos señalado, estos funcionarios estatales, intermedios entre el gobierno y la población, no pudieron convertirse en una bisagra, tal como sucede en Argentina según los análisis de Auyero (2004), porque el gobierno dictatorial de Fujimori no quería competencias, temía que pudiera surgir líderes en estos espacios, por tanto su objetivo era irradiar su imagen de único benefactor, incluso definiendo su gobierno como democracia directa por el hecho de él mismo alcanzar los alimentos a estas poblaciones pobres.

7 Debemos recordar que durante el período de violencia las autoridades fueron víctimas de asesinato por parte de la subversión como también de las fuerzas armadas, lo cual condujo a la huida y migración de estas autoridades políticas y administrativas a otros lugares para conservar sus vidas.

yoría estaba en manos de sectores de poder quienes controlaban los recursos económicos.

La Reforma Agraria de 1969 aquí también se encargó de liquidar este sistema terrateniente y servil transformando profundamente el ámbito rural, situación que permitió la presencia de un sector campesino que logró cierta alfabetización que le permitía competir con los hijos de antiguos terratenientes en la dirección de las instituciones locales tanto estatales como también gremiales. Producto de estos cambios, hoy las autoridades son profesionales provincianos que vuelven a sus lugares de origen y comienzan a representar a sus pueblos.

En el caso de Vilcashuamán, el gobierno de Fujimori también ejerció una gran influencia con varios programas, y sobre todo algunos de sus representantes locales fueron del mismo partido fujimorista, de tal modo que la ayuda a los sectores pobres también se hizo efectiva, quizás con más fuerza que en otros lugares⁸. Las razones son más que obvias, pues se trataba de contrarrestar la influencia de Sendero Luminoso. La década del noventa la votación a favor del dictador fue importante en este departamento, aun cuando se considere que se debía a la manipulación de los votos y las sospechas de fraudes por

parte de los funcionarios del Estado, sumado al control militar que impedía una transparencia.

En Ayacucho también podemos hallar una importante transformación en los esquemas políticos locales, en el sentido de que los candidatos y autoridades deben observar atentamente sus flujos electorales cuyo caudal proviene de los sectores rurales, generalmente de campesinos que en muchos casos son retornantes a sus lugares de origen luego de calmado el espectro de la violencia política. Observamos que gran parte de las obras ejecutadas por los gobiernos municipales están concentradas en pequeños proyectos dedicados a la agricultura y la infraestructura de los pueblos pequeños. Las carreteras o trazados de caminos carrozables se convirtieron en la bandera de estos alcaldes trasladando el grueso de sus actividades al hábitat de los campesinos. Las personas que viven en el contexto urbano se consideraron afectadas por este cambio puesto que estos alcaldes habrían descuidado la ciudad. Como hemos visto, este cambio de prioridad hacia el sector rural se debe principalmente a que el caudal electoral precisamente está allí, en los campesinos quienes representan más del 60% de población.

En Vilcashuamán los programas de apoyo a los sectores pobres también son

8 Los habitantes de Vilcashuamán recuerdan a Fujimori como una persona que frecuentemente visitaba esta población y entre otras excentricidades lo describen sentado durante largas horas en el Ushnu (monumento arqueológico de la época inca en forma de plataforma de cinco niveles) donde se llenaría de energía. En Vilcashuamán también recuerdan la visita del fugaz presidente ecuatoriano Abdalá Bucaram, que juntamente con Fujimori depositaron una placa recordatoria en una calle de esta ciudad, placa que luego fue destruida cuando cayó el dictador peruano.

importantes, en ella existen el programa Vaso de Leche, un Club de Madres que administra un Comedor Popular. Todos estos programas están canalizados por la Municipalidad local, aunque la población está consciente que este tipo de ayuda proviene directamente del gobierno central por tanto difícilmente puede ser aprovechada por el gobierno local.

De otro lado, en períodos recientes, en el gobierno de Toledo, se realizaron algunos de los programas de ayuda a partir de la realización de obras donde se requerían trabajadores locales, uno de éstos fue precisamente el denominado "A Trabajar" cuyo presupuesto estaba destinado a obras locales que debían ser canalizados por los gobiernos locales, en este caso por la Municipalidad. Este tipo de actividades también supuso el trato directo o cara a cara con la población. Los alcaldes al asumir este tipo de proyectos se permitieron mantener un clientelismo con ciertos sectores y parte de la población se sintió discriminado. Varios de nuestros entrevistados en Vilcashuamán nos señalaban que el gobierno local tenía sus trabajadores preferidos a quienes frecuentemente les llamaba para participar en estos trabajos. Esta situación es grave tratándose de una zona donde los ingresos monetarios cada vez son más importantes y muchos de los jefes de hogar tienen que migrar para conseguirlos, de esta manera una posibilidad de trabajo en estos programas es de gran ayuda para quienes logran conseguir estos "alivios" sin salir del pueblo y ayudar a solventar sus gastos.

Existen también otros espacios donde las relaciones clientelares aparece y

éste se da en el sector educativo. En el Perú las formas locales de administración educativa a nivel provincial son denominadas Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL) cuya dirección es apetecida por las autoridades. En julio del 2005, en Vilcashuamán ocurrió un incidente bastante demostrativo de estas disputas: la Dirección Departamental de Educación con sede en Huamanga (el nivel superior de esta localidad) había nombrado a un director para la administración de Vilcashuamán. Al poco tiempo, la presidencia del Gobierno Regional asumiendo sus atribuciones de gobierno general del departamento también nombró a otra persona como director de la UGEL de Vilcashuamán. En este caso no solo se trataba de una disputa local de dos tipos de autoridades que se atribuían derechos (por un lado la administración educativa y por otro la regional y política). Ambos directores nombrados tuvieron que disputar el apoyo de los *clientes* durante dos meses, en este caso obviamente entre los trabajadores de este sector, es decir maestros de escuelas y trabajadores administrativos; este mismo personal no sabía a quien apoyar puesto que si apoyaba a uno de ellos corría el peligro de ser despedido o cesado cuando se impusiera el otro.

En realidad aquí estaba en juego cuotas políticas y a partir de allí clientes. En estos espacios precisamente, no solo se dan situaciones de clientelismo sino también corrupción pues es muy frecuente escuchar que los puestos de maestros de escuela y personal administrativo deben ser "comprados", esto es, en varios de los casos se señala que el primer salario del maestro es íntegra-

mente cedido a quien le dio el puesto. En este mismo espacio también es común escuchar que existe nepotismo cuando la parentela de los directores ocupan puestos administrativos o plazas de maestros. En realidad es un juego bastante complejo que solamente se puede comprender al observar directamente la localidad.

Conclusión: las formas visibles del clientelismo actual

Hemos señalado que en el escenario rural las manifestaciones políticas se expresan de diversas maneras, siendo el clientelismo como intercambio uno de los aspectos más visibles, se trata de procesos en los cuales la población asume estrategias para acceder a ciertos recursos económicos que pueden ser trabajo remunerado en organismos estatales temporales, recibiendo productos alimenticios y participando en proyectos de organismos privados (ONG).

En realidad existen tres modalidades de relaciones clientelares en la sierra sur peruana, en el ámbito que hemos podido estudiar: se trata en primer lugar, de una relación entre las autoridades locales elegidas y la población, entre quienes se traban intercambios de votos por trabajo remunerado, esto es, los clientes que apoyaron a un candidato, cuando éste logra asumir el cargo tienen la posibilidad de acceder a dichos trabajos remunerados. El segundo modo está relacionado a las políticas de solución de la pobreza donde el actor principal es el Estado, éste al repartir alimentos principalmente, gana una clientela que le sirve para mantenerse en el poder, ésta fue una de las estrategias preferidas por la

dictadura fujimorista. Y finalmente, la tercera modalidad corresponde a la relación que han construido los organismos privados (ONG) con los campesinos al organizar proyectos de ayuda o apoyo a las actividades rurales.

De estas tres modalidades, el primero y tercero se acercan a una relación más equilibrada porque existe un intercambio más o menos horizontal. En cambio la modalidad Estado-sectores pobres ha producido mayores distorsiones y desigualdad, donde el polo fuerte o dominante se impone y manipula a la población.

Para comprender los cambios en las modalidades de estas relaciones clientelares, debemos recordar que ha ocurrido algunas transformaciones en la sociedad peruana, y en particular los espacios rurales. Consideramos algunos procesos importantes como la Reforma Agraria de la década del 60 y 70, una crisis económica inflacionaria en los 80 y la introducción de un neoliberalismo radical en los años 90 del pasado Siglo XX como los hechos que han cambiado las relaciones clientelares y otras manifestaciones de las actividades políticas. La Reforma Agraria ha permitido que grandes sectores de la población rural se hayan sacudido de relaciones serviles y hoy tengan la posibilidad de decidir sobre sus autoridades, así como algunos de sus miembros tengan la capacidad de competir y gobernar sus localidades gracias a la instrucción escolar que los ha igualado (hasta cierto punto) con los hijos de los viejos hacendados. De otro lado, el talón de Aquiles por el cual el clientelismo más perverso puede imponerse es por causa de la pobreza, ésta generada por la crisis económica y las

políticas de reajuste neoliberal, y son los sectores pobres (en particular en el ámbito rural) quienes se han convertido en las víctimas de este clientelismo siniestro.

Habíamos sugerido observar el clientelismo como formas de intercambio de beneficios entre dos polos, el cliente que recibe ciertos bienes (trabajo en su mayoría) y una autoridad o funcionario (ONG) que obtiene votos o apoyo. Precisamente estos niveles de clientelismo permiten una real participación de la población en la política local. Pero hemos observado también la otra manifestación que conduce a la corrupción y dependencia distorsionando estas posibilidades de intercambio, y sobre todo negando la posibilidad de una participación más o menos igualitaria o recíproca. La primera se acerca a un modelo simétrico, y la segunda es totalmente asimétrica. Para ser más enfáticos: el clientelismo supone necesariamente un polo más fuerte y en términos generales, el beneficio siempre es más aprovechado por las autoridades, existiendo también grados diferenciados entre ellos. Lo más posible es que la simetría en las relaciones conlleva una mayor dependencia mutua: la autoridad por el voto, y el cliente por los beneficios de trabajo y otros incentivos. Por su parte las relaciones más asimétricas hacen más dependientes al cliente.

Referencias

- Alberti, Giorgio y Mayer, Enrique
2004 *"Reciprocidad e intercambio en los Andes peruanos"*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima.
- Auyero, Javier
2004 "Política, dominación y desigualdad en la Argentina contemporánea: Un ensayo etnográfico" En *Nueva Sociedad* 193, septiembre-octubre, pp. 133-145.
- Auyero, Javier
s/f "Desde el punto de vista del cliente. Repensando el tropo del clientelismo" En: *Apuntes* No 2-3. Buenos Aires. <<www.Apuntes-cecyp.or/N2-3-Auyero.htm>> (15/10/02)
- Corzo Fernández, Susana
2002 *"El clientelismo político como intercambio"*. Institut de Ciencies Politiques i Socials, Barcelona. www.diba.es/icps/working_papers/docs/wp206.pdf (24/05/03)
- Frankce, Pedro
2006 "Pro-Perú: un camino incierto hacia el desarrollo" En *Palestra* Revista Electrónica PUCP <http://palestra.pucp.edu.pe/index.php> (05/10/06)
- Landa Vasquez, Ladislao
2004 *Waqamuwanku Haykumuyku, nos llaman y entramos, los modos de participación en el espacio rural: Cusco y Apurímac*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima.
- Mauss, Marcel
1979 "Ensayo sobre los dones. Motivo y forma del cambio en las sociedades primitivas" En Mauss, *Sociología y Antropología* Tecnos, Madrid. pp: 155-268
- Murra, John
1975 "En torno a la estructura política de los incas", En, Murra, *Formaciones económicas y políticas del mundo andino*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima
- Tanaka, Martín y Trivelli Carolina
2002 *Las trampas de la focalización y la participación, Pobreza y políticas sociales en el Perú durante la década de Fujimori* Instituto de Estudios Peruanos Documento de Trabajo N° 121

DEBATE AGRARIO RURAL

La investigación Agroecológica: ¿Puede contribuir a la disminución de los impactos ambientales?

Susana Alvarez*

Teodoro Bustamante**

Uno de los problemas ambientales más fuertes que vive el Ecuador es la contaminación por agroquímicos. Los paquetes tecnológicos que se usan en el país contienen generalmente cocktails increíbles de productos tóxicos que son arrojados al ambiente y adicionalmente generan serios daños a la salud de los trabajadores agrícolas.

En este trabajo pretendemos analizar las características de impacto ambiental toxicológico de diversos paquetes tecnológicos usados en la zona de implementación del Programa de Desarrollo Rural Integral Guano. Se ha desarrollado un instrumento para medir la toxicidad de cada paquete al que se ha denominado letalidad del paquete tecnológico: se ha aplicado este instrumento a las tecnologías en discusión, constatándose un alto potencial de este tipo de investigación tecnológica para disminuir los efectos contaminantes de la actividad agropecuaria.

El Proyecto PRONADER Guano

El 8 de agosto de 1991 El Gobierno del Ecuador suscribe con el Banco Mundial el convenio de préstamo 3390 con el fin de apoyar la ejecución del Programa Nacional de Desarrollo Rural PRONADER. El monto total de los préstamos fue de 84 millones de dólares y se aplicó en 12 áreas. Uno de los componentes de este proyecto se refiere a Generación, Validación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria. A este fin se destinaron un total de 10 millones y medio de dólares, que representaron el 8,8% de los recursos del PRONADER (a nivel nacional).

* Este trabajo se basa en el trabajo de tesis de Maestría de Susana Alvarez. Lamentablemente Susana falleció poco después de terminar esta tesis. Este artículo ha sido preparado por Teodoro Bustamante como Director de esa tesis. Este artículo además de pretender ser un aporte al tratamiento de este tema es un homenaje a la valentía de Susana para enfrentar un intenso trabajo a pesar de una grave enfermedad.

** Profesor Investigador de FLACSO.

Una de esas áreas fue la zona de Guano, localizada en la Provincia de Chimborazo en la Sierra Central Ecuatoriana. Se trata de una zona Montañosa ubicada entre los 2800 y los 3600 msnm. El proyecto benefició a 1572 familias. El 94% de los campesinos de la zona tienen parcelas de superficies inferiores a 5Has. Los cultivos principales son papa, cebolla colorada, habas, y cebada. El proyecto incluyó el desarrollo de paquetes tecnológicos para estos cuatro productos, que implicaban incrementos de la productividad por hectárea del 63% 78% 314% y 100% para cada uno de los cuatro productos indicados. Para ello se desarrollaron un total de 26 recomendaciones técnicas que fueron difundidas a 1114 productores en 3200 Has. Una de las estrategias centrales del programa fue la conformación de los CIAL. (Comité de Investigación Agrícola Local) Estos grupos locales desarrollaron varias experiencias en torno a la adopción de nuevas variedades de papa, (*Solanum tuberosum*) y en torno al diseño de métodos alternativos para el control del gusano blanco de la papa. (*Premnotrypes vorax*).

El problema agroecológico más importante en la zona se refiere a las técnicas de cultivo de la papa que representa aproximadamente el 42% de la superficie cultivada. Los problemas fundamentales en este cultivo se refieren al control de plagas. Se han difundido diversas técnicas casi todas ellas implican el uso de agrotóxicos.

En los proyectos de Desarrollo Rural es usual incluir componentes ambientales, estos con frecuencia se refie-

ren a la reforestación, cuidado de suelos, y algunas consideraciones sobre manejo de plaguicidas. Sin embargo es usual que las consideraciones ambientales antes anotadas se yuxtapongan a prácticas tecnológicas cuyo impacto ambiental no es evaluado suficientemente. En otras palabras es posible que por un lado se dicten conferencias sobre el ambiente, mientras por otro se difunden técnicas que causen un incremento de los daños ambientales.

Evidentemente el impacto ambiental de una tecnología agrícola es multidimensional, las variables relevantes serían por lo menos, efectos contaminantes, el impacto en el suelo, en la regulación de ciclos hídricos, en la biodiversidad silvestre y doméstica, para no abordar las complejas dimensiones sociales.

Para evaluar este tema en el proyecto DRI Guano se identificó una de estas dimensiones, el nivel de contaminación tóxica, y se trabajó en desarrollar un sistema de comparación entre los diversos paquetes o modelos tecnológicos. Para ello se consideró necesario construir un indicador, al que se denominó carga tóxica del paquete tecnológico.

Este indicador, como todos los usados, es una simplificación que trata de sintetizar un conjunto amplio de variables en un solo dato o cifra. En este caso se optó por usar como variable fundamental la letalidad en mamíferos de los productos agroquímicos usados en cada uno de los paquetes tecnológicos. De esta manera el índice de carga tóxica de un paquete tecnológico queda definido como:

$(1/DL50 \times PAU)/2$

En dónde DL50 Es la dosis letal media para mamíferos, y PAU Es el total de principio activo utilizado.

Dado que la DL50 se expresa en gramos/kg, el inverso nos dice cual es la masa de los mamíferos que morirían en un 50% si ingirieran un gramo de estos productos. Si multiplicamos por el número de gramos usados, tendremos la masa de mamíferos que morirían en un 50% con la aplicación del producto en su totalidad. Luego dividimos esto por 2, para tener un estimativo del peso de los mamíferos totales que morirían si ingirieran el producto agro-tóxico aplicado. La suma de todos los productos usados en un paquete tecnológico constituye la carga tóxica del paquete en cuestión. Dado que los paquetes tecnológicos generalmente se describen en base a una unidad de superficie, nuestro indicador será también una medición de la carga tóxica por superficie, pero es fácil a partir de ello pasar a indicadores por unidades físicas de producción o de valor de la producción. Es también posible derivar estimaciones totales para la producción en un valle, en una provincia o en un predio.

Dado que la unidad de medida son kilogramos de mamífero que se puede prever que podrían morir con tales cargas, es fácil convertir tales unidades en un estimativo del número de personas que podrían morir con tal carga tóxica. Tal formulación es obviamente más impactante. Desde nuestro punto de vista es necesaria cierta prudencia para usar esta metáfora, puesto que podría entenderse que ese es un número de personas

que están siendo efectivamente intoxicadas por el paquete tecnológico en cuestión, cuando en realidad, lo que estamos indicando es que ese sería el número de personas que se esperaría que mueran si ingiriesen los productos de manera oral. Esto evidentemente no corresponde a la realidad.

Esta descripción nos permite abordar también un conjunto de otras limitaciones del indicador que proponemos. Por necesidades de simplificación hemos considerado exclusivamente la toxicidad oral. De todas maneras señalemos que ésta es generalmente la más importante. Por otra parte como una misma sustancia (molécula) ingresa al organismo por una sola de las vías posibles parece correcto usar aquella que es generalmente la más aguda.

Por otra parte puede criticarse a nuestro indicador un cierto sesgo masotocéntrico en la medida en que estamos dejando a un lado la alta toxicidad de ciertas familias de productos que afectan exclusivamente a los animales de sangre fría. El caso más común de tales productos son los piretroides.

Se podría pensar en elaborar un indicador compuesto que considere tanto las DL50 en mamíferos como en otros tipos de organismos. Pero esto sería mucho más difícil puesto que la información de cada producto se refiere fundamentalmente a la DL50 en mamíferos.

Una segunda observación es la que se refiere a que este indicador no considera la diferencial persistencia de los diferentes principios activos. Esto podría también incorporarse a través de indicadores que señalen por ejemplo la toxicidad residual al cabo de períodos de

tiempo tales como uno o cinco años. Esta perspectiva sin embargo no ha sido desarrollada en este trabajo.

Por último puede observarse que este indicador no considera hechos sinérgicos. En efecto considera que el impacto ambiental de cada producto, es independiente de los demás. Esto es una simplificación que se deriva del hecho de que este indicador es propuesto como un instrumento para grandes comparaciones globales no para un análisis de caso por caso.

A pesar de todas estas limitaciones, consideramos que el indicador que proponemos tiene la utilidad de permitir comparar a través de la cuantificación de ciertas variables los efectos tóxicos de diferentes paquetes tecnológicos. Creemos que su utilidad se deriva de que puede ayudar a implementar políticas tendientes a reducir la toxicidad aguda de los paquetes tecnológicos agropecuarios. Para otras tareas referidas a la bioacumulación u otros aspectos será sin lugar a dudas necesario desarrollar otros indicadores.

Los paquetes tecnológicos

En la zona de Guano se identificaron cuatro paquetes tecnológicos para

el cultivo de la papa estos son los siguientes: en primer lugar un modelo con exacerbado uso de plaguicidas de la comunidad de San José de Sabañag. La característica principal de este modelo es la repetida aplicación de varios tóxicos. Este es el paquete de mayor carga tóxica.

El segundo modelo tecnológico es un modelo convencional identificado en la comunidad de Ilapos. En este modelo se utilizan diversos productos, pero se repiten menos las dosis.

El tercer modelo es el propuesto y difundido por el proyecto DRI Guano. Es mucho más selectivo en el uso de plaguicidas y genera una carga tóxica considerablemente menor. Por último el modelo con trampas, que ha desarrollado una estrategia para combatir al gusano blanco de la papa que reduce muy fuertemente el uso de insecticidas. Persiste sin embargo cierta carga tóxica debida al uso de fungicidas. Este paquete tecnológico es el de menor carga tóxica.

Las características de estos paquetes son las siguientes:

Análisis comparativo de tratamientos químicos viejos y nuevos

Comunidad y tipos de controles	Nombre comercial	categoría toxicológica	Estado físico y composición
1. Tratamiento químico viejo Comunidad San José de Sabañag			
4 ó 5 controles fitosanitarios, no se determinan dosis	Furadan 4F	Extrema toxicidad grupo Ia	Floable, contiene Carbofurán
	Ridomil	III ligeramente peligroso	Polvo mojable, es un compuesto de Mancozeb + Metalaxil
	Patafol	II moderadamente peligroso	Polvo mojable, es un compuesto de Mancozeb + Ofurace
2. Tecnología previa al proyecto sector Ilapos			
Se utilizan 3 productos para el primer control	Dithane M-45	III ligeramente peligroso	Polvo mojable, contiene Mancozeb
	Karate	III ligeramente peligroso	Concentrado emulsionable, contiene Cihalotrina
	Stimufol*Sumithion	III ligeramente tóxico	Polvo mojable, contiene Fenitrotion
Se utiliza 3 productos para el segundo control, medio aporque	Patafol	II moderadamente peligroso	Polvo mojable, es un compuesto de Mancozeb + Ofurace
	Maneb decis (piretroide)	III ligeramente peligroso III ligeramente peligroso	polvo mojable, contiene Maneb concentrado emulsionable, contiene deltametrina, es Piretroide
Se utiliza 1 producto para el tercer control, aporque	Furadan 4F	Extrema toxicidad grupo Ia	Floable, contiene Carbofurán
Si se presenta la enfermedad, se utilizan 2 productos	Ridomil	III ligeramente peligroso	Polvo mojable, es un compuesto de Mancozeb + Metalaxil
	Maneb	III ligeramente peligroso	Polvo mojable, contiene Maneb
3. Tratamiento químico nuevo Recomendaciones tecnológicas PRONADER Guano-sector Ilapos			
Primer control, se utilizan 2 productos	Dithane M-45	III ligeramente peligroso	Polvo mojable, contiene Mancozeb
	karate	III ligeramente peligroso	Concentrado emulsionable, contiene Cihalotrina
Segundo control, se utilizan 2 productos	Patafol	II moderadamente peligroso	polvo mojable, es un compuesto de Mancozeb + Ofurace
	Maneb	III ligeramente peligroso	Polvo mojable, contiene Maneb
Tercer control, se utilizan 2 productos	Maneb	III ligeramente peligroso	polvo mojable, contiene Maneb
	Fitorax (orgánico)	III ligeramente peligroso	polvo mojable, insecticida orgánico

Comunidad y tipos de controles	Nombre comercial	Categoría toxicológica	Estado físico y composición
4. Control de gusano blanco Tecnología basada en trampas			
Se utiliza 1 producto para el tercer control, aporque	Orthene	III ligeramente tóxico	Polvo soluble, contiene acefato
Primer control, se utilizan 2 productos	Dithane m-45	III ligeramente peligroso	polvo mojable, contiene Mancozeb
	Karate	III ligeramente peligroso	Concentrado emulsionable, contiene Cihalotrina
Segundo control, se utilizan 2 productos	Maneb	III ligeramente peligroso	Polvo mojable, contiene Maneb
Tercer control, se utilizan 2 productos	Maneb	III ligeramente peligroso	Polvo mojable, contiene Maneb

Estimación de la letalidad de cada paquete tecnológico

1. Tratamiento químico viejo comunidad San José de Sabañaj					
	Aplicación mg/ha	DL 50	Potencia letal kgmamif/ha	acumulado	equivalente personas
Producto					
Furadan 4 f	4000000	8	500000,00	500000,00	8333,33
Ridomil	4000000	8670	461,36	500461,36	8341,02
Patafol	4000000	10600	377,36	500838,72	8347,31

2. Tecnología previa al proyecto sector Ilayos					
	Aplicación mg/ha	DL 50	Potencia letal kgmamif/ha	acumulado	equivalente personas
Producto					
Dithane m-45	1000000	8000	125,00	125,00	2,08
Karate	200000	56	3571,43	3696,43	61,61
Stimufol	1000000	503	1988,07	5684,50	94,74
Patafol	1000000	10600	94,34	5778,84	96,31
Maneb	2000000	6750	296,30	6075,14	101,25
Decis	500000	135	3703,70	9778,84	162,98
Furadan 4 f	1000000	8	125000,00	134778,84	2246,31
Ridomil	500000	670	746,27	135525,11	2258,75

3. Tratamiento químico nuevo Recomendaciones tecnológicas PRONADER Guano-sector Ilayos					
	Aplicación mg/ha	DL 50	Potencia letal kgmamif/ha	acumulado	equivalente personas
Producto					
Dithane m-45	1000000	8000	125,00	125,00	2,08
Karate	200000	56	3571,43	3696,43	61,61
Patafol	1000000	10600	94,34	3790,77	63,18
Maneb	2000000	6750	296,30	4087,06	68,12
Fitorax	2000000	1196	1672,24	5759,31	95,99

4.control de gusano blanco Tecnología basada en trampas					
	Aplicación mg/ha	DL 50	Potencia letal kgmamif/ha	acumulado	equivalente personas
Producto					
Dithane m-45	1000000	8000	125,00	125,00	2,08
Karate	200000	56	3571,43	3696,43	61,61
Maneb	2000000	6750	296,30	3992,72	66,55

Si además consideramos la productividad, podremos ver que la toxicidad, en cada uno de los paquetes tecnológicos, tiene relación con la producción. Y obtenemos los siguientes valores:

Toxicidad por unidad de producto en los tres paquetes tecnológicos. (Kgmpm/Kgp = Kg. de mamíferos potencialmente muertos por Kg. de producto.

	Kgmpm/kgp	En relación a Sabañaj
San José Sabañaj	0,464	1,0000
Ilapos	0,167	0,3607
DRI Guano	0,005	0,0105
Trampas	0,003	0,0072

Si comparamos además estos datos con la difusión de esta tecnología y los niveles de adopción del paquete tecnológico, llegamos a la conclusión que con un 55% de adopción de la nueva tecnología se deja de verter al medio tóxicos capaces de matar a aproximadamente 7.500 toneladas de mamíferos. Si el programa hubiera continuado hasta lograr una adopción en todo el cantón, se podría estimar que la reducción hubiera alcanzado al equivalente de tóxicos necesarios para matar a 13.200 toneladas de mamíferos

Conclusiones

El desarrollo de propuestas tecnológicas tiene un apreciable potencial para

reducir el impacto ambiental en materia de tóxicos vertidos al ambiente. El indicador elaborado ha permitido en este caso comparar y constatar cambios dramáticos en una de las variables relevantes. Para aquilatar las ventajas, potencialidades y límites del mismo sería necesario desarrollar ejercicios más sistemáticos de comparación de paquetes tecnológicos.

Se puede identificar también la conveniencia desarrollar aún más el indicador para incorporar los temas de la persistencia. Y los efectos en grupos de organismos diferentes a los mamíferos.

Por último es necesario comentar, que la finalización de los proyectos de Desarrollo Rural Integral así como la drástica reducción del trabajo de las agencias de extensión agropecuaria representan una seria omisión. Un desperdicio de una herramienta poderosa en la reducción del impacto tóxico de la agricultura y la economía en general sobre el ambiente.

Bibliografía

- Alvarez, Susana
2003 "Adopción tecnológica y dimensiones ambientales en un Programa de Desarrollo Rural. Estudio de caso: PRONADER-Guano", Quito.
- Balarezo, S, Fernández, I.
1996 Compiladores "Perspectivas del Desarrollo Rural Sostenible hacia el siglo

- XXI, en el Ecuador, Ministerio de Bienestar Social, DRI, IICA, Ecuador.
- Durán, J.
1990 "las nuevas instituciones de la sociedad civil", Impacto y tendencias de la Cooperación Internacional y las ONG's en el área rural de Bolivia. La Paz Bolivia.
- FAO, CIID, CATIE, FIDA
1996 RIMISP VII "Impacto Ambiental de la pobreza rural, Impacto social del deterioro ambiental, el rol de los instrumentos de desarrollo
- García, Inés
2000 Contaminación por fitosanitarios, plaguicidas, herbicidas, Quito, Ecuador
- INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA - IICA-SSDR- PRONADER
1998 Evaluación sobre la marcha, Quito
- INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA - IICA-SSDR- PRONADER
2000 Evaluación Final PRONADER, Quito.
- MANUAL DE PLAGUICIDAS
1999 Guía para América Central. Instituto Regional de Estudios en Sustancias Tóxicas (IRET), Universidad Nacional, Costa Rica.
- Martínez, Luciano
1997 "El desarrollo sostenible en el medio rural" (Compilación) Edición Biblioteca Ciencias Sociales FLACSO, Ecuador.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA
1999 Documentos técnicos del programa sectorial agropecuario, convenio BID-IICA-MAG.
- RED DE ACCIÓN EN PLAGUICIDAS Y SUS ALTERNATIVAS PARA AMÉRICA LATINA, noviembre
2001 "El Boletín ENLACE, es publicado por la coordinación Regional de RAP-AL (Red de Acción en Plaguicidas y sus Alternativas para América Latina), integrante de PAN (Pesticide Action Network).
- SOCIEDAD ENTOMOLÓGICA ECUATORIANA - SEE, INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA - IICA, SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO RURAL - SDDR
1996 Uso de plaguicidas y fertilizantes en las áreas PRONADER de la sierra y las estribaciones sobre los 800 metros de altura, Quito.

Desplazamiento poblacional y seguridad humana: el caso de Carchi e Imbabura¹

Tanya Korovkin*

Zulinda Hernández**

El crecimiento en los niveles del conflicto colombiano a partir de la implementación del Plan Colombia ha resultado en el desplazamiento de miles de ciudadanos colombianos al territorio ecuatoriano. En estudios internacionales, el desplazamiento poblacional en áreas cercanas a las zonas de guerra se ha conceptualizado tradicionalmente como un problema netamente humanitario, siendo los refugiados sujetos de atención por parte de los organismos internacionales. En los últimos años, esta visión humanitaria ha sido matizada por las consideraciones de la seguridad del estado: ahora los flujos de refugiados son vistos no solamente como la consecuencia de conflictos armados sino también como una posible causa de la inestabilidad nacional y regional.

En este estudio, hemos optado por una tercera perspectiva, la de seguridad humana. Es un concepto nuevo, que da prioridad a la seguridad física de personas y el desarrollo participativo y democrático de las comunidades locales. En esta ponencia, intentaremos desarrollar un marco conceptual para el análisis del desplazamiento poblacional dentro de esta ópti-

ca, dando prioridad al análisis de la situación local y a la problemática económica y social. Nuestro enfoque geográfico son provincias de Carchi e Imbabura, las que junto con Esmeraldas y Sucumbíos forman parte de lo que se llama la Zona Norte. Es un estudio de carácter preliminar: su objetivo principal es generar debate y contribuir al desarrollo de futuras investigaciones.

1 Este estudio forma parte de un proyecto auspiciado por la Universidad de Waterloo y el Fondo de Pequeños Proyectos del Consejo Canadiense para los Estudios en Ciencias Sociales y Humanidades (SSHRC). El trabajo de campo en Carchi e Imbabura fue realizado en septiembre-noviembre de 2005.

* Universidad de Waterloo, Canadá

** CIDECO

Desplazamiento poblacional

Los desplazamientos poblacionales han sido un rasgo permanente de la historia humana, pero en las últimas décadas han crecido en una forma significativa, debido a varios factores. Por un lado, los procesos de globalización han destruido oportunidades económicas a nivel local y ha aumentado las posibilidades del traslado a otro país o continente, como en el caso de la migración económica de Ecuador a España. Por otro lado, la proliferación de conflictos armados ha creado un problema del desplazamiento forzado, como es el caso del desplazamiento poblacional de las áreas del conflicto armado en Colombia, uno de los temas principales de este estudio. La situación se complica por el hecho de que los países de Europa y Norteamérica están cada vez menos dispuestos para aceptar nuevos migrantes y refugiados (Newman 2003). En el caso de los refugiados, utilizan una estrategia de contención, lo que pone la responsabilidad principal sobre los países periféricos cercanos a las áreas de conflicto, en su mayoría pobres y poco preparados para controlar y atender los flujos de refugiados. De hecho, muchos de estos países tienen lo que se podría llamar "fronteras porosas," con las poblaciones a ambos lados de la frontera, unidas por los lazos de etnia y parentesco, pasando de un territorio a otro de acuerdo con sus necesidades de sobrevivencia.

La falta de recursos y la porosidad de fronteras se combina con la falta de claridad con respecto a quienes son los refugiados. Primero, es prácticamente imposible separar la migración econó-

mica del desplazamiento forzado. Muchas personas que se consideran por las autoridades nacionales e internacionales como los migrantes económicos que no merecen el estatus del/la refugiado/a en realidad también huyen de la guerra. Segundo, la definición internacional del refugiado sigue las pautas de la Convención de Ginebra de 1951. En los tiempos de la Guerra Fría, esta Convención había facilitado la entrada de refugiados del bloque Soviético. Sin embargo, no permite otorgar el estatus del refugiado a los desplazados de guerra dentro de las fronteras nacionales o a los que cruzan fronteras huyendo de la violencia generalizada, la que genera los mayores flujos poblacionales en los países periféricos en nuestra época. En 1984, varios países latinoamericanos, Ecuador incluido, suscribieron el Acuerdo de Cartagena, que reconoce como refugiados a los que huyen de la violencia generalizada. Pero, a diferencia de la Convención de Ginebra, este acuerdo no tiene la fuerza de ley internacional (Gottwald 2004). Esta combinación de factores resulta en una situación donde solamente una pequeña minoría de los desplazados por conflictos armados están atendidos, como los "refugiados legítimos," por las instituciones internacionales. La gran mayoría pasan desapercibidos y desatendidos, obligados a defenderse por su cuenta, sea como sea.

La situación ambigua de los desplazados evoca respuestas institucionales igualmente ambiguas. Generalmente, el problema de los refugiados se identifica como un problema humanitario. Es una visión tradicional, especialmente típica de los círculos humanitarios internacionales representados por ACNUR y sus

colaboradores no-gubernamentales. De hecho, en el caso de los desplazados, se trata de sectores altamente vulnerables, que necesitan tanto protección y asistencia económica inmediata, como de una integración con las comunidades receptoras o un asilo en los terceros países. Pero en las últimas décadas, el desplazamiento poblacional también ha empezado a verse como una amenaza en términos de la estabilidad nacional y regional. Esta percepción es especialmente común en los países de África y Asia, donde los desplazados a menudo buscan refugio en los campos de refugiados, los cuales en algunos casos se transforman en focos de resistencia armada (Schmeidle 2002). Esta situación no existe en América Latina, pero también aquí hay una cierta reticencia para atender a los refugiados, tanto por parte de los gobiernos, como por parte de amplios sectores populares. De hecho, al cruzar las fronteras e ingresar al territorio de otros países, la población desplazada está creando una nueva dinámica social, transformándose a veces en objeto de xenofobia. La así llamada Escuela de Copenhague argumenta que los flujos poblacionales, masivos y poco controlados, pueden representar una amenaza a la identidad cultural y/o nacional de las poblaciones locales (Waeber et al. 1993). Su enfoque geográfico es la Unión Europea, donde los flujos migratorios de las últimas décadas han trastornado la inviable realidad de una estable sociedad de consumo. La situación es algo diferente en los países periféricos, los que han sufrido graves problemas económicos y sociales incluso antes de la ola del desplazamiento poblacional. En estos casos no se trata tan-

to de la amenaza a la identidad local, sino más bien de una crisis compartida por la población desplazada y la local, una crisis que puede generar tanto actitudes de resentimiento como prácticas de cooperación.

Seguridad humana

Y aquí llegamos al punto clave de este estudio: el concepto de seguridad humana. En la escuela realista, el concepto de seguridad está asociado con el uso de la fuerza para defender la integridad y los intereses del estado-nación. Últimamente, sin embargo, se ha sugerido que el uso de la fuerza en aras de la seguridad del estado, puede, de hecho, crear nuevas inseguridades para los ciudadanos (Cheeseman 2005). Como una alternativa (o como un complemento para el enfoque tradicional), se ha propuesto el concepto de seguridad humana, el cual se enfoca en la problemática social y humana, más que en el uso de la fuerza, y se refiere además a la seguridad de personas y comunidades locales, a diferencia de la seguridad del estado-nación (Buzan 1991; Buzan et al. 1998; Stoett 1999).

Es un concepto que ha provocado muchas críticas. Desde cuestionamientos en términos etimológicos porque, para algunos autores, suena contradictorio: la palabra "seguridad" evoca las imágenes de la guerra, mientras la palabra "humana" se asocia con las nociones de desarrollo humano y derechos humanos (Suhrke 2003). También porque es un concepto ambiguo. Se presta para varias interpretaciones y parece tener más valor normativo que analítico (París 2001). Hay que recordar, sin em-

bargo, que la palabra "seguridad" nos lleva a pensar no solamente sobre la guerra, sino también sobre la seguridad social y la seguridad del empleo. En cuanto a los problemas analíticos, "democracia" o "justicia" son otros conceptos ambiguos con una fuerte connotación normativa, pero no se le ocurre a nadie el purgarlos del análisis social. De la misma manera, el concepto de seguridad humana nos parece importante porque llama nuestra atención a una problemática poco analizada, pero sumamente importante: las consecuencias de conflictos armados para la población civil, tanto los desplazados como la población local.

Sin embargo, las dificultades de definición e interpretación son dificultades reales. Podemos identificar, grosso modo, por lo menos dos tendencias en este sentido. Por un lado, están los gobiernos de Canadá y Noruega, los cuales ven el concepto de seguridad humana en términos del humanitarismo internacionalista. Su enfoque está principalmente sobre la acción humanitaria y la protección de derechos humanos en un contexto de guerra. En esta óptica, la seguridad humana está asociada con atención internacional a los refugiados, con iniciativas multilaterales como el Acuerdo sobre la Prohibición de las Minas Antipersonales y con la creación de la Corte Penal Internacional. Los actores principales, desde este punto de vista, son organizaciones internacionales, tanto gubernamentales como no-gubernamentales (Axworthy 2004).

La búsqueda de soluciones internacionales a problemas humanitarios nos parece saludable, aunque hay que reconocer que existe una tensión entre la ló-

gica de acción internacional y una reafirmación del principio de la soberanía nacional. Esta reafirmación viene, con frecuencia, de los países periféricos, los que generalmente son un objeto (más que el sujeto) de la acción internacional. Cómo reconciliar los principios del humanitarismo internacionalista con el protagonismo de los actores nacionales es un gran desafío para los que apoyan esta versión del concepto de seguridad humana.

La segunda tendencia, tal vez más compatible con las ideas de soberanía nacional y protagonismo local, está asociada con el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD). En esta versión, la noción de seguridad humana tiene que ver con los problemas de pobreza y falta de participación. Para Thomas (2002: 115), por ejemplo,

... la seguridad humana se refiere a una situación en la cual las necesidades básicas están satisfechas y en la cual la dignidad humana, incluyendo la participación en la vida de la comunidad, es un hecho. Seguridad humana tiene afinidad con el concepto de una democracia activa y sustantiva, una democracia que ofrece a todos los ciudadanos una oportunidad de participar en la toma de decisiones que afectan sus vidas.

En esta óptica, el eje central de la seguridad humana es el desarrollo social y económico en un contexto de democracia, mientras sus agentes principales son gobiernos locales nacionales junto con las organizaciones sociales. Pero el de las necesidades básicas, de las cuales habla Thomas, también es un concepto amplio. Incluye seguridad ali-

mentaria, vivienda, acceso a salud y educación, pero además incluye la seguridad física de las personas. Esta última adquiere una especial importancia en áreas cercanas a las zonas de conflicto armado y en áreas con altos niveles de crimen y delincuencia (Kina y Murray 2002; Owen 2002).

La preocupación con la seguridad física de la población diferencia el concepto de seguridad humana de las ideas más generales del desarrollo participativo y nos hace retomar ciertos elementos de los conceptos tradicionales de la seguridad del estado. En el caso de América Latina, esta preocupación dio lugar a las ideas de seguridad ciudadana, una forma de seguridad que presupone una colaboración entre la ciudadanía y las fuerzas del orden público (FLACSO 2004). Dado el aumento de violencia en las últimas décadas, esta colaboración parece natural y urgente. Pero es un terreno lleno de trampas. No es fácil encontrar el camino medio entre la lógica participativa de las comunidades y gobiernos locales, por un lado, y las estructuras jerárquicas de la policía y las fuerzas armadas, por el otro. Cómo asegurar el desarrollo participativo y, al mismo tiempo, proteger a las personas y comunidades contra la violencia es otro gran desafío para los que apoyan el concepto de seguridad humana.

Sintetizando las dos perspectivas sobre este concepto, podemos decir que la seguridad humana es el producto del desarrollo participativo —guiado por el gobierno democrático nacional y apoyado por la comunidad internacional— en áreas cercanas a las zonas de conflicto armado. El objetivo de este desarrollo es asegurar la integridad física y mejorar

la posición económica y social tanto de la población desplazada como de la local, con miras a la construcción regional de la paz.

Usando esta definición como el punto de partida para un estudio de la problemática de seguridad humana en Carchi e Imbabura, podemos identificar dos áreas de análisis: (i) el desplazamiento poblacional y respuestas humanitarias; (ii) la situación económica/social y acciones de desarrollo.

Desplazamiento poblacional e iniciativas humanitarias en Carchi e Imbabura

Hay dos flujos poblacionales que van desde el sur de Colombia al norte de Ecuador, y no es siempre fácil separar uno del otro. La migración económica es la más antigua, y ha aumentado debido a la dolarización de la economía ecuatoriana. Los migrantes económicos son, en su mayoría, trabajadores agrícolas que vienen a laborar en las cosechas; también hay muchas personas que se dedican al trabajo en la construcción, pequeño comercio y quehaceres domésticos. El otro flujo son los desplazados por el conflicto armado. Este flujo se ha incrementado a partir del Plan Colombia, seguido por el Plan Patriota. En 2004, el total de los desplazados colombianos llegó a 3 millones. Entre 300 mil y un millón de ellos han cruzado las fronteras para ingresar a países vecinos: Ecuador, Venezuela, Brasil, Perú, y Panamá (Gottwald 2004: 517). Así, la coincidencia de la dolarización de la economía ecuatoriana con el Plan Colombia incide en el movimiento poblacional colombo-ecuatoriano. A nivel nacional, solo en cuatro años, de 2000

a 2004, el número de las solicitudes de refugio fue superior en casi 60 veces, pasando de 475 a 29,574 (ACNUR 2004: 4). El número de residentes colombianos en Ecuador también es mayor, aunque no hemos encontrado datos exactos sobre los cambios en este sentido. El Censo de 2001 indica la presencia de 52 mil personas de nacionalidad colombiana; 42 por ciento de ellos, en la provincia de Pichincha. Por otro lado, el Canciller de la República declaró, que en el 2003, había aproximadamente 250 mil colombianos viviendo en Ecuador, la mayoría en situación irregular (citados en Camacho 2004: 38).

La gran mayoría de los migrantes y desplazados entran al territorio ecuatoriano por tiempos cortos. Muchos se asientan temporalmente cerca de la frontera, para regresar después a su país. En el 2004, el Departamento de Migración en Rumichaca, registró 115 mil ingresos y 83 mil salidas. En otras palabras, el flujo neto del movimiento poblacional este año fue alrededor de 30 mil personas, aproximadamente una cuarta parte del flujo de los ingresados. Además, la mayoría de los que quieren quedarse en el país no se mantienen cerca de la frontera, sino que siguen hacia la provincia de Pichincha. En Carchi, por ejemplo, la población residente colombiana en el 2004 era alrededor de 3,000 personas, solamente 2 por ciento de la población provincial. Sin embargo, estas cifras, igual que las estadísticas nacionales, pueden ser nada más que la punta de un iceberg. Solo en la provincia de Carchi existen por lo menos 22 pasos ilegales, que pueden ser usados para cruzar la frontera (Gobierno Provincial de Carchi, 2005: 21-23). De

acuerdo a algunos de nuestros entrevistados, por cada persona que entra en forma legal, hay tres que entran indocumentados.

La actitud del gobierno ecuatoriano frente a los desplazados y migrantes colombianos es bastante ambigua. Ecuador, junto con Colombia y otros países andinos, ha firmado la Declaración de Cartagena, con su definición amplia del refugiado. Además, en 1992 Ecuador aprobó una legislación nacional que combina la definición del refugiado de la Convención de Ginebra con la de los Acuerdos de Cartagena (Huellas 2004: 4). Según el personal humanitario entrevistado, los ciudadanos colombianos pueden solicitar el estatus del refugiado si ellos sienten que su vida en el territorio colombiano está amenazada por las siguientes prácticas: (i) las amenazas de muerte debido a la colaboración (o no colaboración) con los grupos armados, (ii) el reclutamiento forzoso de niños/as y jóvenes menores de 18 años; (iii) enfrentamientos armados en el territorio donde viven. Según Gottwald (2004: 531), de los cinco países que tienen frontera con Colombia, Ecuador es el que está más abierto para acoger a los refugiados. Por lo menos, así fue al principio. Con el transcurso del tiempo, Ecuador también empezó a usar prácticas restrictivas, diseñadas para reducir el flujo poblacional del país vecino. Una de las medidas drásticas fue el requerimiento del certificado de antecedentes judiciales ("pasado judicial") para entrar a Ecuador. El objetivo proclamado fue prevenir la entrada de delincuentes y criminales colombianos al territorio ecuatoriano. Hasta que punto esta medida sirvió a su objetivo (dada la

abundancia de pasos fronterizos ilegales), no está claro. Pero, al mismo tiempo, el requerimiento del pasado judicial se ha transformado en un obstáculo para la entrada legal de mucha gente sin antecedentes judiciales, los cuales han tenido que huir de las zonas de conflicto armado sin poder hacer trámites para obtener este documento.

De una forma u otra, la introducción del “pasado judicial,” junto con otras medidas restrictivas, ha resultado en una caída del número de aceptaciones de solicitudes de refugio otorgadas por ACNUR y el gobierno nacional. No tenemos datos para Imbabura y Carchi, pero a nivel nacional, en el 2000, la gran mayoría de solicitudes de refugio (390 de 475) han sido aceptadas. En el 2004, solo 9 mil de casi 30 mil solicitudes han sido aceptadas (UNHRC 2004: 3). Al mismo tiempo, el gobierno ecuatoriano subió el costo de las visas económicas, tanto las visas de inversionistas (que subieron de 2 a 30 mil dólares) como las más baratas de amparo para los que tienen parientes ecuatorianos (que subieron de 130 a 270 dólares).

Es probable que éstas y otras políticas hayan limitado un crecimiento mucho más rápido del flujo poblacional *registrado* de Colombia a Ecuador. Pero al mismo tiempo han aportado al crecimiento de la población indocumentada, que se encuentra en una situación sumamente difícil. Mientras los refugiados y migrantes formalizados tienen el permiso de trabajo, los solicitantes de refugio, los rechazados y los que no tienen recursos para pagar la visa se encuentran en una situación altamente vulnerable: deben sostenerse a sí mismos y a sus familias pero; no tienen permiso de

trabajo y confrontan el riesgo de deportación.

El desplazamiento masivo de la población colombiana a partir del Plan Colombia ha generado varias respuestas a nivel nacional e internacional. En el 2000, ACNUR abrió oficinas en Quito, Ibarra y Lago Agrio, para atender a los refugiados, principalmente en las áreas de protección e integración (también reubica algunos refugiados en terceros países, aunque en una escala muy limitada). En todos estos casos, trabaja a través de las contrapartes ecuatorianas. De hecho, son las organizaciones de la sociedad civil ecuatoriana, como las pastorales migratorias y ONGs, las que desarrollan la mayor parte de actividades para los desplazados, por contrato con ACNUR o de una forma autónoma.

El trabajo de las pastorales migratorias — en gran parte, autónomo — ha sido particularmente importante. Cuando comenzó el Plan Colombia, las pastorales de cuatro jurisdicciones colombianas e igual número de ecuatorianas, situadas en la frontera, formaron la Pastoral Fronteriza, con el objetivo de implementar una “alerta temprana” sobre el desplazamiento poblacional. Las pastorales ecuatorianas desarrollan planes de contingencia y ofrecen una asistencia inmediata, tanto material como psicológica y legal, a los desplazados. También proveen de capacitación en normas de respeto, organización y derechos humanos. La Pastoral Migratoria de Carchi también tiene relaciones cercanas con las asociaciones de colombianos, las cuales se empezaron a formar antes de la llegada de ACNUR llegando a formar parte de la sociedad civil a nivel local. La mayoría de estas

asociaciones se encuentran en las zonas rurales, donde los procesos organizativos se ven facilitados por la herencia cultural comunitario-campesina. Ayudan a sus miembros y sus familias a conseguir la documentación; también apoyan con el transporte y los trámites de legalización. Los vínculos entre la Pastoral y las asociaciones de colombianos eran especialmente fuertes antes del inicio del desplazamiento masivo y la instalación de ACNUR. Así, en 1998-1999, la Pastoral de Carchi empezó a implementar un programa de documentación, capacitación, formación de líderes y desarrollo organizativo para la población colombiana, en coordinación con las asociaciones de colombianos. Este programa, que puede considerarse como un ejemplo de la acción humanitaria protagonizada por las organizaciones sociales, concluyó en el año 2000, cuando la Pastoral comenzó a trabajar con ACNUR en los programas de refugiados.

En el caso de las actividades de integración, ACNUR trabaja tanto con las pastorales migratorias como con la FAS (Fundación Ambiente y Sociedad). Hay que mencionar que la mayoría de la población desplazada en las zonas rurales se integra con la población ecuatoriana sin mucha dificultad, a través de las redes de parentesco y las asociaciones formales. Incluso así, en muchos casos, se necesitan programas de integración para ayudar a la población desplazada a superar las barreras culturales y económicas que las separa de la población local. Las pastorales migratorias desarrollan estos programas, a menudo, por su propia cuenta, recibiendo fondos de un gran número de actores institucionales,

incluyendo ACNUR. La Pastoral Migratoria de Ibarra, tiene una guardería para los hijos de los desplazados, apoya la matriculación de los niños colombianos, organiza capacitaciones para estudiantes y maestros, dona equipos, organiza talleres ocupacionales (bordado, sacos de lana, electricidad, computación), etc. A diferencia de ACNUR, que trabaja únicamente con los refugiados y los solicitantes de refugio, la Pastoral Migratoria ofrece apoyo a toda la población colombiana que lo necesita.

Si las pastorales migratorias mantienen bastante autonomía frente a ACNUR, las relaciones entre FAS y ACNUR son más estrechas. De hecho, FAS se integró al trabajo con los desplazados a partir de la llegada de ACNUR y, en el caso de Imbabura, administra la mayoría de sus programas de integración. Estos programas están dirigidos a las "comunidades receptoras," principalmente, barrios urbanos o semi-urbanos con una proporción de la población colombiana de por lo menos 5 por ciento. Incluyen tres tipos de actividades: actividades culturales y de sensibilización (e.g., *caravanas culturales*); apoyo para los servicios básicos, principalmente a través de la donación de equipos que atienden a los niños y familias colombianas; microcrédito a través de las cajas comunitarias. ACNUR y FAS de Ibarra, por ejemplo, han apoyado colegios y centros de salud en Ibarra y Lita. En el caso de Lita, también trabajan, a través de un programa de microcrédito, con un grupo de mujeres colombianas y ecuatorianas, que elaboran productos de fibra de cabuya.

Los programas de microcrédito son, tal vez, los más importantes desde el punto de vista de los desplazados, quienes necesitan desesperadamente una fuente de ingreso. Pero, desafortunadamente, están fuera del alcance de la gran mayoría de los desplazados. Hay por lo menos dos razones para eso. Primero, los programas de microcrédito están dirigidos únicamente a los refugiados y los solicitantes de refugios, mientras la mayoría de los desplazados no caen en estas categorías. Segundo, son de corto plazo (de 6 meses a un año), mientras la mayoría de los desplazados se quedan en Ecuador por un tiempo indefinido.

Muchos de nuestros entrevistados estaban de acuerdo de que existe una fuerte necesidad de legalizar la situación de la población colombiana indocumentada, para que pueda participar tanto en el mercado de trabajo como en las actividades de los organismos internacionales. Lo que no está claro es como conseguir este objetivo. Otro reto para el ACNUR es incorporarse en una forma más plena en la vida social y política a nivel local. Se ha dado ciertos pasos en esta dirección. FAS, por ejemplo, ha intentado desarrollar relaciones más estrechas con las organizaciones barriales e involucrar sus programas de integración con los planes de desarrollo de barrios y parroquias. De hecho, el éxito de los programas de ACNUR depende, en gran parte, de su capacidad de adaptarse a las particularidades del desplazamiento poblacional colomboecuatoriano, con su alta proporción de los indocumentados e integrarse al trabajo de las organizaciones sociales y los gobiernos locales.

Crisis económica/social e iniciativas de desarrollo en Carchi e Imbabura

El desplazamiento poblacional, provocado por el Plan Colombia, ocurrió en una época cuando las economías locales de Carchi e Imbabura entraron en un período de serias dificultades. Las dos provincias tienen altos índices de pobreza. Lo más probable es que estos índices se han aumentado últimamente, a la par con los índices de pobreza a nivel nacional. En 1999, más del 80 por ciento de la población rural y casi el 40 por ciento de la urbana vivían en condiciones de pobreza (Larrea Maldonado 2004; INEC y Larrea, citados en Camacho 2004: 22). La alta incidencia de la pobreza es, en gran parte, producto del bajo desarrollo productivo. En ambas provincias, los sectores principales de la economía son agricultura y servicios. Ambas cuentan con impresionantes recursos turísticos y tienen la intención de desarrollarlo (Gobierno Provincia de Imbabura 2002; Gobierno Provincial de Carchi 2005). Sin embargo, no está claro si el sector turístico puede prosperar en un ambiente de pobreza y violencia que ha llegado a caracterizar estas dos provincias.

La agricultura campesina en Carchi e Imbabura ha entrado en crisis, debido a varios factores, como la presión demográfica sobre la tierra, la falta de crédito y, en el contexto de libre comercio, la competencia con productos colombianos. El resultado es una masiva migración del campo a la ciudad, con una proporción cada vez mayor del ingreso familiar proveniente del trabajo asalariado y el pequeño comercio. En cuanto a los grandes productores agrícolas, la

dolarización ha obligado a algunos de ellos a mejorar su competitividad, pero muchos han quebrado, debido al encarecimiento de los costos de producción. Aparentemente, los sectores más prometedores son los cultivos de exportación no-tradicionales intensivos en mano de obra (espárrago, alcachofa, brócoli), pero el desarrollo en estos rubros tiene varias limitaciones. Primero, Carchi e Imbabura tienen una infraestructura productiva insuficiente. Solo el 5 por ciento de su superficie tiene la infraestructura de riego, indispensable para la mayoría de estos cultivos. Los indicadores de red vial, electrificación y telefonía también están por debajo de los promedios nacionales (Ramón Valarezo y Torres Dávila 2004: 31-32).

Sin embargo, la falta de infraestructura no es el único cuello de botella. El crédito es escaso y caro, como en el resto del país. Además, se ha mencionado que, debido a la cercanía de la frontera y el aumento en los niveles de violencia, existe una "psicosis" entre la gente con recursos económicos: no quieren invertir en Carchi e Imbabura; más bien buscan oportunidades en Quito. También hay problemas de mercado: los precios de los cultivos de exportación no-tradicionales son muy inestables; fluctúan de un año a otro. Finalmente, algunos productores muestran dificultades para contratar trabajadores adecuados, en tanto los cultivos no-tradicionales necesitan una mano de obra estable y disciplinada, con mucho sentido de responsabilidad, mientras los procesos de migración y desplazamiento están creando una mano de obra flotante. Por supuesto, no es solamente una mano de obra flotante sino, debido a su condi-

ción desplazada, es una mano de obra sumamente barata. Como consecuencia, el jornal de un trabajador agrícola en Carchi e Imbabura disminuye debido a la presencia de los desplazados y emigrantes colombianos. En Ibarra, en el 2005, los colombianos estaban dispuestos a trabajar por \$3-5 diarios, mientras los ecuatorianos pedían de \$6-8. En Carchi, en el 2003, a un trabajador de hacienda se le pagaba un jornal de \$5. Para el 2005, se paga solamente \$3.

El comercio, otro sector importante de la economía local, también ha experimentado varias dificultades. El comercio local con Colombia tiene dificultades, principalmente debido a la dolarización. El rubro principal en este comercio fue ropa fabricada por las pequeñas y medianas empresas de Quito y Atuntaqui. Sin embargo, muchas de estas empresas han quebrado debido a la dolarización y los altos intereses bancarios. Por otro lado, las grandes fábricas que han podido salir adelante, generalmente tienen sus propios canales de distribución. Según un representante de la Asociación de Pequeños Comerciantes de Tulcán, entre 1999 y 2005, las ventas de ropa a Colombia bajaron por lo menos en un 50 por ciento, debido principalmente a estos factores. Otro factor, según el mismo entrevistado, fue la introducción del libre comercio: la ropa que producen las pequeñas y medianas empresas no puede competir, en términos de precios, con la ropa que traen del Perú, China, y Corea del Sur.

La situación de pequeños comerciantes que venden productos en los mercados locales presenta índices de deterioro, debido a la competencia con sus colegas colombianos, los cuales, al

parecer, les quitaron muchos de sus clientes. Adicionalmente, muchos dueños de negocios en Ibarra prefieren a empleados colombianos, quienes a más de trabajar por una remuneración más baja, son "más amables con los clientes" y están dispuestos a hacer cualquier tipo de ocupación. La competencia con la mano de obra colombiana dificulta la sobrevivencia económica de los sectores pobres de la ciudad y del campo, creando una reacción negativa contra los desplazados colombianos.

Las dificultades económicas se complementan por problemas sociales. En muchos casos, la situación de pobreza afecta, en una forma desproporcionada, a las mujeres, niños y jóvenes, que, juntos constituyen una mayoría tanto de la población desplazada como de la local. Entre el 20 y el 25 por ciento de los hogares en Carchi e Imbabura están dirigidos por mujeres jefas de hogar; éstos generalmente tienen ingresos más bajos que los dirigidos por hombres. Además, mujeres y niños/as frecuentemente son víctimas de la violencia doméstica. En el 2001, solo en el Cantón Ibarra hubo más de mil denuncias de violencia doméstica. Sería lógico esperar que, en una situación de crisis económica y con la proximidad del conflicto armado, la violencia doméstica haya ido en aumento. Sin embargo, entre 2001 y 2003, el número de denuncias recibidas por las Comisarías de la Mujer y la Familia bajó en Imbabura y ha bajado o mantenido estable en Carchi (Dirección Nacional de Género, citado en Camacho 2004: 33). Según nuestras entrevistadas, una explicación optimista es que las relaciones de género, de hecho, están cambiando. La otra

explicación, pesimista, es que una ola de denuncias después de la creación de las Comisarías provocó una ola de separaciones y divorcios, lo que hizo a muchas mujeres admitir la violencia con el objetivo de preservar su familia.

El posible aumento de la violencia familiar no reportada a las Comisarías de la Mujer y la Familia es la indicación de una situación cada vez más difícil que viven las mujeres y sus hijos/as, una situación que encuentra un reflejo en lo que podríamos calificar como una crisis de la juventud (Korovkin y Ortíz, por publicar). En parte, esta crisis está relacionada con la falta de empleo, que afecta a los/las jóvenes mucho más que a los adultos. Pero también tiene que ver con la desintegración de las redes familiares debido a la migración nacional e internacional. Según nuestros entrevistados, en algunos colegios de Tulcán, la proporción de alumnos con padres y madres ausentes (generalmente trabajando en España) llega al 20-30 por ciento. La ausencia de los padres afecta el rendimiento escolar y genera graves problemas afectivos y psicológicos entre los hijos. A eso hay que añadir las insuficiencias del sistema educativo: el currículo escolar generalmente caduco, mientras la mayoría de los profesores tienen una formación antigua y en muchos casos no pueden responder, en una forma adecuada, a los problemas y necesidades de sus alumnos. Estos, y posiblemente otros factores generan una situación crítica, que se manifiesta en el aumento del alcoholismo, drogadicción y delincuencia juvenil.

Desde hace tres o cuatro años, en Ibarra se han abierto nuevos bares y discotecas. mientras la calle principal de

Ibarra se convirtió, durante los fines de semana, en lo que se llegó a conocer como “la cantina de Ibarra.” Muchos de los nuevos bares y discotecas actúan como una red de explotación sexual. Ibarra siempre ha tenido prostíbulos registrados, donde las trabajadoras sexuales pasan, periódicamente por los chequeos médicos. Pero los nuevos bares y discotecas no están controlados por las autoridades de salud, lo que puede ser una de las razones detrás de la reciente aparición del SIDA. Una gran parte, o incluso la mayoría, de las mujeres empleadas en los nuevos bares y discotecas son jóvenes colombianas, en muchos casos menores de 18 años, las que están obligadas a recurrir al trabajo sexual como una forma de ganarse la vida. Por otro lado, los dueños y la gran mayoría de los clientes son ecuatorianos, con los jóvenes menores de 18 años como parte de la clientela.

Los niveles del crimen violento, generalmente organizado, también se ha aumentado. Aunque la percepción popular es que este aumento se debe a la presencia de la población colombiana, es probable que los factores domésticos tienen un peso más grande. De hecho, a nivel nacional, solamente el 3% de las personas detenidas por la Policía Judicial son colombianos (Dirección Nacional de la Policía Judicial, citada en Camacho 2004: 64). Algunos de nuestros entrevistados, especializados en cuestiones del orden público, identificaron la falta de trabajo y la migración a España como las causas nacionales del aumento en los niveles de violencia, cuyos efectos están aumentando por las “fronteras abiertas” con Colombia. En Carchi, existen secuestros de hacendados y

extorsiones a través de cartas (“vacunas”) formas de violencia nuevas para esta provincia. A primera vista, parecen protagonizados por grupos armados de origen colombiano pero, según representantes de la Jefatura de Policía, entrevistados por Comunidec, lo más probable es que son delincuentes comunes, los cuales se presentan como miembros de grupos armados para darse más peso (Comunidec 2004). También se han aumentado los asaltos en carreteras y robos de vehículos. El tráfico de cocaína y precursores es otro problema (Rivera Vélez 2005). Mientras los carteles de cocaína son de origen colombiano, no sería sorprendente que la situación de pobreza y la desintegración de las redes de apoyo social obliguen a varios ecuatorianos, y especialmente a los y las jóvenes, a participar, en un papel subordinado, en el ilícito comercio transnacional. Todos estos cambios han transformado la cotidianidad en las provincias del norte, generando un ambiente de inseguridad y temor ante el aumento del crimen y violencia (OIPAZ 2002). Este ambiente es especialmente pronunciado en el caso de Sucumbíos, siendo perceptible en Carchi e Imbabura.

Como en el caso del desplazamiento poblacional, el deterioro económico y social en las provincias del norte ha causado respuestas no solamente locales o nacionales, sino también internacionales. La Evaluación Común de País por el Sistema de las Naciones Unidas señala que el principal desafío en Ecuador es remediar las condiciones de exclusión e inequidad que enfrenta la mayor parte de la población, y llama a una mayor coordinación de esfuerzos entre las organizaciones internacionales, el

gobierno ecuatoriano y la sociedad civil (Sistema de las Naciones Unidas en el Ecuador 2004). La posibilidad de una regionalización del conflicto colombiano dio a estas recomendaciones un tono de emergencia. Pero su implementación se ha topado con varios problemas.

Para agilizar el desarrollo económico y social en las provincias del norte, Carchi e Imbabura incluidos, el gobierno ecuatoriano ha creado una agencia especializada, Unidad de Desarrollo de la Zona Norte de Ecuador (UDENOR). Esta iniciativa fue apoyada por el Grupo Consultivo de Bruselas, compuesto por un gran número donantes internacionales, entre ellos BID, CAF, ONU y los gobiernos de Alemania, Bélgica, Chile, España, EEUU, Italia y Japón, con el gobierno de Canadá como observador. En el 2001, el Grupo Consultivo prometió entregar a UDENOR \$266 millones para trabajos de desarrollo en tres áreas: (i) mejoramiento de la infraestructura: caminos, sistemas de riego, obras de saneamiento; (ii) desarrollo productivo, especialmente los cultivos de exportación no-tradicionales (brócoli, espárrago, etc.); (iii) desarrollo social (salud, educación) (UDENOR 2005).

UDENOR, sin embargo, nació como una iniciativa burocrática, manejada políticamente desde Quito. Además, de los \$266 millones prometidos, relativamente pocos lograron concretarse, en parte debido a los problemas surgidos durante la implementación de sus primeros proyectos. Como resultado, UDENOR no siempre ha cumplido con las expectativas generadas por su creación (El Comercio 20/07/05). Pero tal vez estas expectativas eran exageradas, desde el principio. El desarrollo econó-

mico y social es una tarea del gobierno nacional, una tarea postergada en el caso de Ecuador, debido al enfoque sobre la exportación del petróleo y el pago de la deuda externa (Salgado 2004; Korovkin y Ortíz, próximo a publicarse). Difícilmente se puede esperar que UDENOR, con sus proyectos puntuales, pueda tener el mismo impacto que el gobierno nacional.

En la práctica, UDENOR trabaja principalmente con USAID, siguiendo las pautas del desarrollo local, creadas por USAID para el caso de Colombia (Andrade 2004: 86). El énfasis está en obras de infraestructura, implementadas por medio de la colaboración con el sector privado y otras organizaciones internacionales. En Carchi, UDENOR, USAID y OIM (Organización Mundial para las Migraciones, una organización inter-gubernamental con sede en Ginebra) han trabajado principalmente en las obras de riego y saneamiento, mejoras en carreteras y caminos (e.g., la vía Tulcán-El Chical), arreglo de puentes e intentos de promoción para la producción de brócoli y aguacate. Hasta el momento, estas iniciativas han tenido pocos efectos en términos del desarrollo productivo y creación de empleo. Como se ha mencionado antes, la falta de infraestructura no es el único cuello de botella; los problemas de crédito y mercado son igualmente importantes. Sin embargo, y a pesar de las buenas intenciones, UDENOR y sus contrapartes tienen poca capacidad o deseo para abordar estos problemas.

Hay organizaciones locales que desarrollan, con bastante éxito, actividades productivas en las comunidades rurales. FEPP, por ejemplo, tiene una am-

plia experiencia en el manejo de empresas productivas, como Quesinor y Cuisinor. CACMU (Fundación Cooperación y Acción Comunitaria) y PRODEPINE han trabajado con microcrédito: CACMU como una cooperativa de ahorro y crédito con financiamiento nacional y PRODEPINE en tanto iniciativa de organizaciones indígenas apoyadas por el Banco Mundial. Tanto CACMU como PRODEPINE han tenido sus problemas y limitaciones, pero sus experiencias podrían ser útiles para el desarrollo de proyectos de microcrédito por parte de UDENOR. Sin embargo, hay poca relación entre las organizaciones locales involucradas en las iniciativas de desarrollo productivo y las iniciativas de UDENOR.

Lo mismo sucede en otras áreas de desarrollo. Carchi e Imbabura han vivido procesos de descentralización administrativa, especialmente exitosa en el caso del cantón Cotacachi, donde el gobierno municipal con el apoyo de UNORCAC (Unión de Organizaciones Campesinas de Cotacachi) dinamiza procesos de desarrollo local. Hay ejemplos de co-participación de varias organizaciones en el manejo de los recursos naturales, como es el caso de los cantones Espejo, Mira y Bolívar, donde los municipios, organizaciones campesinas y ONGs manejan la microcuenca del Ángel. Sin embargo, estas iniciativas de administración participativa tienen poca relación con programas de UDENOR. Eso no quiere decir que UDENOR y sus contrapartes trabajen por fuera del consenso de las comunidades beneficiarias. OIM, por ejemplo, organiza asambleas en las comunidades para hablar de sus proyectos de saneamiento, firma contra-

tos con las autoridades comunitarias y organiza las juntas de agua en las áreas donde está construyendo sus obras. Aunque no está claro hasta que punto estos arreglos con las comunidades pueden considerarse como un ejemplo de desarrollo participativo.

Las mismas preguntas surgen en el caso de la lucha contra el crimen y la violencia. Varias organizaciones sociales tratan de abordar estos problemas en sus respectivas áreas de trabajo. Así los grupos de mujeres en Ibarra a través de los talleres de género y apoyo a la Comisaría de la Mujer y la Familia. Los grupos de derechos humanos, imparten talleres en los colegios de Ibarra sobre los derechos de niños y jóvenes, mientras la Casa de la Juventud en Tulcán, creada por el Programa del Muchacho Trabajador y la Asamblea Permanente de Derechos Humanos, desarrolla actividades artísticas, organiza festivales de cine y ofrece cursos de informática, formación ciudadana y desarrollo de la personalidad para los adolescentes y jóvenes de esta ciudad. La policía provincial promueve una serie de iniciativas propias, dentro del modelo de la policía comunitaria proveniente de España y Colombia, por lo que, en Tulcán e Ibarra, los antiguos PAIs (puestos de auxilio inmediato) se han convertido en UPCs (unidades de policía comunitaria) que sirven como centros barriales de acción cívica-policial. En Ibarra se formaron brigadas barriales dentro de las asociaciones barriales, con los objetivos de recoger información que pueda servir en la lucha contra la delincuencia y prevenir que los moradores utilicen la justicia por mano propia. En Tulcán, las UPCs aplicaron un censo barrial incentivando

la creación de directivas barriales. En ambas provincias, la policía ha organizado mingas comunitarias de limpieza y auspiciado actividades culturales para los jóvenes y los niños (fiestas de barrio, campeonatos deportivos, cursos vacacionales, campamentos de verano). Esta mayor preocupación, por parte de la policía, por la seguridad ciudadana encuentra respuestas positivas entre varios sectores de la población. Pero genera preguntas tanto sobre los límites de la acción policial como sobre las relaciones entre la policía y las organizaciones sociales. Serán relaciones equitativas y de cooperación, o más bien serán relaciones de control y cooptación?

Conclusiones

Partimos de la premisa que el desplazamiento poblacional desde las zonas de conflicto armado puede aumentar los niveles de violencia e inestabilidad social en las áreas receptoras, disminuyendo los niveles de la seguridad humana. A primera vista, parece que esto ha sucedido en Carchi e Imbabura. Sin embargo, pensamos que esta "desestabilización" es, en gran parte, producto de la crisis económica y social que estas provincias han vivido independientemente del Plan Colombia. Más bien, el desplazamiento de la población colombiana ha multiplicado los graves problemas de origen doméstico. La falta de empleo, migración y el aumento de la delincuencia juvenil son problemas que Carchi e Imbabura comparten con muchas otras provincias del Ecuador. En gran parte, son consecuencias de las políticas públicas implementadas en las últimas décadas por los go-

biernos nacionales, y especialmente de la política de dolarización. En otras palabras, la llegada de la población desplazada a Carchi e Imbabura ha actuado como un catalizador de los procesos de desestabilización, siendo la pobreza y la crisis social de origen local los factores fundamentales.

En estos casos, la estrategia de la seguridad del estado o incluso la estrategia de la seguridad humana en su versión humanitaria/internacional son claramente insuficientes e incluso pueden ser contra-productivos. No es factible "cerrar" la frontera con Colombia. Tampoco es posible segregar a una minoría de los refugiados oficialmente reconocidos por la mayoría de colombianos que viven en forma precaria, sin documentación. Lo que se necesita es una estrategia de seguridad humana a nivel nacional, implementada como parte de las políticas públicas de desarrollo local. En otras palabras, el humanitarismo internacionalista debería conjugarse con la visión del PNUD que pone énfasis sobre formas de desarrollo orientadas hacia las necesidades locales y protagonizadas por los actores sociales.

Muchos actores internacionales apoyan estas ideas. Sin embargo, cuando estos lineamientos son puestos en práctica, a muchas de éstas se implementan de tal forma que no toman en cuenta o contradicen las realidades y percepciones locales. La presencia de una población colombiana indocumentada y desatendida en el territorio ecuatoriano es una clara manifestación del desencuentro entre las iniciativas humanitarias internacionales y la dinámica del mundo local. De la misma manera, la inversión en la infraestructura de ca-

minos y riego, apoyada por las agencias internacionales como punta de lanza del desarrollo local, no necesariamente resulta en el desarrollo productivo y la creación del empleo. En el área social, el enfoque sobre la salud y educación, en forma de donación de equipos, por más bienvenida que sea, no permite prestar la suficiente atención a la problemática más compleja y más urgente de la crisis que vive la juventud. En cuanto a la creación de la policía comunitaria, parece indispensable mejorar la lucha contra el crimen y la delincuencia, pero también genera una cierta tensión entre la lógica participativa de las organizaciones sociales, por un lado, y la lógica vertical de las fuerzas del orden, por el otro.

Generalmente se reconoce que la participación de los actores locales en las iniciativas humanitarias y de desarrollo local es un requisito indispensable para el éxito de estas iniciativas. En el caso de Ecuador, estos actores están representados por los gobiernos locales, fortalecidos por los procesos de descentralización, y por las organizaciones sociales, con su larga trayectoria de trabajo de base. Pero, por el momento, existe una cierta brecha entre el mundo de agencias internacionales, por un lado, y el mundo de gobiernos locales y organizaciones sociales, por el otro. Hay iniciativas, como la de FAS de Ibarra, para cubrir esta brecha, pero queda mucho todavía por hacer en este sentido.

Bibliografía

- ACNUR
2004 *Reporte 2004, ACNUR Ecuador*. Quito: ACNUR.
- Axworthy, Lloyd
2003 *Navigating a New World: Canada's Global Future*. Toronto: Vintage Canada.
- Buzan, Barry
1991 *People, States, and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Col-war Era*, 2nd ed. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Buzan, Barry, Waever, Ole, and de Wilde, Jaap (eds.)
1998 *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner.
- Camacho Zambrano, Gloria
2005 *Mujeres al Borde: Refugiadas Colombianas en el Ecuador*. Quito: Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer - IFEM.
- El Comercio, 20/07/05, "UDENOR". FLACSO
2004 *Memoria del Proyecto "Política Pública y Seguridad Ciudadana"*. Quito: FLACSO-Fundación Esquel.
- Gottwald, Martin
2004 "Protecting Colombian Refugees in the Andean Region: The Fight against Invisibility," *International Journal of Refugees*, 16 (4), pp.517-546.
- Gobierno Provincial de Carchi
2005 *Diagnóstico Provincia del Carchi*. Tulcán: USE-GPS-SENPLADES.
- Gobierno Provincial de Imbabura
2002 *Plan de Desarrollo Estratégico, 2002/2015*. Ibarra: Gobierno Provincial de Imbabura.
- King, Gary, and Christopher Murray
2002 "Rethinking Human Security," *Political Science Quarterly* 116 (4), 585-610.
- Korovkin, Tanya, y Ortiz, Pablo
(próximo a publicarse). "Resource-Driven Growth and (Un) Sustainable Development: The Case of Ecuador."
- Larrea Maldonado, Carlos
2005 "Dolarización, Exportaciones y Pobreza en Ecuador," en Tanya Korovkin (comp.), *Efectos Sociales de la Globalización: Petróleo, Banano y Flores en Ecuador*. Quito: Abya Yala - CEDIME
- Newman, Edward
2003 "Refugees, International Security, and Human Vulnerability: Introduction and Survey," pp. 3-30, in Edward Newman and Joanne van Selm (eds.), *Refugees and Forced Displacement: International*

- Security, Human Vulnerability, and the State*. New York: United Nations University Press.
- OIPAZ (Observatorio Internacional por la Paz)
 2002 *Testimonios de Frontera: Efectos del Plan Colombia en la Frontera Colombiana*. Quito: OIPAZ.
- Owen, Taylor
 2002 "Body Count Rationale and Methodologies for Measuring Human Security," *Human Security Bulletin* 1 (3).
- París, Roland
 2001 "Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?" *International Security*, 26 (2), 87-102.
- Ramón Valarezo, Galo, and Víctor Hugo Torres Dávila
 2004 *Frontera Norte Ecuatoriana: Desafío de la Gobernabilidad*. Quito: Abya Yala - Comunidec.
- Rivera Velez, Fredy
 2005 "Ecuador: Untangling the Drug War," pp.231-262 in *Drugs and Democracy in Latin America: The Impact of US Policy*, edited by Coletta Youngers and Eileen Rosin, Boulder Co.: Lynne Rienner.
- Schmeidl, Susanne
 2002 "(Human) Security Dilemmas: Long-term Implications of the Afghan Refugee Crisis," *Third World Quarterly* 23 (1), 7-29.
- Schnabel, Albrecht
 2004 "Human Security and Conflict Prevention," pp.109-131 in *Conflict Prevention: From Rhetoric to Reality*, vol. 2, edited by David Carment and Albrecht Schnabel, New York: Lexington Books.
- Sistema de la Naciones Unidas en el Ecuador (SNU)
 2004 *La Frontera Norte del Ecuador: Evaluación y Recomendaciones de la Misión Intragencia del Sistema de las Naciones Unidas en el Ecuador*. Quito: SNU.
- Stoett, Peter
 1999 *Human and Global Security: An Exploration of Terms*. Toronto: Toronto University Press.
- Suhrke, Astrid
 2003 "Human Security and the Protection of Refugees," pp.93-108 in Edward Newman and Joanne van Selm (eds.), *Refugees and Forced Displacement: International Security, Human Vulnerability, and the State*. New York: United Nations University Press.
- Thomas, Caroline
 2002 "Global Governance and Human Security," pp. 113-131 in *Global Governance: Critical Perspectives*, edited by Rorden Wilkinson and Steve Hugh. London: Routledge.
- UDENOR
 2005 *Plan Operativo Anual, POA*. Quito: UDENOR.
- Waever, Ole, et al.
 1993 *Identity, Migration, and the New Security Agenda in Europe*. New York: St. Martin's Press.

ANÁLISIS

De la intransigencia a la conciliación: el aprendizaje político del movimiento obrero ecuatoriano

Takahiro Miyachi*

En las teorías sobre los movimientos sociales, aparte de las de movilización de recursos y de la estructura de la oportunidad política, existe una tercera aproximación: la teoría epistemológica.

Existen generalmente dos orientaciones dentro del sindicalismo obrero. La primera es la "lucha de clases" respaldada por la ideología marxista, cuyo objetivo principal es movilizar a las masas obreras y presionar a los empresarios explotadores y al gobierno. En otras palabras, los trabajadores logran por la fuerza el cumplimiento de sus intereses económicos y políticos. La otra opción es la acción conciliatoria tal como lo proclama el denominado sindicalismo libre. Esta estrategia enfatiza el consenso y la distribución de los bienes producidos entre obreros, empresarios y gobierno, permitiendo asegurar un reparto "justo".

Ahora bien, en el específico caso de la historia del sindicalismo obrero ecua-

toriano se observa que, desde 1972 hasta nuestros días, las acciones políticas de las fuerzas sindicales han oscilado entre las dos orientaciones antes expuestas. Asimismo, un punto que debemos enfatizar también es que, contrario a la intuición general, esta oscilación ocurrió de manera diferente a la tendencia que marcó la política económica contemporánea. Veamos qué sucedió.

En los últimos 30 años, la política económica ecuatoriana se ha caracterizado por una exacerbada profundización del modelo neoliberal. A diferencia de la postura favorable hacia el movimiento obrero que mostró la administración de Guillermo Rodríguez Lara desde 1973 a 1976, los gobiernos que le siguieron han desarrollado una política

* Candidato a doctor en Estudios Regionales de la Escuela de Posgrado de Artes y Ciencias, Universidad de Tokio. Manifiesto mi gratitud a los entrevistados por su cooperación: Don Miguel Agualongo, Fausto Dután y Francisco Manjarres (en el orden alfabético). También quisiera mostrar mi agradecimiento a Isami Romero Hoshino de la Universidad de Tokio por sus valiosos comentarios.

que va en contra de los intereses de los obreros. Para recuperar el equilibrio financiero que se había perdido por la presión de la deuda externa, estas administraciones abandonaron gradualmente las políticas redistributivas.

En principio, la principal medida buscaba subir el precio oficial de los bienes básicos. Empero, el resultado fue más. Así, el gobierno de Rodrigo Borja (1989-1993) promulgó la desregularización del código laboral y su sucesor, Sixto Durán (1993-1997), emprende la racionalización de las empresas públicas, la llamada "modernización del Estado." Cabe destacarse que esta reforma neoliberal se había acentuado desde el fin de los años ochenta¹.

En lo que toca al movimiento obrero ecuatoriano, se puede afirmar que éste no ha mantenido una tendencia unidireccional similar a la política económica. La ideología de la "lucha de clases" había sido predominante desde el gobierno militar de Rodríguez y esto condujo a los obreros a tomar una estrategia de presión, así como el llamado a la huelga general en contra de los gobiernos unánimemente antiobreros que siguieron a Rodríguez.

Lo curioso fue que pese a los fracasos de las movilizaciones obreras éstas mantuvieron una línea combativa. De hecho, es en el período de Borja cuando ocurre la autocrítica contra el radicalismo dentro de las organizaciones sindicales y deciden abandonarlo. Desde entonces, la actividad sindical ha manifestado una posición conciliatoria con miras a establecer un sistema tripartito

en el cual los representantes gubernamentales, empresarios y trabajadores participan en la elaboración de la política obrera. Tal y como lo recomienda la Organización Internacional de Trabajo.

Es interesante aquilatar que a pesar de que el modelo neoliberal ha seguido profundizándose, especialmente por la "modernización" de Durán Ballén, el radicalismo no ha resurgido al interior del movimiento sindical. Digámoslo así: bajo una profundización del modelo neoliberal, el sindicalismo ecuatoriano ha trasmutado de una estrategia radical a una conciliatoria.

Ahora bien, una primera explicación que puede proponerse es que la política económica ejerce una gran influencia sobre el comportamiento político del movimiento obrero. Sin embargo, la realidad difiere de esta suposición. No se ha observado que las confederaciones sindicales se radicalicen reaccionando en contra de los gobiernos neoliberales. Tampoco implica un simple abandono del radicalismo, que propulsa la huelga general como un instrumento ineficaz para hacer que el gobierno acepte sus demandas.

Los obreros mantuvieron más de diez años su línea radical desde la época del autoritarismo militar hasta el mandato de Borja. Si se asumiera una visión de "actores racionales", no habrían intentado una movilización que pusiera una carga tan pesada sobre sus bases y que no generara ningún resultado favorable.

Todo esto implica que la característica de la política económica no es la

1 Acosta, Alberto, *Breve historia económica del Ecuador* (Quito: CEN, 2001), Ch.3, 4.

variable explicativa que determina la medida política del sindicalismo. Esto lleva, entonces, al planteamiento de la siguiente pregunta: ¿cuál es la causa que hace a los sindicatos cambiar su estrategia? En este artículo se aborda la importancia del aspecto de la perspectiva subjetiva que el sindicalismo guarda y se plantea que el cambio de estrategia es producto del aprendizaje de los obreros a través de la acumulación de sus experiencias políticas.

El caso ecuatoriano muestra que el aprendizaje ocurre cuando la estrategia que un actor elige, desde su voluntad resulta en fracaso. Como veremos, a pesar de la ausencia de éxitos, las confederaciones obreras pudieron justificar su línea combativa porque era la manera como se resistía a la política antiobrero intransigentemente. La situación cambia cuando llega Borja, el presidente de centro-izquierda, al poder en 1988. Los dirigentes obreros bien pudieron pensar que habrían posibilidades de diálogo con el gobierno. Empero, deciden descartar el camino de la negociación y continuar como antes con la estrategia radical.

Cuando la huelga general fracasa, los obreros ya no pueden encontrar la razón al mantenimiento del radicalismo que fue producto de una decisión voluntaria. Finalmente, ocurre un cuestionamiento hacia la línea radical y se dan cuenta de la necesidad de una nueva estrategia para superar el pasado.

Comparación con estudios anteriores

En comparación con estudios preliminares que han analizado el movimiento obrero ecuatoriano, este artículo plantea dos novedades. Primero, revisar la historia del sindicalismo obrero en los últimos treinta años e identifica el factor que causa el cambio del comportamiento sindical.

Ahora bien, hay que resaltar que existen pocos estudios del sindicalismo ecuatoriano de los años noventa. Los principales estudios sobre el sindicalismo, como los de Jorge Dávila y Patricio Ycaza, tratan al sindicalismo como un actor pasivo y describen su historia como un proceso del debilitamiento causado por el neoliberalismo. Por tanto, este tipo de estudios no prestan su atención al surgimiento de una estrategia nueva que se creó dentro del sindicalismo². De hecho, el único trabajo que indica la nueva corriente del sindicalismo es el de Raúl Borja³. Sin embargo, el problema de su análisis es que no logra aclarar por qué ocurrió la nueva orientación.

Respecto a la segunda innovación, este artículo adopta un marco teórico diferente a otros estudios. La mayoría de investigaciones sobre el sindicalismo latinoamericano se basan en el paradigma de "la movilización de recursos" que presupone que la fuerza política está decidida por la cantidad de recursos disponibles por los obreros. Entre estos

-
- 2 Dávila, Jorge, *El FUT: Trayectorias y perspectivas* (Quito: CDS, 1995). Ycaza, Patricio, *Historia del movimiento obrero ecuatoriano* (Quito: CEDIME=CIUDAD, 1991).
 - 3 Borja, Raúl, *El proceso de diálogo social y concentración en Ecuador. 1992-2001* (Quito: OIT, 2001).

trabajos hay una premisa de que la fuerza sindical equivale a la población obrera formal y organizada.

Desde esta perspectiva, describen los altibajos del movimiento obrero de la siguiente manera: el surgimiento del sindicalismo fue causado por el aumento de los obreros sindicalizados, en el proceso de industrialización iniciado desde el siglo veinte, y su debilitamiento estaría determinado por la profundización y hegemonía de la globalización y el neoliberalismo, que culminó en la reducción de los obreros formales⁴. Este tipo de explicación es la que plantean los trabajos de Dávila e Ycaza, antes mencionados.

Actualmente, la teoría de la movilización de recursos ha sido sometida a una dura crítica. Uno de los principales discernimientos es que el tamaño de los recursos disponibles no es el único factor que decide la fuerza de un movimiento social. De este tipo de cuestionamientos aparece una nueva aproximación: la teoría de la estructura de oportunidad política⁵.

Desde esta perspectiva, las oportunidades disponibles que están alrededor del movimiento, son las que importan para analizar su fuerza. Cabe destacarse que esta teoría difiere a la de la movilización de recursos que valora lo que se queda dentro del movimiento. A dife-

rencia de esta última, la primera enfatiza el factor externo al movimiento.

Hay que destacar que este marco teórico ha tenido algunos éxitos importantes para analizar la situación sindical, como lo muestra los hechos para Japón, resultado de lo cual la confederación sindical ha logrado realizar varias políticas favorables a pesar de que la tasa de sindicalización ha disminuido constantemente en estos cuarenta años. Esta situación responde a que los obreros han podido encontrar las oportunidades políticas para canalizar sus intereses dentro del sistema burocrático del gobierno y en algunos grupos parlamentarios⁶.

Entonces, ¿la teoría de oportunidad política puede explicar coherentemente la acción de las organizaciones obreras ecuatorianas? La respuesta es negativa. Como se ha señalado anteriormente, las oportunidades políticas para los obreros se enclaustraron por la profundización del neoliberalismo. Y bajo estas condiciones al parecer, las federaciones sindicales decidieron abandonar el radicalismo, después de haberlo mantenido con fuerza por más de diez años.

¿Por qué, pese a un contexto desfavorable de oportunidades políticas, las confederaciones cambiaron su línea radical? ¿Por qué no abandonaron su radicalismo antes de 1989? Simplemente se

4 Como un trabajo ejemplar véase Zapata, Francisco, *Autonomía y subordinación en el sindicalismo latinoamericano* (México: Fondo de Cultura Económica, 1993).

5 De la historia doctrinal de esta teoría véase Tarrow, Sidney, *Power in Movement: Social Movements, Collective Action and Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1995).

6 Kume, Ikuo, *Disparaged Success: Labor Politics in Postwar Japan* (Ithaca: Cornell University Press, 1998).

puede decir que el factor externo no es el factor explicativo para el caso ecuatoriano. Por tanto, tenemos que buscar otro marco teórico.

En las teorías sobre los movimientos sociales, aparte de las de movilización de recursos y de la estructura de la oportunidad política, existe una tercera aproximación: la teoría epistemológica. Uno de los mejores exponentes de esta teoría ha sido Alberto Melucci. Para él, la debilidad de las perspectivas antes mencionadas, es que ignoran el aspecto cognitivo del sujeto. Plantea que el foco del estudio sobre el movimiento social debe hacerse desde la identidad colectiva, porque el aspecto subjetivo puede definir todos los aspectos del movimiento, así como la legitimidad de su estrategia, el cálculo de sus intereses y su propia *raison d'être*⁷. Por tanto, la proposición de Melucci muestra la necesidad del análisis sobre la norma interna que rige al movimiento.

Este trabajo, tratará de aplicar el marco teórico de Melucci para el análisis de la historia del sindicalismo ecuatoriano. Dado que el marco epistemológico enfoca la visión subjetiva del movimiento, nuestro análisis deberá aclarar qué pensaron los miembros del sindicalismo sobre el mantenimiento del radicalismo "infructuoso" y qué motivó a abandonarlo. La conclusión es que el

momento de abandonar la estrategia llegó cuando las confederaciones no pudieron encontrar ninguna legitimidad para continuar con este tipo de línea⁸.

Para cumplir con lo anterior, este artículo estará dividido en cinco partes. Primero, en el siguiente apartado se hace un recuento de la situación en que se encontraba el movimiento obrero antes de la democratización de 1978. Posteriormente, se analiza la estrategia de organizaciones sindicales y su enfrentamiento con los gobiernos civiles antiobreros, así como la manera como justificaron su línea radical, la cual no ofreció resultados en beneficio de los obreros. Después, en el cuarto apartado, se describe el proceso del cambio ideológico.

Éste ocurrió tras el fracaso de la huelga general de 1989, lo que implica la autocrítica al interno de las dirigencias sindicales. Luego en la parte quinta se hace una evaluación de cómo esto afectó la reflexión alrededor de la nueva estrategia obrera que continúa vigente hasta ahora. Finalmente, en la última sección se comprobará la explicación de este trabajo de investigación.

El movimiento obrero antes de la democratización

El movimiento obrero de Ecuador ha conformado principalmente tres con-

7 Melucci, Alberto, *Nomads of the Present: Social Movements and Individual Needs in Contemporary Society* (London: Hutchinson Radius, 1989).

8 Respecto a la información, hay que resaltar lo siguiente. Para identificar la visión política del sindicalismo, se utilizaron principalmente sus documentaciones oficiales, empero, en el transcurso de la investigación, los documentos disponibles no fueron suficientes para aclarar el panorama. Por tanto, para complementar la información, se emprendió una serie de entrevistas a los dirigentes sindicales en el 2004.

federaciones de las que, la Confederación de Trabajadores Ecuatorianos (CTE) es pionera de los grupos obreros marxistas fundado en 1944, asociada al Partido Comunista Ecuatoriano⁹, cuenta entre sus afiliados el porcentaje más alto de trabajadores del servicio público gubernamental que las otras confederaciones.

La segunda es la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres (CEOSL). Se funda en 1962 bajo el impulso de la American Federation of Labor y el Congress of Industrial Organization (AFL-CIO). La AFL-CIO consideraba a la CEOSL como la base del sindicalismo libre en Ecuador y era la competencia más cercana a la organización marxista CTE. Sin embargo, en el gobierno de Rodríguez Lara, dirigentes radicales como José Chávez toman el control de la confederación y guiando a este grupo obrero hacia la "lucha de clases". Desde entonces, la CEOSL siguió una línea dura, ignorando la dirección de su organización matriz estadounidense¹⁰.

La tercera es la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas (CEDOC). Se fundó en 1938 como una organización de ayuda mutua basada en el humanitarismo católico. Empero, la ideología católica desaparece gradualmente y en el período de Rodrí-

guez, dirigentes jóvenes y otros radicales empiezan a ganar popularidad entre las bases. Así, la CEDOC se divide en dos: los demócratacristianos y los socialistas-clasistas. La confederación clasista coordina acciones con la CTE y la CEOSL, situándose en el centro del movimiento obrero nacional, mientras que la otra fracción actúa de manera independiente. (Cuando hablemos de la CEDOC en este trabajo estaremos indicando al grupo clasista¹¹).

Lo que nos interesa resaltar es que cuando finaliza el gobierno de Rodríguez Lara estas tres confederaciones estaban dirigidas por los grupos clasistas. Ahora bien, cada una de las confederaciones tienen filiales por cada sector industrial y las tres conformaron el Frente Unitario de Trabajadores (FUT), desde el que coordina su acción. En Ecuador, a diferencia de México y Bolivia, no existe una confederación nacional unificada que controle directamente todas las federaciones industriales.

La estrategia radical y "diálogo": desde la democratización hasta Febres Cordero (1979-1988)

El gobierno de Roldós y Hurtado

Jaime Roldós, primer presidente luego del retorno a la democracia, era un gobernante que se situaba en la po-

9 De la historia detallada de la CTE véase INIESEC, *28 de mayo y fundación de C.T.E.* (Quito: CEN, 1994).

10 Oviedo, Jorge, "El movimiento obrero ecuatoriano entre 1960 y 1985," en Ayala Mora, Enrique (comp.), *Nueva historia del Ecuador*, Vol.15, (Quito: CEN, 1991), p.232, Dávila, *op.cit.*, pp.21, 32.

11 De la historia detalla de la CEDOC véase Paz y Miño, Juan, *La CEDOC en la historia del movimiento obrero ecuatoriano* (Quito: CONUEP-IDIS-ADHIEC, 1998).

sición centro-izquierda. Esta postura determinó que el gobierno ejerciera una política redistributiva y duplicara el salario mínimo. Sin embargo, desde finales de la década de los setenta, la situación financiera nacional se agudizó por la crisis de la deuda externa. Ante esto, Roldós previó que era urgente aplicar medidas preventivas contra la crisis. Así, en febrero de 1981, emprende una reestructuración financiera que suponía el renunciar a la política redistributiva, el fortalecimiento de la recaudación fiscal y la reducción del gasto público. En mayo del mismo año, Roldós fallece en un accidente aéreo, su sucesor, Osvaldo

Hurtado, mantiene desde el inicio de su mandato, la continuación de la política iniciada por su antecesor. Las confederaciones obreras, que se habían radicalizado en el período del régimen militar, rechazan la decisión gubernamental y presionan al gobierno a través de la convocatoria a la huelga nacional, para resucitar la política distributiva.

El balance de la estrategia radical

Durante los tres años que duró la presidencia de Hurtado, la FUT planeó seis huelgas generales. En la tabla 1 se muestra los resultados.

Tabla 1
Huelgas nacionales del FUT en el mandato de Hurtado
(de mayo 1981 a agosto de 1984)

N°	Fecha	Participación	Logro
1	31/05/1981	Amplia	Ninguno
2	09/12/1981	Obrera: parcial Campesina y Popular: mínima	Ninguno
3	22-23/09/1982	Obrera y popular: amplia Campesina: parcial	Ninguno
4	21/10/1982	Amplia	Baja el precio de la gasolina, alza salarial
5	Oct. y Nov. de 1982	** Planea revitalizar la huelga No. 4 pero fracasa por la oposición de la CTE preocupada por la inestabilidad política	Ninguno
6	23-26/08/1983	Amplia en el día 23 día 24: disolución espontánea	Ninguno

Fuente: Dávila 1992.

A partir de estos datos, la inferencia obligada es que la presión dio pocos beneficios. Además, el nivel de movilización tampoco fue alto. Hurtado cuenta en sus memorias que la huelga de octubre de 1982 es la única que amenazó en serio a su gobierno¹². Sin embargo, los dirigentes del FUT, a pesar del fracaso sucesivo de las huelgas generales, insistían que la huelga era un medio para lograr sus plataformas reivindicativas.

El diálogo como medio de lucha

La firmeza de la convicción hacia el radicalismo puede ser corroborada a partir del análisis del concepto "diálogo" presente en el discurso sindical. Desde el inicio de su mandato, Hurtado pide que los grupos sociales firmen un pacto con el gobierno de diálogo y apoyo hacia su política económica y los ajustes que ésta supone. Aunado a lo anterior, declara que su gobierno nunca cederá frente a las demandas por presión y protestas lo cual provoca el rechazo de los obreros¹³.

Así, los representantes gubernamentales tratan, en repetidas ocasiones, de instalar una mesa de diálogo con los dirigentes obreros, pero cada vez que se reunían hubo siempre discrepancias y nunca se buscó arribar a consensos¹⁴. Finalmente, el gobierno renuncia a la persuasión y en octubre de 1981, deci-

de elevar el precio oficial del azúcar sin consultar previamente a los obreros. Como era de esperarse, el FUT reacciona con una huelga general, que le tomó tiempo en prepararla. El paro estalla el 9 de diciembre, cinco semanas después del decreto. Para estas fechas, el ánimo del pueblo se había calmado. La huelga no pudo concentrar el apoyo popular y concluyó en un día.

Esta situación dio pie a que la segunda convención nacional del FUT, realizada en febrero de 1982, se hiciera un balance de esta huelga. Los dirigentes de entonces tomaron seriamente el fracaso y en su debate relacionaron la situación en el marco de la actitud abierta al diálogo que habían tomado frente al gobierno.

Asimismo hemos criticado el diálogo entre la dirección del FUT y el gobierno, no porque no haya que hacerlo, sino por el carácter que ha asumido este diálogo y porque cuando debía romperse para desatar la lucha se lo ha dilatado postergando la acción de la huelga. En las conversaciones se ha manifestado más la intención de llegar por el diálogo al entendimiento con el gobierno que la actitud de arrancar con negociaciones ligadas a la lucha popular determinadas conquistas. Este carácter del diálogo y su dilatación sin que por otra parte se decida la convocatoria a la huelga, ha dado pie no solo a la suspicacia de los

12 Hurtado, Osvaldo, *Cronología: Hechos políticos, sociales y económicos en el gobierno de Osvaldo Hurtado* (Quito: CEDIS, 1984), p.129.

13 *Punto de Vista* (Quito), 10 de septiembre de 1981, 1 de octubre de 1981.

14 *Punto de Vista* (Quito), 8 de octubre de 1981.

propios trabajadores sino las calumnias y distorsiones de nuestros enemigos¹⁵.

Esta cita muestra el significado dado por la dirigencia del FUT, y su posición frente a los diálogos propuestos. Ésta no niega el diálogo como medida política pero lo considera exclusivamente como una forma de mostrar su postura combativa ante el gobierno opresor. El diálogo del FUT no era para buscar consensos y conciliación sino una medida más de la "lucha de clase".

Esta postura se puede observar no sólo en los documentados de las organizaciones sindicales sino también en las expresiones de los más importantes dirigentes sindicales. Un buen ejemplo es la entrevista que se le realizó en 1984 a José Chávez, máximo dirigente de la CEOSL. Cuando el entrevistador hace alusión a que algunos sectores sindicales habían mostrado su descontento hacia la dirección del FUT por dedicarse sólo a dialogar con el gobierno, Chávez responde de la siguiente manera:

Las huelgas que se han realizado han sido siempre en búsqueda de la atención a una Plataforma de Lucha (la listada de la demanda del FUT) concreta... pero la protesta por protesta y la huelga por la huelga, no está dispuesta la clase trabajadora a aceptarlas indefinidamente, si-

no que la clase obrera exige que al mismo tiempo que se realizan esas altas jornadas de lucha como son las huelgas, se consiga algo concreto, y eso exigían en las convenciones nacionales las bases... no entiendo como se puede conseguir eso sin hablar... no podríamos conseguir eso hablando solo entre nosotros y no hablando con el gobierno... pero eso no significaba que el FUT le estaba dando mayor énfasis al diálogo con el gobierno, era parte de la lucha, había que hablar con el gobierno no sólo para pedirle que atendiera nuestros planteamientos, sino para emplazarle que se atiendan los planteamientos de los trabajadores¹⁶.

En realidad, el diálogo como parte de la lucha obrera no era una expresión que se reflejara en los documentos y las discusiones sindicales, sino que se practicaba en la mesa de diálogo. Ya vimos que las negociaciones entre el FUT y el gobierno antes de la huelga contra el alza de precio del azúcar terminaron sin llegar a un acuerdo¹⁷. Lo mismo ocurriría en las negociaciones después de esta huelga. Fausto Dután, dirigente de la CEDOC, describe de la siguiente manera el ambiente que rodeaba al debate con el gobierno:

Cuando se hace la propuesta del diálogo y la concertación, el movimiento sin-

15 Dávila, *op.cit.*, pp. 247-248.

16 Chávez, José, "La unidad avanza por decisión de las bases," en ALAI, *Forjando la unidad: El movimiento popular en Ecuador* (Quito: Comunicare, 1985), pp. 22-23.

17 Borja, *op. cit.*, p.22.. De la cronología de la relación entre el gobierno de entonces y el sindicalismo véase León, Jorge y Juan Pablo Pérez, "Crisis y movimiento sindical en el Ecuador: Las huelgas nacionales del FUT (1981-1983)," en Chiriboga, Manuel (et al.), *Movimientos sociales en el Ecuador* (Quito: CLACSO-ILDIS, 1986), pp.108-119.

dical no estructura un discurso propositivo, sino que va espontáneamente a los debates... Las políticas coyunturales de los gobiernos son diseñadas dentro de una estrategia de poder, y cuando el movimiento sindical va a debatir, esa propuesta del gobierno ya está diseñada y vamos a avalarlas, de tal modo que al salir estamos decepcionados porque la contraparte no retrocede¹⁸.

En suma, el sindicalismo ecuatoriano de ese entonces puso el diálogo en la misma categoría que la "lucha de clases". Era una acción hacia comprobar si el gobierno accedía a la demanda obrera o no.

Francisco Manjarres, dirigente de la CTE, recuerda que el diálogo como forma de lucha fue producto de la postura intransigente de los gobiernos de esa época. Señala que los obreros habían sufrido la postura prepotente de los gobiernos y esto no dio ningún margen para que de este ejercicio pudiera salir una idea de cómo hacer un diálogo para deliberar sobre los efectos negativos o posibles beneficios de la política nacional¹⁹ vigente.

El gobierno de Febres Cordero

León Febres Cordero un empresario que en 1984 sucede a Hurtado en la presidencia, era un personaje reconocido especialmente por su conducta arbitraria. Justamente, en el régimen de la "dictadura civil", los obreros sufrieron el abuso del estatuto de seguridad, que implementara así como de numerosas detenciones ilícitas y acusaciones de tortura²⁰.

Desde que tomó las riendas del país, las confederaciones obreras mostraron su rebeldía hacia Febres Cordero. Esta hostilidad era causada en parte por la larga historia de confrontación entre el empresario guayaquileño y los dirigentes sindicales que data desde la época del autoritarismo militar. Fue por eso que pese a la represión, el número de huelgas generales que estallaron fueron siete, superando las que hubo en la presidencia de Hurtado. Sin embargo, como se muestra en la tabla 2, los resultados que obtuvieron fueron pocos. Especialmente no se logró que se aprobara ninguna de sus demandas económicas²¹.

18 Borja, *op. cit.*, p. 23.

19 Entrevista con Francisco Manjarres, el asesor de la CTE, realizada el 22 y 23 de septiembre de 2004 en la sede de la confederación (Quito).

20 Lara, Jorge Salvador, *Breve historia contemporánea del Ecuador* (México: FCE, 1994), p.556. De las informaciones acerca de la violación de los derechos humanos véase la separata de *Punto de Vista* (Quito), diciembre de 1985.

21 Dávila, *op. cit.*, pp.263-265.

Tabla 2
Huelgas nacionales del FUT en el mandato de Febres Cordero
(de agosto de 1984 a agosto de 1988)

Nº	Fecha	Participación	Logro
1	31/10/1984	Obrera: Amplia Campesina y popular: parcial	Ninguno
2	09-10/01/1985	Obrera: media Campesina y Popular: amplia	Ninguno
3	27/03/1985	Obrera: parcial Campesina y popular: mínima	Ninguno
4	17/09/1986	Obrera: parcial Campesina y popular: mínima	Ninguno*
5	25/03/1987	Amplia	Ninguno
6	28/10/1987	Amplia	Destitución del Ministro de Gobierno
7	01/06/1988	Obrera: parcial Campesina y popular: mínima	Ninguno

* Dávila asegura que la huelga trajo la destitución del Ministro de Finanzas, Alberto Dahik. Aquí se juzga que en el asunto Dahik no hay ninguna relación directa causal entre la huelga y la destitución por lo que no se anota como un logro.
Fuente: Dávila 1992.

Ahora bien, llama la atención que pese a la situación tan antagonica, los representantes obreros mantenían sin embargo contactos con algunos personajes gubernamentales, así como una relación con los ministerios de Gobierno y del Trabajo²². Lo cual permitía, que pese a la situación se instalaran mesas de negociación. Pero; como había ocurrido anteriormente, éstas en lugar de servir para intercambiar opiniones, concluían sin arribar a acuerdo alguno.

Manjarres, de la CTE, recuerda que participaron en el debate, sin ocultar a las contrapartes, sus sentimientos de oposición y coraje y por tanto el encuentro fue solamente un lugar para reconocer el antagonismo que vivían. Añade también que las personas del gobierno se comportaron tan imperativamente, obligando a la dirigencia obrera a reaccionar de la misma manera para no sucumbir²³. Dután de la CEDOC

22 Borja, *op. cit.*, p.22.

23 Entrevista con Manjarres, septiembre de 2004.

menciona el mismo sentir²⁴. También relata que las discusiones con el gobierno concluyeron cuando la burocracia gubernamental afirmó que la decisión final la tenía el Presidente²⁵.

Ante esta problemática muchos simpatizantes del movimiento sindical e intelectuales de izquierda, manifestaron que era necesario reflexionar sobre las ventajas de la estrategia del sindicalismo inclinada al huelguismo²⁶. Sin embargo, la opresión del gobierno no permitió que los obreros aceptaran este tipo de ideas que reclamaban el repensar la estrategia.

El fracaso del radicalismo y la autocrítica, en la presidencia de Borja (1988-1992)

Rodrigo Borja jefe del partido socialdemócrata Izquierda Democrática, gobernó desde 1988 hasta 1992, reconocido por muchos como un político liberal. Al igual que los presidentes anteriores, Borja compartía la opinión de que no habría otra alternativa, para salvar al país de la crisis económica que el mantenimiento del ajuste neoliberal, abandonando el estilo dictatorial de Febres Cordero, buscó demostrar que su gobierno estaba abierto para todas las organizaciones sociales²⁷.

Como se señaló en los apartados anteriores, una de las causas para el

mantenimiento del radicalismo sindical provenía de la intransigencia de los gobiernos. La pregunta obligada es ¿qué iba a suceder con el sindicalismo cuando la ofensiva contra los obreros se ablandara?

La huelga de noviembre de 1988 y el cambio de la acción

En agosto de 1988, Borja decide revisar el precio oficial de los bienes básicos. Simultáneamente aumenta en un 15% el salario mínimo para recompensar el alza del costo de vida, pero el FUT reacciona contra la decisión, señalando que la compensación salarial no era suficiente. Según la información disponible, dentro del FUT existía un debate en torno a la táctica que debería tomar la organización: diálogo o huelga indefinida.

Al principio la opinión predominante era evitar una huelga. Con el objetivo de buscar un arreglo con el gobierno, la dirección sindical presenta, el 20 de septiembre, una propuesta alternativa. El gobierno responde que no puede aceptar todas las demandas, aunque manifiesta el deseo de continuar el diálogo como vía necesaria para conocer la opinión de los obreros y así cristalizar medidas en función de mejorar la situación laboral.

24 Entrevista con Fausto Dután, el vicepresidente del partido socialista de Ecuador y ex-presidente de la CEDOC, realizada 23 de septiembre de 2004 en la sede del partido socialista (Quito).

25 *Punto de Vista* (Quito), 12 de septiembre de 1985.

26 Como el artículo ejemplar véase Quintana, Rafael, "Diálogo: Iniciativa corta," en *Punto de Vista* (Quito), 12 de noviembre de 1984.

27 Lara, *op. cit.*, p.568.

Sin embargo, el FUT cambia repentinamente su línea de conducta. Gana audiencia y popularidad la línea radical, que era la propuesta desde el máximo dirigente Fausto Dután. Así, en la conferencia del 12 de noviembre, se decide casi por unanimidad realizar la huelga indefinida. Tenían esperanza de que en tanto el gobierno se definía como socialdemócrata, estaría más cerca de los obreros que los de Hurtado y Febres Cordero y que, con el fortalecimiento de la presión, esta nueva administración aceptaría sus demandas fácilmente²⁸.

La huelga estalla el 24 de noviembre y como las anteriores finaliza en un día sin obtener ningún resultado²⁹. Empero, este fracaso marca el momento decisivo del cambio en el comportamiento del sindicalismo. Medio año después del fracaso, las tres confederaciones se acercan a los grupos empresariales y juntos preparan propuestas de políticas, hechas públicas a través de un comunicado conjunto en el que se exigió que el gobierno asumiera su responsabilidad frente a la crisis económica, adoptando medidas hacia reactivar el aparato productivo y promover el empleo³⁰. Esta acción conjunta entre grupos obreros y empresarios era inimaginable, si tomamos en cuenta que el sindicalismo ecuatoriano en concordancia con su ideología clasista, había visto

siempre a los empresarios como enemigos irreconciliables.

Discursos de autocritica

¿Qué ocurrió dentro de las organizaciones sindicales al momento del cambio de línea de conducta? Los documentos oficiales y las retrospectivas de los dirigentes muestran el cómo surgió la autocritica hacia la estrategia radical y el cuando empezaron a reconocer la importancia de la negociación.

(a) CEDOC

Un dirigente sindical que mostró una transformación hacia la nueva estrategia es Fausto Dután, dirigente radical quien dirigía la CEDOC desde la década de los ochenta. La primera publicación en la que Dután confiesa la conversión, según investigación del autor se encuentra en la revista Punto de Vista publicada en septiembre de 1991. Dután propone que el objetivo de las huelgas no deben manifestar conceptos ambiguos como "cambio de la estructura". De acuerdo a él, el sindicalismo necesita plantear un plan de política concreta y realizable³¹. Con esta proposición señala la necesidad de que el movimiento obrero se libere del pensamiento pasado. Su visión de la problemática del radicalismo y del por qué ha variado su

28 Dávila, *op.cit.*, pp.116-120, 242. Sepan que Dután, el presidente de entonces, se oponía consistentemente al intento de diálogo (*Punto de Vista* (Quito), 19 de septiembre de 1988).

29 Dávila, *op.cit.*, p.266.

30 Ycaza, *op.cit.*, p.308.

31 *Punto de Vista* (Quito), 30 de septiembre de 1991.

manera de pensar se manifiesta en la siguiente cita:

El movimiento sindical tenía una propuesta respecto del Estado totalmente desfasada de las condiciones del país. (...) Cuando se hace la propuesta del diálogo y la concertación, el movimiento sindical no estructura un discurso propositivo³².

Al referirse a la pertinencia de innovar el radicalismo, expresó lo siguiente:

El sindicalismo en todo momento dado no sólo fue capaz de plantear una estrategia distinta frente, por ejemplo, al modelo neoliberal sino que mantenía toda la estrategia anterior que ya era caduca..... muchos de los dirigentes nos dimos cuenta de que había que adecuar una estrategia nueva... hasta ese tiempo la contradicción de nuestro punto de vista era "empleador contra trabajador," llegando al extremo muchas veces de que la gente prefería destruir la fuente de producción. Esta confrontación es casi, yo diría, irracional..... Entendimos que el país vivía en crisis y que la crisis podía ser analizada cuando en una misma mesa puedan sentarse todos los sectores. Entendimos que toda oposición tiene sentido si trae una proposición³³.

Hasta el período de Febres Cordero, el discurso de Dután muestra que el sin-

dicalismo necesitaba mantener el radicalismo para reaccionar contra la ofensiva de los gobiernos. Sin embargo, la presencia de gobiernos opresivos, impidió al mismo tiempo que el sindicalismo se diera cuenta de la ineficiencia de la estrategia radical. Todo indica que Dután, enterándose de la debilidad de la movilización a través de la experiencia del fracaso de la primera huelga contra Borja, llegara a sentir la urgencia de dirigir el sindicalismo hacia un nuevo rumbo.

(b) CTE

La primera documentación publicada de autocrítica desde la CTE, se encuentra en el comunicado del año 1991. Desde un balance sobre el movimiento de los años ochenta, este comunicado indica que el problema del sindicalismo de entonces era la falta de capacidad y voluntad para crear una proposición convincente³⁴.

Según Manjarres, desde la época del régimen militar, el sindicalismo obrero mantuvo una postura intransigente para resistir a los gobiernos opresores. Esta postura estaba respaldada por la ideología de la "lucha de clase". Los dirigentes sindicales, afirmando la ideología clasista, consideraron que los gobiernos y empresarios no podían ser

32 Borja, *op.cit.*, p.23.

33 Entrevista con Dután, septiembre de 2004.

34 CTE, "El movimiento obrero ecuatoriano en la década de los ochenta y perspectivas en la próxima década," en IDIS, *Pensamiento y práctica del movimiento obrero latinoamericano y ecuatoriano en los años ochenta y sus perspectivas en la próxima década*. Tomo III (Cuenca: IDIS, 1991), pp.452-453.

confiables y hasta temían que las oportunidades de diálogo fueran utilizadas por ellos para elaborar medidas antiobreras.

Sin embargo, en el período del gobierno de Borja los obreros asumen los nuevos contextos, dándose cuenta de varias cosas. 1) la estrategia de huelga general ya no tenía fuerza; 2) el evitar el diálogo con el motivo de ocultar la información eliminaba la posibilidad de obtener conquistas desde el interés obrero, a través de la negociación; para convencer a los empresarios y gobiernos era necesario tener contacto con ellos y explicar cuál era la lógica y justicia de sus intereses y propuestas; y 3) se debería prestar atención a las opiniones de los demás para plasmar la proposición política que supiera defender a los obreros y simultáneamente ser aceptada por las dos contrapartes de la negociación.

La CTE, finalmente, llegaría a reconocer la importancia de una postura abierta y dispuesta a aprovechar la oportunidad del diálogo³⁵.

(c) CEOSL

Con respecto a la situación de la CEOSL, existe un registro de las reuniones que tuvo Franklin Yacelga en 1998 y 1999 con los miembros de esta confederación. Al analizar su contenido se

puede ver similar cambio de la ideología a los que hubo en la CEDOC y la CTE.

La CEOSL empieza su historia como el grupo del sindicalismo libre encabezado por la organización internacional del campo capitalista, pero el ascenso de José Chávez y su llegada a la dirección de la organización implicó el alejamiento de esa dirección externa ubicada en Estados Unidos, que propulsaba como forma de acción la estrategia de cooperación-negociación, que esta nueva dirigencia rechazó³⁶.

Yacelga explica que el cambio ideológico ocurre en el período presidencial de Borja tiempo en el que se empiezan a debatir frecuentemente la posibilidad de asumir la estrategia de diálogo. El documento oficial que aparece en 1994 reconoce que la situación social de entonces era totalmente diferente a la de los años setenta y ochenta y pone en duda la eficacia del radicalismo tradicional en el nuevo contexto social³⁷.

(d) Separación de los radicalistas

Se debe indicar que no todos los dirigentes sindicales aceptaron y se involucraron en el proceso de autocritica. Dután de la CEDOC relata: "muchos compañeros no logran entender el viraje de alguno de nosotros. A veces somos

35 Entrevista con Manjarres, septiembre de 2004.

36 Yacelga, Franklin, *El discurso sindicalista en los noventa*, Tesis de licenciatura de la Facultad de Ciencias Humanas, Departamento de Sociología de la Pontificia Universidad Católica de Ecuador, 1999, p. 59.

37 Yacelga, *op.cit.*, pp.10-11, 68-69.

atacados e incluso nos acusan de patronalizados.³⁸ Sin embargo, la línea radical no pudo recuperar la iniciativa en el sindicalismo. Los radicales perdieron el apoyo y abandonaron su organización³⁹.

Las acciones sindicales después del aprendizaje (1992)

De lo expuesto se desprende que el sindicalismo ecuatoriano comprendió el límite de la estrategia radical y cambió su línea de conducta. Como hemos visto, se convencieron de haber desconocido el diálogo como una medida política y de que no habían intentado elaborar una propuesta convincente. Es por eso que la nueva estrategia que surgió espontáneamente, superaría los errores del pasado, a pesar de que el neoliberalismo se ha profundizado, esta conversión no se ha revocado. Veamos que pasó.

A partir de 1992, Sixto Durán Ballén, político conservador, reemplaza a Borja en la presidencia, formula una política neoliberal e implanta la "modernización." Por otra parte, su Ministro de Trabajo, Alfredo Corral, está preocupado por la caída del nivel de vida resultante de las políticas neoliberales y considera indispensable construir un sistema tripartito en el que se solucionaran los descontentos laborales. Así, Corral llama a los dirigentes empresariales y

obreros para que participen en la comisión preparatoria para formular el sistema del tripartidismo⁴⁰.

José Chávez recuerda su respuesta ante la llamada de Corral:

Quando ya nos pusimos de acuerdo dentro del FUT, fuimos donde los empresarios y les dijimos: estos son los asuntos que nos interesan, política de salarios, ya no elevación de salarios simplemente, sino política salarial, que es algo distinto. El siguiente paso fue convencerle al gobierno, pero antes hubo una definición nuestra, le demostramos al sector empresarial y al gobierno, que la confrontación no favorecería a nadie, que todos íbamos a perder, y que era preferible llegar a acuerdos puntuales sobre los temas señalados, procurando que todos ganemos, y que si alguien tiene que perder, que sea en términos de que cedan las dos partes, no solo uno de los sectores. Esto se aceptó como concepto y entonces se empezó a buscar la metodología para tratar estos temas...⁴¹

Comparando este comentario con "el diálogo como lucha" de los años ochenta, podemos apreciar que hubo un cambio total en la perspectiva de los dirigentes sindicales hacia la negociación.

La comisión logra, finalmente, formular el plan tripartito y presenta el proyecto de Ley al Congreso. Lamentablemente este proyecto no fue aprobado, pero el empeño de los dirigentes obre-

38 La entrevista con Dután, septiembre de 2004.

39 *Ibid.*

40 Borja, *op.cit.*, p.23.

41 *Ibid.*, p.24.

ros continuó con miras a instalar el sistema tripartito⁴².

Para 1995, el FUT intercambia opiniones con las organizaciones empresariales de Pichincha sobre la implementación del sistema tripartito y en julio del año siguiente, estas organizaciones publican un comunicado conjunto que reclama el establecimiento del sistema⁴³. El mismo mes, gana Abdalá Bucaram la elección presidencial y esto abriga esperanzas en los dirigentes sindicales por cuanto Bucaram había tenido contacto con ellos y les prometió que legalizaría el diálogo tripartito.

Desde inicios del mandato de Bucaram, los representantes gubernamentales, empresariales y obreros mantienen reuniones para viabilizar el sistema tripartito, contando con el liderazgo de Guadalupe León, para entonces Ministra de Trabajo. Bucaram muestra su comprensión al plan del sistema en septiembre. Según éste, la comisión tripartita redactaría los proyectos de Ley acerca de empleo, salario, capacitación profesional y seguro social y el presidente las presentaría al Congreso sin hacer ninguna modificación⁴⁴.

El plan no pudo llevarse a cabo debido al comportamiento esquizofrénico de Bucaram quien ignoró su anterior

aprobación provocando la renuncia de León. Sin embargo, los dirigentes obreros valoraron la experiencia de trabajo conjunto para establecer la comisión tripartita⁴⁵. El periódico *El Comercio* refleja la situación, señalando que: los dirigentes obreros reconocen que el sindicalismo no podía mostrar la alternativa política y económica realizable ni imponer su demanda por la presión. Ellos consideran que es el diálogo la medida apropiada para realizar su demanda⁴⁶.

La inestabilidad política después de la caída de Bucaram cambia momentáneamente con la llegada de Lucio Gutiérrez a la presidencia. Esto permite reanudar el movimiento hacia la legitimación del sistema tripartito. Bajo la iniciativa del Ministerio de Trabajo, los representantes concertaron el 23 de abril de 2004 el Acta de Manta que decide establecer el Consejo Nacional de Trabajo (CNT), aprobado por decreto presidencial el 8 de Junio⁴⁷.

En las entrevistas realizadas por el autor posterior al decreto de legalización, los dirigentes comentan que el CNT es uno de los mayores éxitos alcanzados desde la democratización y que la actividad política, a través del CNT, tendría más importancia que la movilización tradicional⁴⁸.

42 *Ibid.*, p.26.

43 *El Comercio* (Quito), 28 de noviembre de 1996.

44 *El Comercio* (Quito), 6 de noviembre de 1996.

45 Borja, *op.cit.*, p.31.

46 *El Comercio*, 28 de noviembre de 1996.

47 Véase *Registro Oficial* no. 1779

<http://www.dlh.lahora.com.ec/paginas/judicial/paginas/R.O.Junio.18.2004.htm>.

48 Entrevista con Dután de la CEDOC, Manjarres de la CTE, y Miguel Agualongo, el asesor de la CEDOCUT, realizada el 20 de septiembre de 2004 en la sede de la confederación (Quito).

Conclusión

En el reciente pasado histórico, el sindicalismo ecuatoriano mantuvo como estrategia y medida política combativa la huelga general, incorporando el diálogo como parte de las medidas de lucha clasista. Esta imagen hacia el diálogo les impidió buscar un acuerdo con los gobiernos. Así, las negociaciones a las que acudieron sirvieron como el espacio para expresar sus demandas totales y nunca se supo como consensuar posiciones.

Sin embargo, desde 1989 se observa un cambio en esta tradicional forma de acción, en el que se asume que el diálogo conciliador puede servir, tomándose una actitud positiva hacia aprovechar las oportunidades que el diálogo puede ofrecer. El cambio se ubica en momentos en los que la situación del país presenta significativas variaciones económicas y políticas, contexto en el cual se cierran las posibilidades de presionar por la negociación y la movilización fracasa. Así, abandonan su radicalismo cuando sienten profundamente la incapacidad de la movili-

ción y esto permite a los obreros reade-cuar su ideología.

Este cambio del principio de la acción política, desde la intransigencia a la conciliación, es además favorable para la democratización de la sociedad ecuatoriana en dos aspectos:

Primero, la utilización eficiente de las oportunidades políticas abre la posibilidad de revitalizar el sindicalismo que ha quedado debilitado en la era neoliberal. El sindicalismo altamente clasista suele perder la oportunidad de realizar sus demandas por vía de la cooperación con el gobierno⁴⁹. Segundo, las experiencias de diálogo crean una mentalidad de tolerancia dentro de la sociedad que favorece a la cultura democrática. La realización de estas dos ventajas depende de que la administración de la CNT se haga por acuerdo recíproco de los representantes.

Ecuador sufrió desde la caída de Bucaram situaciones de permanente inestabilidad política. Es de esperar que la cultura de consenso en la política obrera, que está floreciendo, no claudique ante el precario estado político.

49 Kume, *op.cit.*

La responsabilidad de proteger elementos para el desarrollo de una posición ecuatoriana

Arturo Cabrera Hidalgo*

Un análisis objetivo de las propuestas y tendencias que recorren actualmente los salones y pasillos de las Naciones Unidas, en relación con una responsabilidad internacional de proteger, permite apreciar la importancia de desarrollar posiciones nacionales y regionales frente a un tema complejo y delicado en el que se manejan y confunden criterios como intervención internacional, soberanía, asistencia humanitaria y protección de la vida y dignidad del ser humano. En ese contexto, es necesario realizar planteamientos concretos que afronten la gran hipocresía internacional con la que se maneja el tema y dirijan esfuerzos hacia un desarrollo del derecho internacional en función de los verdaderos intereses de la humanidad.

El debate sobre la definición y la legitimidad de las intervenciones internacionales promovidas o justificadas por razones “humanitarias”¹ ha sido directamente vinculado al de la reforma de las Naciones Unidas. A partir de la cumbre de jefes de Estado y de gobierno convocada en Nueva York, en septiembre de 2005 (Milenio + 5), en la que se plantearon y discutieron las propuestas de reforma de la Organización, se ha intentado presentar a esta forma de intervención con un enfoque renovado, pero sin modificar el contenido de la discusión y, en consecuencia,

tampoco las posiciones divergentes que el tema genera. Al políticamente incorrecto, y legalmente impugnable “derecho de intervenir” se antepone una “responsabilidad de proteger” que, a riesgo de comprometer aún más el afianzamiento internacional de una auténtica protección de la vida y dignidad humana, sigue sin atender preocupaciones básicas sobre orden y equilibrio internacionales, derecho internacional, justicia y moral.

En el actual escenario de esta discusión interactúan los planteamientos y propuestas formulados por la Comisión

* *Diplomático y catedrático en Relaciones Internacionales*

1 Este trabajo sigue y desarrolla el criterio de que el término apropiado es intervenciones o acciones colectivas de protección humana.

Internacional sobre Intervención y Soberanía del Estado (CIISE),² el Panel de alto nivel sobre Amenazas, Desafíos y Cambio,³ el Secretario General de las Naciones Unidas,⁴ y diversos actores internacionales que han desarrollado

posiciones y argumentos relacionados con el tema, como aquellos que plantean una “doctrina de la comunidad internacional”,⁵ un “nuevo humanitarismo”,⁶ o la reconcepción de la “seguridad humana”⁷ La académicamente

-
- 2 El Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía del Estado: “La Responsabilidad de Proteger”, presentado en diciembre de 2001, parte de la existencia de un derecho para llevar a cabo intervenciones humanitarias, que surge de la responsabilidad de todo Estado soberano de proteger a sus ciudadanos, y que en los casos en que el Estado no quisiera o no pudiera ejercerla, ésta recaería en la comunidad de Estados. La Comisión se refiere a una “transición desde la cultura de la impunidad soberana hacia una cultura de responsabilidad nacional e internacional”, interpretada como un reconocimiento de derechos individuales por encima de la soberanía estatal. Ver: <http://www.iciss.ca/report-en.asp>
 - 3 El Informe del Panel de alto nivel sobre Amenazas, Desafíos y Cambio: “Un mundo más seguro: nuestra responsabilidad compartida”, presentado en diciembre de 2004, examina los desafíos actuales en materia de seguridad internacional, y realiza recomendaciones en relación con la reforma política e institucional que se requiere para maximizar la efectividad de las Naciones Unidas. El Informe endosa el criterio de la existencia de una responsabilidad internacional colectiva para proteger a las personas, pero bajo controversiales criterios y lineamientos sobre el uso de la fuerza. Ver: <http://www.un.org/secure-world>
 - 4 El Informe del Secretario General: “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos”, elaborado en preparación de la Cumbre del Milenio + 5, de septiembre de 2005, urge a los jefes de gobierno y de Estado a acoger “la responsabilidad de proteger” como una base para la acción colectiva contra el **genocidio**, la **limpieza étnica** y los **crímenes contra la humanidad**. Ver: <http://www.un.org/spanish/largerfreedom/contents.htm>
 - 5 En abril de 1999, el Primer Ministro británico Tony Blair plantea una controversial “Doctrina de la Comunidad Internacional”, en la que propone las circunstancias que justificarían la intervención de la comunidad internacional en los asuntos internos de los Estados. La doctrina considera que existen puntos de convergencia entre los valores y los intereses que defienden los Estados, e intentaría ser un punto medio entre la libertad que la doctrina de la “acción preventiva” del Gobierno de los Estados Unidos ha defendido en los últimos años y la limitación de la intervención a casos excepcionales como aquellos determinados en la Carta de las Naciones Unidas. Ver: <http://www.globalpolicy.org/globaliz/politics/blair.htm>
 - 6 Concepto bajo el cual se ha desarrollado una amplia discusión sobre el papel e imparcialidad de las actividades y actores humanitarios frente a graves abusos de los derechos humanos, genocidios y otros crímenes contra la humanidad.
 - 7 Ver: Cabrera, Arturo, “Reorientaciones necesarias en la discusión sobre protección y seguridad internacional del ser humano” en: La seguridad del Ecuador, Ponce, J., ed., (Quito: FLACSO-CEI-ABYA-YALA-AFESE, 2005).

atractiva concepción de “la soberanía como una responsabilidad”, que viene siendo desarrollada desde el año 1993,⁸ es también uno de los principales antecedentes de un debate cuyas limitaciones, existentes y previsibles, podrían ser superadas si en éste se incorporan todos los elementos, actores e intereses que permitan llevar la discusión hacia auténticos consensos internacionales.

El concepto de “la responsabilidad de proteger”, bajo el cual se desarrolla actualmente la discusión, sostiene que esta responsabilidad reside primera y principalmente en cada Estado soberano. Si fuera necesario, empero, la comunidad internacional debería, a través de recursos diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos, alentar y ayudar a los Estados a ejercitar esta responsabilidad. Si, y sólo si, estos medios fracasaran y el Estado apareciera absolutamente imposibilitado o no dispuesto a asumir su responsabilidad, la comunidad internacional debería, como último recurso, aceptar que posee una respon-

sabilidad compartida de emprender acciones colectivas, a través del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que puedan implicar el uso de la fuerza.⁹ La complejidad que encierra este concepto va más allá de las preocupaciones expresadas en la citada Cumbre del año 2005 por un importante número de países, incluidas potencias como la República Popular China,¹⁰ en relación con determinados planteamientos y sus implicaciones, como aquellos relativos a la determinación de la imposibilidad o indisposición de un Estado para proteger a sus ciudadanos. La gravedad del debate, y la necesidad de intervenir en el mismo, se hace mucho más evidente si se considera que el entonces jefe de la diplomacia británica justificó las intervenciones en Irak y Afganistán en el contexto de “la responsabilidad de proteger”¹¹

El proceso carece además de precisión terminológica. Necesitamos establecer criterios objetivos no para “intervenciones humanitarias”,¹² sino para

8 Ver: DENG, Francis M., *Protecting the Dispossessed: A Challenge for the International Community* (Washington, D.C.: Brookings, 1993), y DENG, Francis M., *Sovereignty as Responsibility* (Washington, D.C.: Brookings, 1996).

9 Naciones Unidas, Mensaje del Secretario General Kofi Annan a la Conferencia Internacional sobre la Reforma de las Naciones Unidas, Teherán, 17-18 de julio de 2005.

10 “China is strongly against any willful intervention on the ground of rash conclusions that a nation is unable or unwilling to Project its own citizens.” Discurso del Ministro de Relaciones Exteriores de la República Popular China, Li Zhaoxiang, durante la Cumbre Mileno + 5 de las Naciones Unidas, 19 de septiembre de 2005.

11 Discurso del Ministro de Relaciones Exteriores del Reino Unido, Jack Straw, ante la Conferencia del Partido Laborista, Brighton, 28 de septiembre de 2005. Texto completo en: <http://www.labour.org.uk>

12 Existe un amplio consenso, particularmente a nivel de organizaciones no gubernamentales, en que las operaciones humanitarias, que por definición son independientes e imparciales, no deben vincularse con operaciones militares.

acciones colectivas de protección humana.¹³

La discusión, adecuadamente planteada o no, es parte de la agenda internacional actual. El tema nos concierne directa e indirectamente. Ecuador y América Latina han ocupado un reconocido espacio en el desarrollo del derecho internacional, y particularmente en materia de protección internacional. Las propuestas sobre "la responsabilidad de proteger", sin embargo, no constituyen aún parte de la agenda externa de un importante número de países de la región, incluido el Ecuador.

Planteamientos básicos para el desarrollo de una posición nacional

Es necesario contar con elementos de análisis y propuestas específicas que vayan más allá del dilema de elegir entre lo legal y lo legítimo, o de estériles discusiones teóricas que poco han aportado al momento de tomar decisiones. A continuación formulamos ocho planteamientos básicos, que de manera cohe-

rente con los principios y objetivos de la política exterior del Ecuador, esperan constituir un aporte en ese sentido:

Definir la norma o presunción inicial y las excepciones en materia de intervención internacional

Existe una creciente tendencia a considerar que la intervención ha dejado de ser la excepción para convertirse en la norma.¹⁴ El panel sobre amenazas, desafíos y cambio dice literalmente en su informe que "quizá el uso de la fuerza colectiva autorizada no es ahora la regla, pero ha dejado de ser la excepción".¹⁵

Es necesario revisar o ratificar las normas y condiciones referentes a intervención, particularmente si se la vincula con una responsabilidad colectiva de protección humana o con razones humanitarias. La primera definición necesaria en ese proceso es si la intervención debe ser la regla o la excepción. Es decir, determinar si el análisis debe tener como punto de partida o regla básica la

13 El concepto que planteamos ha venido siendo discutido a nivel de consultas del Secretario General con los Estados, y particularmente con organizaciones no gubernamentales. A la Comisión sobre Intervención y Soberanía del Estado se le atribuye aportar elementos para esta redefinición. En el informe final de esta última se habla de "intervención militar para fines de protección humana." Ver: Intervención de la Delegación de "Médicos sin Fronteras" ante las Naciones Unidas, en el lanzamiento del Informe de la Comisión sobre Intervención y Soberanía del Estado "La Responsabilidad de Proteger", 15 de febrero de 2002.

14 Ver: John Tirman, "The New Humanitarianism: How Military Intervention Became a Norm", Boston Review, Diciembre 2003/Enero 2004.

15 Informe del panel de alto nivel sobre amenazas, desafíos y cambio: "Un mundo más seguro: nuestra responsabilidad compartida", diciembre de 2004. Ver párrafo 81 del Informe. <http://www.un.org/secureworld>

presunción de no intervención, o si se debe partir de una renovada doctrina moral del "deber de intervenir".¹⁶

Adicionalmente, es conveniente analizar el ordenamiento jurídico internacional vigente, los instrumentos internacionales relevantes¹⁷, y fundamentalmente la Carta de las Naciones Unidas, que mantiene como regla la no intervención, pero considera en la misma las excepciones a esta regla.¹⁸ El mandato y funciones del Consejo de Seguridad, actualmente bajo escrutinio y eventual reforma, juegan también un papel im-

portante en la definición de la normatividad vigente.¹⁹

La revisión de las excepciones a la norma de no intervención fue planteada a principios de los años 90 por el entonces Secretario General de las Naciones Unidas, Boutros Boutros-Ghali,²⁰ y ha continuado siendo discutida en un proceso ambiguo, en el que comisiones y paneles internacionales tienden a favorecer, bajo distintas denominaciones, un amplio derecho de intervención, que no constituye el resultado de un consenso internacional.

16 Bryan Hehir divide a la tradición normativa sobre intervención en dos amplias etapas. A la primera denomina "tradición moral" (siglos IV-XVII), relacionada con la teoría de una "guerra justa", cuando intervenir era la norma u obligación moral recomendable, y a la segunda, "tradición legal" (a partir del siglo XVIII), cuando la norma de "no intervención" fue adoptada como principio rector de las relaciones entre los Estados y se mantuvo como tal, casi sin alteraciones, hasta la creación de las Naciones Unidas. La Guerra Fría fue, sin embargo, fuente de intervenciones unilaterales que constantemente quebrantaron la norma, durante un período de ideológica competencia bilateral. Acciones enmarcadas en el apoyo a procesos de descolonización y autodeterminación facilitaron a las superpotencias el llevar a cabo estratégicas intervenciones. En los años 90, al desmoronarse la estructura de la Guerra Fría, la desintegración de Estados y el resurgimiento de nacionalismos, conflictos étnicos y religiosos llevaron a la comunidad internacional, o a determinados Estados, a realizar intervenciones *ad hoc* o selectivas, sin justificaciones o límites establecidos, y no necesariamente en los casos en los que la necesidad de una acción colectiva internacional era evidente. A inicios del Siglo XXI nos encontramos ante un nuevo contexto internacional en el que ninguno de los dos criterios puede aplicarse totalmente a la realidad, ni en teoría, ni en la práctica. Ver: Hehir, Brian, "The Ethics of Intervention: Two normative Traditions", en: P. Brown y D. MacLean, eds., *Human Rights and U.S. Foreign Policy: Principles and Applications* (Lexington: Lexington Books, 1979), pp. 121-139. Ver también Hehir, Brian, "Intervention: From Theories to Cases", *Ethics and International Affairs* 9, (Carnegie Council on International Affairs, 1995), p. 7.

17 La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, las cuatro convenciones de Ginebra de 1949, la Convención de las Naciones Unidas para la Prevención y Castigo del Genocidio, la Convención de 1951 sobre Refugiados y sus protocolos, entre otros.

18 Ver Capítulo I, artículos 2.1. y 2.7., y Capítulo VII.

19 El artículo 34 de la Carta de las Naciones Unidas.

20 Ver: Naciones Unidas, "Una Agenda para la Paz", *Diplomacia Preventiva*, Informe del Secretario General de conformidad con la declaración adoptada por la reunión cumbre del Consejo de Seguridad de 31 de enero de 1992.

En palabras de Bryan Hehir, en este tema “existe [la] necesidad de revisar nuestra concepción de soberanía y no intervención a nivel normativo y a nivel empírico. Revisar Westfalia requiere tanto un entendimiento [de la preocupación de los] Estados de prevenir intervenciones frecuentes y al azar, como la consideración de la necesidad que tienen los Estados de un orden más integrado.”²¹

De acuerdo con los argumentos elaborados en estas páginas, consideramos que una posición moral y legalmente aceptable en este tema debe partir de reglas y principios deontológicos claramente definidos (no intervención), los cuales podrían aceptar excepciones para determinadas acciones fundamentadas en objetivos consecuencialistas de protección humana, bajo estrictas condiciones de equilibrio entre medios y fines, en las que elementos como una causa justa, intención correcta, autoridad legítima, proporcionalidad, y otros señalados posteriormente en este trabajo, puedan ser aplicados.²²

No reconocimiento de intervenciones unilaterales, sin autorización o endoso de las Naciones Unidas

Las intervenciones unilaterales no son una opción, ni aún como último recurso, si se pretende mantener un básico orden internacional. A fines del Siglo XIX los promotores de las llamadas “intervenciones humanitarias” ya cuestionaban la unilateralidad argumentando que, por definición, estas acciones debían ejercerse en nombre de la humanidad, y de una manera que minimice las posibilidades de abusos.²³ Aún cuando la Comisión sobre Intervención y Soberanía del Estado no sea suficientemente categórica en este tema, el propio concepto de la responsabilidad de proteger ha sido señalado por el Secretario General de las Naciones Unidas como un instrumento para eliminar el “pretexto de intervenciones humanitarias unilaterales” perpetradas por cualquier Estado o grupo de Estados, y para reducirlas.²⁴

Es importante señalar que, en este tema, la regulación del uso de la fuerza unilateral no tiene vinculación con el

21 Hehir, *Intervention: From Theories to Cases*, Op. Cit., pp. 6-7.

22 Para mayores elementos de discusión ver: “Humanitarian Intervention: Ethical, Legal, and Political Dilemmas”, editado por J.L. Holzgrefe y Robert O. Keohane. (Cambridge: Cambridge University Press, 2003). Ver también Walzer, *Just and Unjust Wars*, (Nueva York: Basic Books, 1992).

23 *Argumentación de Arntz citada por Robert Kolb, “Observaciones sobre Intervenciones Humanitarias”, Revista Internacional de la Cruz Roja No. 849, pp. 119-134. Comité Internacional de la Cruz Roja. <http://www.icrc.org>*

24 Naciones Unidas, *Mensaje del Secretario General Kofi Annan a la Conferencia Internacional sobre la Reforma de las Naciones Unidas*, Teherán, 17-18 de julio de 2005.

artículo 51 de la Carta, referido al derecho de legítima defensa individual o colectiva, que es un concepto de gran sensibilidad, pero ajeno a esta discusión. En ese sentido, tampoco podemos aceptar una interpretación del artículo 51 como argumento a favor de “intervenciones humanitarias en legítima defensa”, ni aún si se invocan derechos *erga omnes*.

El “Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN”²⁵ es un ejemplo de las iniciativas que en los últimos años han alertado a la comunidad internacional sobre el riesgo de un creciente afianzamiento del intervencionismo unilateral. En éste, la defensa de la democracia, y la lucha contra el terrorismo y las armas de destrucción masiva, dentro y fuera de sus fronteras (región euroatlántica) son peligrosamente vinculadas con los derechos humanos y con principios humanitarios fundamentales, en oposición con la Carta de las Naciones Unidas, e inclusive con su propio tratado constitutivo del año 1949 (Art. 5). La intervención de la OTAN en Kosovo en el año 1999 dio inicio a un complejo debate sobre este tema, que aún no ha concluido.

Existe jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia que condena un pretendido derecho de intervención unilateral, sin autorización del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.²⁶ En el ámbito de la doctrina internacional, tiene relevancia el proyecto de codificación sobre la responsabilidad de los Estados de la Comisión de Derecho Internacional. Sus informes son explícitos en relación con la unilateralidad en temas como la verificación o sanción de violaciones a los derechos humanos.²⁷

Creación de capacidades adicionales en la Asamblea General relacionadas con una responsabilidad internacional de proteger

La Asamblea General es el principal órgano de deliberación, adopción de políticas y representación de las Naciones Unidas,²⁸ y la Declaración del Milenio ha planteado reafirmar ese papel como parte del fortalecimiento de la Organización. Creemos que la Asamblea General tiene el potencial y la legitimidad para llenar vacíos existentes y previsibles en el Consejo de Seguridad, aún ante eventuales reformas en este último,

25 Aprobado en la Cumbre de jefes de Estado y de gobierno de la OTAN, 23 y 24 de abril de 1999, Washington D.C.

26 Ver Caso Crofú, Sentencia de la Corte internacional de Justicia de 9 de abril de 1949, y Caso Nicaragua – Estados Unidos, sentencia de 27 de junio de 1986.

27 Ver los informes de la Comisión de Derecho Internacional, particularmente del 44, 45 y 46 períodos de sesiones, correspondientes a los años 1992, 1993 y 1994. Fuente: Naciones Unidas, Oficina de Información, Ginebra, Suiza.

28 La Asamblea General puede por sí misma, de acuerdo con la Carta, hacer recomendaciones (con una mayoría de dos tercios) con respecto al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Ver: Sahnoun, Mohamed, Somalia: The Missed Opportunities, (Washington, DC.: United States Institute of Peace Press, 1998), pp. 48-49.

y que debe estudiarse la posibilidad de que en todos los casos en los que esté involucrado el uso colectivo de la fuerza, la Asamblea General tenga una función de ratificación sumaria de las decisiones del Consejo de Seguridad.

Adicionalmente, para la propia CIISE, y en palabras de Gareth Evans, si el Consejo de Seguridad no puede o no quiere actuar en un caso que parece reclamar una intervención, una alternativa disponible sería llevar la cuestión ante la Asamblea General en Sesión Especial de Emergencia, según el procedimiento de "Unión por la Paz" (utilizado para las operaciones emprendidas en Corea en 1950, en Egipto en 1956 y en el Congo en 1960), que probablemente hubiera podido lograr con bastante rapidez una recomendación mayoritaria a favor de acciones colectivas en casos como Ruanda y Kosovo.²⁹

Redefinición de los principios o condiciones que pueden legitimar una acción colectiva internacional

Proponemos un "reciclaje" de la discusión sobre los principios de la llamada "guerra justa", con el fin de aplicarlos a una "acción colectiva de protección humana justa". Creemos que este ejercicio, que exige encontrar un delicado balance entre diversos componentes jurídicos y morales, puede pro-

porcionar elementos útiles para la elaboración de una posición frente a "la responsabilidad de proteger".

La compleja discusión sobre la moralidad de la guerra o del uso de la fuerza se ha extendido desde las posiciones deontológicas más pacifistas, hasta el realismo más extremo. En el primer caso, la guerra jamás es justificable, y siempre existirán alternativas, como lo habrían demostrado las transformaciones políticas en Sudáfrica, o la disolución de la Unión Soviética. En el segundo caso, en línea con los planteamientos de Hobbes, algunos realistas sostendrán que el estado natural de los Estados es el conflicto, y que la fuerza es un elemento inevitable y necesario en las relaciones internacionales.

Una teoría que se desarrolle en la actualidad a partir de los planteamientos de San Agustín, Santo Tomás de Aquino, Vitoria, Suárez, Grocio y otros, hasta las más recientes tendencias lideradas por autores como Stanley Hoffman, Michael Walzer o Bryan Hehir, se inclinaría a considerar determinados usos de la fuerza como moralmente aceptables, en casos específicos como la protección de la vida y dignidad humana, y bajo condiciones rigurosamente definidas. En ese escenario, la necesaria claridad conceptual exige excluir cualquier interpretación sobre otros posibles "deberes morales", como el de restaurar el orden político o la democracia.³⁰

29 Evans, Gareth, "La Responsabilidad de proteger", Revista de la OTAN, Invierno 2002.

30 En una visión diversa a los planteamientos de este estudio, autores como Haas han defendido entre los casos que justificarían "actos coercitivos" internacionales a la protección del ejercicio del derecho de autodeterminación, y el establecimiento, la consolidación y la protección de la democracia. Ver: Haas, Ernest, *Global Evangelism Rides Again*, (Berkeley: University of California Press, 1978), en: Smith, Op. Cit., pp. 71-74.

Hay dos elementos básicos de la teoría de un uso justo o moral de la fuerza aplicables a acciones colectivas que puedan emanar de una “responsabilidad de proteger”: *Jus ad bellum* (¿Cuándo es permisible el uso de la fuerza?), y *Jus in bellum* (¿Qué actos son permisibles durante un uso justo o moral de la fuerza?).³¹ Las versiones de propuestas elaboradas en función de esta división son múltiples, aunque no diversas en su esencia. La Comisión sobre Intervención y Soberanía del Estado se refiere a 6 criterios básicos para legitimar una intervención, que son precisamente una versión propia de algunos de los principios de la llamada guerra justa. El Panel sobre Amenazas, Desafíos y Cambio, por su parte, elabora 5 criterios. El Informe del Secretario General para la Cumbre de 2005, y cada uno de los principales protagonistas de este debate han elaborado versiones distintas de criterios para la legitimación del uso de la fuerza.

En función de los planteamientos existentes, y de los que la discusión sugiere, proponemos la consideración de los siguientes principios o condiciones para un uso moral y legalmente aceptable de la fuerza:

- Una causa justa, moral y legalmente aceptable, así como la demostración de su veracidad ante una legítima autoridad internacional. Un punto de partida aceptable para una determina-

ción estricta y taxativa de causas justas se encuentra en el informe del Secretario General de las Naciones Unidas a la Cumbre Milenio + 5. En éste se mencionan el genocidio, la limpieza étnica y los crímenes contra la humanidad.

- La intención correcta de atender a la causa que motiva la acción colectiva internacional.
- La institucionalización de procedimientos de verificación del agotamiento real de toda otra alternativa al último recurso del uso de la fuerza.
- El uso de la fuerza sólo puede ser autorizado, prescrito o endosado por una legítima autoridad. No debe buscarse una alternativa al Consejo de Seguridad como fuente de autoridad internacional, sino hacer que éste funcione mejor, y que sus decisiones cuenten con mayor legitimidad. Sugerimos que, en materia de autorización del uso de la fuerza, el Consejo de Seguridad sea ineludible; que en casos de veto exista una instancia adicional en la Asamblea General; que se perfeccione un mecanismo sumario de ratificación por parte de la Asamblea General para todos los casos de uso colectivo de la fuerza; y, que en determinadas

31 Ver: Ellis, Anthony, *Utilitarianism and International Ethics*, en: Nardin, Ferry y Mapel, David R., eds., *Traditions of International Ethics*, (Cambridge, Cambridge University Press, 1992), p.174.

circunstancias, especialmente si la legitimidad sigue siendo cuestionada, se favorezca el acuerdo o participación de las organizaciones regionales pertinentes.

- Una razonable expectativa de éxito. No puede existir legitimidad en una acción colectiva de protección humana ante la posibilidad previsible de un agravamiento de la situación existente, o de las condiciones de seguridad para las personas.
- Proporcionalidad en los medios y mecanismos empleados. La duración e intensidad del uso de la fuerza deben ser las mínimas necesarias para asegurar el objetivo de proteger a las personas.
- Respeto incondicional al principio de inmunidad del no-combatiente.
- Conducta correcta. No es aceptable buscar un bien moral justo a través de formas y conductas inmorales o ilegales.
- Permanente búsqueda de imparcialidad.

Aplicar la experiencia y lecciones aprendidas en operaciones de manteni-

miento de paz para mejorar la capacidad, eficiencia e independencia de las acciones colectivas que puedan enmarcarse en "la responsabilidad de proteger"

El Informe Brahimi sobre operaciones de paz³² parte de la premisa de que las Naciones Unidas no han logrado superar con eficacia el reto de proteger a los pueblos del flagelo de la guerra. Entre sus recomendaciones para hacer más operativas a las fuerzas de mantenimiento de paz se encuentran algunas aplicables a las acciones colectivas de protección humana que nos ocupan, como la necesidad de un mayor compromiso político por parte de los Estados; de dotaciones presupuestarias inmediatas; y, de procedimientos operacionales más ágiles y eficaces. Lo mismo sucede con algunos de sus objetivos prácticos, como lograr que las operaciones de paz puedan ser desplegadas en un plazo máximo de 30 días, o establecer brigadas compuestas por personal militar, policial y expertos civiles en lugares estratégicos de todos los continentes, equipadas y listas para ser desplegadas y para actuar con sólo 7 días de preaviso.

Propuestas como la creación de una fuerza de paz o protección internacional, que si bien al momento no constituyen más que un ejercicio académi-

32 Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas de 21 de agosto de 2000, preparado bajo la dirección de Lakhdar Brahimi, en el que se realizan recomendaciones para mejorar las actividades de las Naciones Unidas en materia de paz y seguridad. http://www.un.org/spanish/peace/operations_report

co,³³ y experiencias recientes como el envío de fuerzas internacionales de paz al sur del Líbano con un mandato “reforzado”, exigen un mayor análisis de los elementos que pueden ser comprendidos en la definición de operaciones colectivas bajo el ámbito de la responsabilidad de proteger.

La participación de la OTAN en el rescate y ayuda humanitaria posterior al terremoto del sur de Asia de octubre de 2005, al facilitar a Naciones Unidas helicópteros y numerosos puentes aéreos, trasladar misiones del ACNUR desde Turquía, y poner a disposición y a las órdenes de las operaciones de rescate de Naciones Unidas a oficiales, expertos en logística, ingenieros y médicos,³⁴ es un ejemplo de la manera en la que puede tomar forma una cooperación y responsabilidad internacional, como la llamada “responsabilidad de proteger”, sin intervenciones directas en la formula-

ción de políticas, establecimiento de prioridades, o decisiones estratégicas.

Apoyar la consolidación del nuevo Fondo Central de Respuesta para Emergencias, y promover su utilización en emergencias humanitarias vinculadas con operaciones de protección humana

Como parte de los esfuerzos para fortalecer a las Naciones Unidas, en la Declaración del Milenio los Estados miembros acordaron “velar porque la Organización cuente, de forma oportuna y previsible, con los recursos que necesita para cumplir sus mandatos”.³⁵ En ese contexto, el 15 de diciembre de 2005 la Asamblea General aprobó por consenso el nuevo Fondo Central de Respuesta para Emergencias (FCRE),³⁶ que ha sido reconocido como el primer resultado concreto del proceso de reforma de las Naciones Unidas. El FCRE reemplaza al Fondo Renovable Central para Emergen-

33 La discusión sobre una fuerza internacional de paz es anterior a la redacción de la Carta de las Naciones Unidas. En el suplemento de “Una Agenda para la Paz” Boutros Boutros Ghali sugirió que había llegado el momento para creación de una costosa pero necesaria “fuerza de reacción rápida” de las Naciones Unidas, a manera de un recurso estratégico del Consejo de Seguridad, conformado por unidades asentadas en sus países de origen, pero en alto estado de alerta y entrenadas de manera conjunta bajo los mismos estándares, y procedimientos. Los fracasos de Ruanda y Srebrenica alimentaron propuestas similares. En el año 2005, el Grupo de Trabajo para un Servicio de Paz de Emergencia propuso una fuerza permanente de Naciones Unidas estacionada en diversos lugares estratégicos y lista para actuar, conformada por fuerzas armadas y policiales, administradores de justicia y expertos humanitarios. La característica más importante sería que no requerirían de la aprobación de los países a los que pertenezcan para actuar, una de las razones para que países como los Estados Unidos se opongan a esta iniciativa.

34 Servicio de Información de las Naciones Unidas, Ginebra, 26 de octubre de 2005.

35 Declaración del Milenio, Resolución aprobada por la Asamblea General (A/55/L.2). <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/ares552.html>

36 Resolución A/RES/60/124, 60 Período de Sesiones de la Asamblea General, 15 de diciembre de 2005.

cias, adopta mecanismos más ágiles y eficientes, multiplica 10 veces su capacidad financiera y cuenta, al menos en principio, con una respuesta internacional favorable. Consideramos que el nuevo fondo no debe limitarse a constituir una mejora o ampliación del Fondo Renovable, como sugiere el texto de la Resolución 60/124 que lo crea, sino que debe formar parte de una nueva concepción integral de la responsabilidad internacional de proteger, alrededor de la cual intentamos definir una posición.

En los considerandos de la resolución que crea el FCRE se mencionan situaciones de emergencia en las que deliberadamente la población civil es objeto de actos violentos, incluida violencia sexual en contra de mujeres, niñas y niños.³⁷ Estos términos favorecen una más amplia interpretación del ámbito de acción del Fondo, y la inclusión de una serie de situaciones y crisis humanitarias creadas por el hombre, aun cuando las negociaciones previas a su creación hayan estado dirigidas fundamentalmente a atender las consecuencias de desastres naturales.³⁸

Adicionalmente, el párrafo resolutivo 3 de la Resolución 60/124 reafirma la obligación de todos los Estados y de todas las partes en los conflictos armados de proteger a los civiles, de conformidad con el Derecho Internacional Humanitario, e invita a los Estados a promover una cultura de protección. El párrafo 11 se refiere literalmente a una respuesta humanitaria a los desastres

naturales y provocados por el hombre y a las situaciones complejas de emergencia, definiendo así el ámbito de esta resolución. Nuestra posición, sobre un mayor y continuo desarrollo del Fondo, se fundamenta además en el párrafo resolutivo 23, que destaca la importancia de que la Asamblea General y el ECO-SOC examinen las políticas y actividades de asistencia humanitaria, y de que los Estados Miembros revitalicen continuamente los debates a este respecto.

Colocar en el centro de este proceso al ser humano, en concordancia con un adecuado desarrollo del criterio de seguridad humana

El criterio de seguridad humana plantea la necesidad de reorientar la función y responsabilidad del Estado como promotor de la seguridad del ser humano. Con ese fin, se sugiere redirigir el énfasis casi exclusivo del Estado en la seguridad territorial hacia uno mucho mayor en la seguridad de la población;³⁹ en otras palabras, en su responsabilidad de proteger a la persona.

La soberanía de un Estado en un mundo global significa una responsabilidad nacional e internacional. En ese sentido, la seguridad humana, al igual que el concepto de la responsabilidad de proteger, exige un correcto entendimiento del principio de corresponsabilidad internacional en la protección de la vida y dignidad de la persona, en el que solamente como último recurso, la segu-

37 Resolución A/RES/60/124.

38 Ver: Resolución A/RES/56/107

39 PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 1994, p. 28.

ridad del ser humano puede llegar a ser asumida por la comunidad internacional, dentro de exigentes condiciones.⁴⁰

Consideramos oportuno promover una relación articulada de la seguridad humana, estatal e internacional, en la que una bien entendida "responsabilidad de proteger" pueda tener un papel activo.

Considerar la posible convocatoria a una Conferencia Internacional sobre Protección Humana, y la negociación de una convención internacional

Pese a los justificados cuestionamientos existentes sobre la efectividad de las cumbres y conferencias de Naciones Unidas,⁴¹ debe reconocerse que en temas como el que nos ocupa el problema sigue siendo la falta de diálogos y consensos específicos, en los que se encuentre representada la comunidad internacional en su conjunto. Sin un proceso previo de construcción de un acuerdo internacional, no puede darse paso a propuestas como la planteada por la CIISE, de que la Asamblea Gene-

ral endose el concepto de "la responsabilidad de proteger" como una nueva norma internacional.⁴² La Comisión olvida el proceso de desarrollo del derecho internacional, del cual debemos ser particularmente celosos cuando se trata de normas fundamentales, como son aquellas relativas a la protección de la vida y dignidad del ser humano.

Similares dificultades encontramos en las recomendaciones del Panel sobre Amenazas, Desafíos y Cambio, que sugiere "resoluciones declaratorias" de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad, en las que se incluyan los criterios básicos de legitimidad para intervenir desarrollados en su informe.⁴³ En este sentido, el Secretario General y la previamente citada CIISE se han comprometido también a acuerdos que comprometan al Consejo de Seguridad a aplicar de forma sistemática, y en todos los casos, un conjunto de principios (que no cuentan aún con un consenso internacional), para autorizar o endosar el uso de la fuerza en función de una responsabilidad de proteger.⁴⁴

40 Ver: Cabrera, Arturo, "Reorientaciones necesarias en la discusión sobre protección y seguridad internacional del ser humano" en: La Seguridad del Ecuador, Ponce, J., ed., (Quito: FLACSO-CEI-ABYA-YALA-AFESE, 2005), pp. 17 y ss.

41 La Asamblea General de la ONU, en su 57 período de sesiones estableció un grupo especial de trabajo encargado de abordar las dificultades existentes en el seguimiento integrado y coordinado de los resultados de las conferencias y cumbres de las Naciones Unidas.

42 Si bien determinadas prácticas que pretenden legitimarse bajo este concepto aún indefinido están convirtiéndose en costumbre, a causa de una tolerancia generalizada, éstas no cuentan con la condición de aceptación internacional.

43 Ver párrafo 208 del Informe.

44 La CIISE recomienda que el Consejo de Seguridad considere la posibilidad de alcanzar un acuerdo respecto a directrices o principios aplicables para "intervenciones militares" y se rija por éstos al responder a las peticiones de intervención militar con fines de protección humana. <http://www.iciss.ca/report-en.asp>

El escenario actual sugiere considerar la oportunidad de una Conferencia Internacional sobre Protección Humana, y como consecuencia de ese proceso, la eventual negociación de una convención internacional, o inclusive de la reforma de la Carta de las Naciones Unidas.

Conclusiones

El Ecuador puede y debe tener una posición en este debate. Es evidente el riesgo que implica la creciente práctica de intervenciones promovidas o justificadas por razones humanitarias, o de protección humana, sin que exista un consenso normativo y moral para establecer su legitimidad, especialmente por la tendencia a ser considerada como derecho consuetudinario, a causa de la tolerancia internacional.

Más allá de enfocar el tema como un problema de limitación de la soberanía estatal, debe concebirse más bien una ampliación del alcance de la misma hacia responsabilidades no contempladas durante o con posterioridad a Westfalia, particularmente hacia la responsabilidad de proteger a sus ciudadanos, la cual debe ser ejercida tanto a nivel interno como internacional. Esa responsabilidad internacional es la que permitiría, de manera excepcional, que la comunidad internacional asuma la protección de la vida y dignidad humana, dentro de un enfoque legal, político y moral claramente divorciado del fortalecimiento de la actual tendencia intervencionista internacional.

En ese sentido, ponemos a consideración los siguientes enunciados, que surgen como conclusiones principales

de los planteamientos desarrollados en este trabajo, a manera de elementos para el análisis y elaboración de una posición nacional realista, coherente y consecuente con los principios y objetivos de la política exterior del Ecuador:

- Una posición moral y legalmente aceptable en este tema debe partir de reglas y principios deontológicos claramente definidos (no intervención), los cuales podrían aceptar excepciones fundamentadas en objetivos consecuencialistas de protección humana, bajo estrictas condiciones de equilibrio entre medios y fines.
- Debe ratificarse como norma fundamental de derecho internacional al principio de no reconocimiento de intervenciones unilaterales, sin autorización o endoso de las Naciones Unidas.
- La Asamblea General tiene el potencial y la legitimidad para llenar vacíos existentes y previsibles en el Consejo de Seguridad, aún ante eventuales reformas en este último.
- La redefinición de los principios o condiciones que pueden legitimar una acción colectiva internacional nos proporcionan elementos fundamentales para la elaboración de una posición en este tema. Entre estos se encuentran una causa justa, intención correcta, la ausencia de alternativas al uso de la fuerza, legítima autoridad, razonable expectativa de éxito, proporcionalidad, inmunidad del no-combatiente,

conducta correcta, e imparcialidad.

- La experiencia y lecciones aprendidas en operaciones de mantenimiento de paz tienen aplicación directa en la capacidad, eficiencia e independencia de las acciones colectivas que puedan enmarcarse en "la responsabilidad de proteger".
- Apoyar la consolidación del nuevo Fondo Central de Respuesta para Emergencias, y su eventual utilización en emergencias humanitarias vinculadas con operaciones de protección humana, ampliando el análisis relativo al necesario y complejo financiamiento de estas actividades.
- La emergente concepción de la seguridad humana debe constituir parte del análisis y de la implementación de una responsabilidad internacional de proteger.
- Debe considerarse la oportunidad de una Conferencia Internacional sobre Protección Humana, y la conveniencia de una convención internacional que contenga y desarrolle los criterios previamente expuestos.

Bibliografía

- Betts, Richard
 1994 "Delusions of Impartiality", *Foreign Affairs* No. 73, Noviembre/Diciembre
- Cabrera, Arturo
 2005 "Reorientaciones necesarias en la discusión sobre protección y seguridad internacional del ser humano" en: *La Seguridad del Ecuador*, Ponce, J., ed., Quito: FLACSO-CEI-ABYA-YALA-AFESE.
- Deng, Francis M.
 1993 *Protecting the Dispossessed: A Challenge for the International Community*, Washington, D.C.: Brookings.
- Deng, Francis M.
 1996 *Sovereignty as Responsibility*, Washington, D.C.: Brookings.
- Evans, Gareth
 2002 "La Responsabilidad de Proteger", *Revista de la OTAN*, Invierno.
<http://www.nato.int/docu/review/2002/issue4/spanish/analysis.html>
- Evans, Gareth y Sahnoun Mohamed
 2002 "The Responsibility to Protect", *Foreign Affairs* No. 81, Noviembre/Diciembre.
- Global Policy Forum
 1999 *Doctrine of the International Community*, Discurso del Primer Ministro del Reino Unido Tony Blair, Foreign and Commonwealth Office, 22 de abril.
<http://www.globalpolicy.org/globaliz/politics/blair.htm>
- Haas, Ernest
 1978 *Global Evangelism Rides Again*, Berkeley: University of California Press.
- Hehir, Brian
 1995 "Intervention: From Theories to Cases", *Ethics and International Affairs* 9, Carnegie Council on International Affairs.
- Hehir, Brian
 1979 "The Ethics of Intervention: Two normative Traditions", en: P. Brown y D. MacLean, eds., *Human Rights and U.S. Foreign Policy: Principles and Applications* Lexington: Lexington Books.
- Hoffmann, Stanley
 1988 *The Political Ethics of International Relations*, "Seventh Morganthau Memorial Lecture", Carnegie Council on Ethics and International Affairs, Nueva York.
- Holzgrefe J.L. y Keohane, Robert O., eds.
 2003 "Humanitarian Intervention: Ethical, Legal, and Political Dilemmas", Cambridge: Cambridge University Press.
- Kolb, Robert
 "Observaciones sobre Intervenciones Humanitarias", *Revista Internacional de la Cruz Roja* No. 849, pp. 119-134. Comité Internacional de la Cruz Roja.
<http://www.icrc.org>

220 *Arturo Cabrera Hidalgo* / La responsabilidad de proteger, elementos para el desarrollo de una posición ecuatoriana

Lillich, Richard B., ed.

- 1973 *Humanitarian Intervention and the United Nations*, Charlottesville: University of Virginia Press.

Naciones Unidas

- 1992 "Una Agenda para la Paz", Diplomacia Preventiva, Informe del Secretario General de conformidad con la declaración adoptada por la reunión cumbre del Consejo de Seguridad de 31 de enero.

Naciones Unidas

- 1994 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe sobre Desarrollo Humano.

Naciones Unidas

- 2000 Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas de 21 de agosto, preparado bajo la dirección de Lakhdar Brahimi. http://www.un.org/spanish/peace/operations_report

Naciones Unidas

- 2001 Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía del Estado: "La Responsabilidad de Proteger", Diciembre. <http://www.iciss.ca/report-en.asp>

Naciones Unidas,

- 2004 Informe del Panel de alto nivel sobre Amenazas, Desafíos y Cambio: "Un Mundo Más Seguro: Nuestra Responsabilidad Compartida", Diciembre. <http://www.un.org/secureworld>

Naciones Unidas

- 2005 Informe del Secretario General: "Un Concepto más Amplio de la Libertad: Desarrollo, Seguridad y Derecho Humanos para Todos", Septiembre. <http://www.un.org/spanish/largerfreedom/contents.htm>

Naciones Unidas

- Declaración del Milenio, Resolución (A/55/L.2) de la Asamblea General. <http://www.un.org/spanish/millennium-goals/ares552.html>

Naciones Unidas

- 2005 Mensaje del Secretario General Kofi Annan a la Conferencia Internacional sobre la Reforma de las Naciones Unidas, Teherán, 17-18 de julio.

Nardin, Ferry y Mapel, David R., eds.

- 1992 *Traditions of International Ethics*, Cambridge: Cambridge University Press.

Nye, Joseph S.

- 1993 "Ethics and Intervention", en: *Ideas & Ideals: Essays on Politics in Honor of Stanley Hoffmann*, Linda B. Marshall y Michael Joseph Smith, eds., Boulder: Westview Press.

Pfaff, William

- 1968 "A Case Against Intervention" en: *A Dissenter's Guide to Foreign Policy*, Irving Howe ed., Garden City: Doubleday Anchor.

Pham, Peter

- 2004 "An Immense Charge: Realists Lessons about the Consequences of Intervention", en: *In the National Interest*, 26 de mayo. <http://www.inthenationalinterest.com/Articles/Vol3Issue21/Vol3Issue21PhamPFV.html>

Sahnoun, Mohamed

- 1998 *Somalia: The Missed Opportunities*, Washington, DC.: United States Institute of Peace Press.

Smith, Michael Joseph

- 1989 "Ethics and Intervention", *Ethics and International Affairs*.

Tirman, John

- 2003-2004 "The New Humanitarianism: How Military Intervention Became de Norm", Boston Review, Diciembre /Enero.

Walzer, Michael

- 1992 *Just and Unjust Wars*, (Nueva York: Basic Books).

Walzer, Michael

- 1995 "The Politics of Rescue" en: *Social Research*, Nueva York, Edición Primavera.

Inicios de la Modernidad en América ¿Civilización o Barbarie?

Pedro L. Basulto Ramírez

La época actual se caracteriza por un profundo proceso de capitalización a nivel planetario al que corresponde la instauración de un sistema intensivo de relaciones sociales. La modernidad que surgiera contemporáneamente con el desarrollo del capitalismo, entra en cuestión y con esto cabe preguntarse si la modernidad de signo europeo, impuesta en ese choque de mundos, las colonizaciones, ha sido y es la única forma existente.

la civilización y la barbarie, sino entre la falsa erudición y la naturaleza.”

José Martí. (Martí 2001) ¹

La modernidad es un concepto de muy alta presencia en el debate contemporáneo y que encierra en sí mismo mucho más que los límites de una simple época histórica. Muchas y variadas son las interpretaciones que sobre dicho concepto se difunden y no pocos los autores que sostie-

nen posiciones distintas con respecto a todo lo que de tan complejo proceso histórico se debate.

No es propósito del autor de estas líneas ofrecer conclusiones sobre los tópicos que se propone tratar, sino sencillamente brindar su punto de vista acerca de los mismos, sin intenciones de

¹ José Martí Pérez (1853- 1895). Figura cimera del siglo XIX continental, su ideario político-social trascendió las fronteras de su patria, marcando pautas que condujesen a Latinoamérica a su “segunda independencia”. Creador del Partido Revolucionario Cubano, poeta, orador, periodista, ensayista y epistológrafo, de talla continental y mundial, Martí impulsó una tremenda renovación dentro de las letras hispanas de fines de la centuria. Es considerado entre los iniciadores del modernismo en Latinoamérica. Sus textos han sido traducidos y publicados en el mundo entero. Su acción política se encaminó a plasmar su ideario antiimperialista y liberador para los pueblos latinoamericanos, el cual mantiene plena vigencia. Su excepcional capacidad para prever el futuro, lo llevó a advertir el peligro que, para un desarrollo integral de las naciones del Nuevo Mundo, representaban los ya voraces apetitos del naciente imperialismo norteamericano.

agotar la problemática acerca de la Modernidad en su más amplio sentido, sino centrar el análisis en relación con América y en especial tomando como referencia a Cuba en cuanto al inicio de este proceso, sus principales características y consecuencias, tanto para el Viejo como para el Nuevo Mundo.

Teniendo en cuenta el objetivo de este trabajo se hace necesario brindar un acercamiento acerca de **qué es la Modernidad**, considerando que este resumen que aquí ofrecemos no propone elementos novedosos sobre el tema, sino que más bien, se encuentran en él aquellos puntos coincidentes tratados por los diferentes autores consultados.

El surgimiento o inicio de la Modernidad, como toda época histórica, es difícil enmarcarlo en una fecha o año específico; no obstante existen criterios que coinciden en señalar que un primer acercamiento nos permite distinguir la llamada **modernidad temprana** alrededor del siglo XV europeo con el desarrollo de las relaciones monetario-mercantiles en las ciudades del norte de Italia que tuvo su expresión cumbre y espiritual con el inicio y desarrollo del Renacimiento.

Es criterio común entre los diferentes autores que el surgimiento de la Época Moderna es todo un proceso histórico-social que a su vez está asociado a la realización de procesos revolucionarios que implican cambios perceptibles y radicales, de diversa índole y alcance. En primer lugar se destacan las revoluciones de tipo socio-políticas, como es el caso de Inglaterra en el siglo XVII; la Revolución de las Trece Colonias; la Revolución Francesa en el siglo XVIII y económicas como la Revolución Indus-

trial Inglesa sucedida también en la segunda mitad del XVIII.

No se puede dejar de tener en cuenta dentro de estos procesos revolucionarios el que a nuestro juicio fue uno de los más profundos y que más impactó en el inicio de la Época Moderna: **la llegada a América de los europeos** si tenemos en cuenta los profundos cambios que a partir de entonces comenzaron a sucederse en las sociedades europeas y en nuestro continente, elemento éste sobre el que volveremos más adelante.

En cualquier caso hay que aceptar que el surgimiento de la Modernidad está asociado a una forma específica de su existencia que es el capitalismo. Donde hay capitalismo, hay modernidad. Esta época histórica surge unida al desarrollo de la burguesía y a su lucha contra el feudalismo, la toma del poder político por esta clase social y el consiguiente desarrollo económico, social, ideológico, tecnológico, militar etc. Culto a la razón para la conquista y dominio de la naturaleza y la sociedad (conquista de otras civilizaciones consideradas salvajes). Tránsito a la sociedad industrial, altamente civilizada, tomando a la ciencia como garante infalible para el progreso.

Esta época está signada por el paulatino proceso de capitalización del planeta y la instauración y despliegue del primer sistema mundial de relaciones sociales. Es una época histórica que coincide y se distingue por el desarrollo vertiginoso de las fuerzas productivas, convirtiéndose éstas en el principal signo de progreso, el que al mismo tiempo es convertido en categoría central y asumido como la direccionalidad indefectible de todo decurso histórico, de todo

movimiento del pasado al presente y del presente al futuro. Es la época del surgimiento del Estado-Nación como núcleo estructural de la sociedad.(Fabelo 2000)²

Anteriormente asumimos que uno de los procesos revolucionarios más profundos que en su conjunto dieron inicio a la Modernidad fue precisamente la llegada de los europeos a América y con esto aseveramos que al ocurrir lo que se ha llamado: Descubrimiento, Encuentro o Choque Entre Dos Culturas, **para nosotros Encontronazo**, da inicio en nuestras tierras a la Época de la Modernidad. Este proceso en nuestro continente, y en Cuba específicamente, tuvo sus características peculiares y a ese análisis nos dedicaremos en adelante.

En primer lugar queremos destacar que al arribar los europeos a América había ya en el continente diferentes grupos de aborígenes todos con niveles de desarrollo distintos y en muchos casos, como en el de Las Altas Culturas Americanas, con mucho más adelanto en algunos aspectos que los propios euro-

peos. Por tanto asumiéndolo así como llegada o encuentro, y en última instancia **encontronazo**, y no como descubrimiento podemos afirmar precisamente que en nuestro continente *la Modernidad tiene como primera característica que comienza por la entrada en contacto de los nativos con una cultura y civilización distinta a la que evolucionaba normalmente en nuestras tierras y con un nivel de desarrollo económico-social superior* este choque entre dos culturas revolucionó hasta sus cimientos el mundo existente (Santos 1983)³

El arribo a América de los europeos, sin duda alguna, constituye un hecho muy complejo y de alta relevancia porque resume la evolución política, social y económica de la decadente sociedad feudal europea, y es la síntesis de las corrientes científicas y precientíficas en conflicto a fines del siglo XV. Este acontecimiento es el reflejo de los hechos más variados de la sociedad de aquel tiempo, especialmente, aquellos que caracterizan al capitalismo comercial naciente. Son innegables además la re-

-
- 2 **José Ramón Fabelo Corzo**, (La Habana,1955) Doctor en Ciencias Filosóficas por la Universidad Estatal de Moscú, (1984). Actualmente es Investigador Titular del Instituto de Filosofía de La Habana, Profesor Titular de la Universidad Pedagógica de Matanzas, Cuba y Profesor-Investigador Titular C, a tiempo completo, de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (México, 1998) e Investigador Nacional Nivel I (México, 1999). Se ha dedicado al estudio de la Axiología, del pensamiento Latinoamericano y a la Estética. Ha publicado diferentes libros y artículos sobre estos temas.
- 3 **Oscar Pino Santos**, Nació en Banes (provincia de Holguín) en 1928. Es graduado de periodismo en la Universidad de la Habana. Al triunfo de la Revolución, fue ponente del proyecto de Ley de Reforma Agraria (aprobada el 17 de mayo de 1959), que se discutió en un pequeño colectivo designado y presidido por el Comandante en Jefe Fidel Castro. Autor de una veintena de libros y de un número incontable de trabajos publicados en Cuba y el extranjero. Historiador e investigador, Premio Nacional de Ciencias Sociales en el 2001, en virtud de su importante y dedicada contribución a la historiografía nacional y su sostenida trayectoria intelectual.

sonancia y los resultados que el mismo produce para la interpretación del Mundo Moderno. Desde entonces, y a raíz de desencadenarse poco tiempo después el Proceso de Conquista y Colonización, las consecuencias y la influencia en el desarrollo ulterior han sido tanto para uno como para otro continente. Veamos brevemente qué sucede en Europa.

Cabe destacar que Europa se descubre a sí misma, al tropezar con sociedades distintas que a partir de entonces le han de servir para poner a prueba su creciente capacidad de dominación y explotación de recursos naturales y humanos, por esta vía, el capitalismo naciente acelera y reafirma su consolidación. *América con sus riquezas vírgenes y la sangre de sus hijos, comienza a financiar el nacimiento y desarrollo del capitalismo europeo, y queremos señalar ésta precisamente como otra de las características de los albores de la Modernidad en ambas partes del mundo. Ante los ojos del ahora Viejo Continente se revela una parte de la humanidad*

que se sale del esquema bíblico, los indios americanos que andaban completamente desnudos, no pueden ser descendientes de Adán y Eva (Riverend. 1971)⁴

El proceso de conquista y colonización, prácticamente aniquiló, en un breve período aquella población aborigen, quien por cierto, mostró una resistencia no siempre justamente reconocida. *El sobreponerse al asombro de las cosas desconocidas e inexplicables para los indígenas y el haber luchado contra los conquistadores en condiciones totales de desigualdad e inferioridad, contribuye a exacerbar la rebeldía contra la opresión, muchas veces al costo de sus propias vidas, lo que pretendemos señalar como otro aspecto significativo en nuestro continente de la nueva etapa histórico-social que comenzábamos a vivir.*

Este proceso en Cuba como en toda la América, tuvo la característica fundamental de interrumpir el proceso interno, normal y autónomo de desarrollo de las comunidades precolombinas. En su

4 Julio Le Riverend Brusone, nació el 22 de diciembre de 1912 en La Coruña, España, mientras su padre ejercía el consulado de Cuba en esa ciudad. Doctor en Derecho Civil y en Ciencias Políticas, Sociales y Económicas en la Universidad de la Habana. Posee una destacada trayectoria en la lucha revolucionaria. Fue Secretario de la Sociedad Económica de Amigos del País. Fue Director del Patrimonio Nacional del Tribunal de Cuentas. Fue profesor de la Escuela de Ciencias Comerciales de la Universidad Central "Martha Abreu" de Las Villas (1959-1960) y de Historia Económica de Cuba en la Universidad de la Habana (1961-1964). Fue colaborador en un sinnúmero de revistas nacionales y extranjeras. En la Academia de Ciencias de Cuba fue Director del Instituto de Historia de Cuba (IHC) - Archivo Nacional y Vicepresidente de la Institución. Posteriormente fue nombrado Viceministro de Educación. En 1973 recibió el título de Doctor Honoris Causa de la Academia de Ciencias de la URSS. Fue miembro del Partido Comunista de Cuba y embajador permanente de Cuba ante la UNESCO. Fue Director de la Biblioteca Nacional "José Martí" (1977-1988). En 1981 fundó la Unión Nacional de Historiadores de Cuba, y fue su Presidente hasta 1985. Falleció en La Habana el 12 de mayo de 1998.

libro *“Cuba Historia y Economía”* Oscar Pino Santos citando a Engels dice: *“La conquista española cortó en redondo todo desenvolvimiento ulterior independiente, ya quedó expuesto que ese proceso se desarrollaba entonces por las sendas del modo comunista primitivo de producción. Lo que hicieron los colonialistas peninsulares fue destruir éste, impidiendo que madurara e hiciera crisis por sí mismo; esa destrucción, además, fue tan brutal, que no solo desapareció el régimen social mencionado, sino que también resultó aniquilada la población que lo sustentaba”* (Santos 1983)

Ilustrativas son también las palabras de Juan Pérez de la Riva cuando refiere: *“Matanzas indiscriminadas de indios; dispersión de sus poblados; traslados de lugares; separación de grupos consanguíneos; hambrunas provocadas por los rápidos desplazamientos hacia nuevas zonas de trabajo, sin que previamente se crearan las bases de alimentación; la presencia de enfermedades llegadas de Europa o África como la Viruela, el Sarampión, el Mal de Píán y fundamentalmente afecciones bronco pulmonares, todas desconocidas en América y para las cuales el indio no tenía la necesaria inmunidad del europeo; el choque violento con una cultura que los humillaba y vejaba, que destruía sus ídolos y pisoteaba su religión, y la intensidad del trabajo sin la presencia de otros estímulos, hizo que no solo murieran masivamente, sino que perdieran el interés por la vida y llegaran al suicidio”*.

Mucho más importante fue la sobremortalidad infantil por desnutrición o falta de cuidados de la madre. Si se tiene en cuenta que la esperanza de vida

de los aborígenes antillanos era de 25 años en sus condiciones normales, el ciclo iniciado en 1510 concluía alrededor de 1535. Sin razones para vivir tampoco las tenían para procrear.

Por solo citar un ejemplo basta con recordar, que en tan solo unas décadas después de la llegada de los españoles, prácticamente solo quedaba en Cuba un grupo reducido de indios sobrevivientes a la labor *“civilizadora y cristiana”* de los europeos. Cuando los españoles llegaron a Cuba, había en ella, según el cálculo más conservador 100 000 indígenas. Cuarenta años después, hacia 1550, se estima que había menos de 5000. Esto explica que *nuestro pueblo aborigen no se rindió jamás, ni pudo ser derrotado ni sojuzgado. Los invasores colonialistas tuvieron que aniquilarlo, para poder imponerse en el dominio de la Isla*. Esta realidad que a partir de entonces comenzó a vivir Cuba, fue una regularidad en todo el continente. He aquí, tal vez, una de las más tristes especificidades que tuvo para América el nacimiento del capitalismo europeo y la llegada de la Modernidad. (Santos 1983)

Queremos por lo tanto dejar sentado, que *el inicio o la llegada de la Modernidad a Cuba como en toda la América, tuvo también la característica de un verdadero martirologio social; esto claro está si tomamos en cuenta lo antes citado, y no olvidamos además, que la sangrienta lucha que se escenificó en la isla y en todo el continente entre los conquistadores europeos y los citados aborígenes, no puede verse como el simple choque entre la fuerza invasora foránea, y nuestros pacíficos pueblos dispuestos a defender su libertad. En*

realidad, se trató de un enfrentamiento mucho más complejo y fundamental entre dos formaciones económicas sociales de distinto nivel histórico; si se toma en cuenta ese hecho esencial tendrá que concluirse que el “*encontronazo*”, solo podía tener el desenlace que tuvo y no otro.

El choque entre el Viejo y el Nuevo Continente y el saqueo de éste por el primero, no solo transforma la geografía del universo e influye indiscutiblemente en la noción del mundo que hasta entonces se tenía, sino que además, conforma el aspecto más espectacular de la época, y constituye el nuevo componente que le permitirá a la sociedad, la economía, e incluso a la imaginación europeas, trascender la Edad Media e iniciar sobre nuevas y amplias bases, aparentemente inagotables, *el camino hacia la Modernidad y la consolidación del capitalismo*. (Torres-Cuevas and Loyola Vega 2002)⁵

Tomando como precedente las palabras de Engels cuando explicábamos la interrupción del normal proceso de desarrollo de las comunidades precolumbinas, a partir del inicio del proceso de conquista y colonización, queremos destacar, que comúnmente el Estado surge como resultado de la división de la sociedad en clases, lo que hace de la existencia del mismo una necesidad. La función esencial de éste es el mantenimiento del yugo de los dominadores so-

bre los dominados. De ahí que históricamente, aparezca en último término como el fin del proceso socioeconómico que desintegra el primitivo “Modo de Producción Comunista”. *Sin embargo en Cuba y en casi toda América, las cosas ocurrieron al revés. Aquí el Estado surgió primero, y no como culminación de un proceso de descomposición del viejo régimen, sino, como un instrumento traído de afuera, importado, impuesto con violencia extrema y sin precedentes para destruir ese régimen, e implantar en su lugar otro artificialmente y por la fuerza*, ésta es otra característica de los inicios de la Modernidad en América y en Cuba.

Algo muy similar a lo sucedido con el caso del Estado, y en congruencia con este mismo fenómeno ya explicado, sucede con la organización social que se impondría a partir de entonces. *Normalmente, y así sucedió en Europa, la esclavitud precede al feudalismo. En Cuba, fue todo lo contrario, en un primer momento se instaura un régimen de economía feudal, que muy pronto deviene en esclavismo, esta paradoja histórica, constituye también una peculiaridad moderna en nuestras tierras*. Esto que se explica, porque ambos regímenes resultaron la consecuencia de una imposición externa, artificial, violenta, y no la culminación de un proceso interno de desarrollo social. Por diversas causas entre las que destaca la criminal

5 **Eduardo Torres-Cuevas.** Historiador, filósofo y ensayista. Doctor en Ciencias Históricas. Profesor titular y presidente de la Casa de Altos Estudios “Don Fernando Ortiz” de la Universidad de La Habana.

Oscar Loyola Vega. Historiador y ensayista. Doctor en Ciencias Históricas. Profesor auxiliar de la Universidad de La Habana.

represión y el exterminio de la raza aborigen; muchos indios rebeldes eran capturados y pasados a la condición de esclavos, otros se traían como tales de la vecina isla Española y de otros lugares, además, se inició la de aquellos provenientes del África negra.

Somos del criterio que el primer período, por cierto bastante breve, en el proceso de conquista y colonización en el cual tanto la tierra como las herramientas eran propiedad de los productores directos o trabajadores, es decir, los indígenas, predominó en la Isla un régimen feudal. Hay fundamentalmente dos elementos que nos inclinan a aceptar esta tesis. Uno de ellos estriba en que está claro que los indios encomendados no perdían el derecho a la tierra. Eso por lo menos técnicamente. El otro está en que los conquistadores dependieron, particularmente durante los primeros años de la colonización de la producción de alimentos llevada a cabo por los propios indígenas mediante el cultivo de la tierra con sus propias herramientas totalmente rudimentarias, pues los conquistadores traían no precisamente instrumentos de trabajo sino todo tipo de armas y recursos bélicos para imponer su dominio, lo demás vino después, de modo que lo que hicieron los conquistadores al principio fue exigirles a los nativos la entrega de una parte de la cosecha. (Santos 1983)

Es oportuno llamar la atención sobre el hecho de que en Cuba recién conquistada, como en toda la América, el nivel de desarrollo de las fuerzas productivas era demasiado bajo para permitir la instauración duradera del feudalismo, lo que unido a la *“barbarie civilizadora”* dio rápidamente al traste con

las encomiendas por lo que no pasaron de ser un nudo transicional que muy pronto devino en esclavitud.

Siguiendo esta línea de análisis, está muy claro entonces, que en América se establecen prácticamente con carácter inmediato, relaciones esclavistas de producción, a través de las cuales se produce para mercados capitalistas externos, lo que va enseñoreando como clase económica y políticamente dominante, a una oligarquía sui géneris que combina en una sola pieza *burgués-terratiente-esclavista*. Este modo de producción además de ir acentuando la dependencia económica y la deformación estructural de nuestras economías, al convertirlas en monoproductoras y monoexportadoras, añade la dependencia tecnológica, porque todos los adelantos que se introducen en la producción vienen del exterior.

A diferencia del resto de los países de Latinoamérica, que vienen a insertarse en la nueva división internacional del trabajo impuesta al mundo por el capitalismo, más bien hacia la segunda mitad del siglo XIX, Cuba aparece ya vinculada a este sistema desde las postrimerías del XVIII, momento en que se define su destino como país monoexportador, periférico y dependiente. *Es importante destacar además como característica típica de Cuba que el Modo de Producción Esclavista cobró auge sobre la base de la producción azucarera y ésta sobre los mercados del régimen capitalista en desarrollo.* Por tanto durante el período esclavista, por vía indirecta, el capitalismo impactó en la sociedad cubana y a través de determinados mecanismos socioeconómicos desempeñó su papel en la formación de la

nación Cubana. *Es importante afirmar que en medio del desarrollo de la Modernidad en Cuba se está dando el proceso de formación de la nación y la nacionalidad cubanas.*

Las relaciones entre Cuba colonial y el capitalismo europeo, surgen con el inicio mismo del capitalismo y de la colonia. El botín conquistado fuera de Europa, producto del saqueo, la explotación desmedida y la matanza, todo al amparo de la pretendida y ridícula evangelización, llegaba a la metrópoli para convertirse en capital. Las relaciones entre Cuba y el Capitalismo comenzaron el mismo día en que Colón arribó a nuestras costas y dijo que ésta era la tierra más hermosa que ojos humanos habían visto. El primer aborigen víctima de la brutalidad colonialista fue al mismo tiempo la primera víctima en Cuba del régimen capitalista. Así fue como nuestros pueblos considerados salvajes e incivilizados, por lo tanto bárbaros, conocieron y entraron en contacto con la civilización, dígame Modernidad.

Claro está que además de estas consecuencias y características de los inicios de la Modernidad en América que hemos ilustrado con ejemplos de Cuba, existen otras menos dramáticas y que además fueron, sin duda algunas favorables. No es nuestro propósito ser detractores ciegos de tan importante etapa histórica, sino, que como ya explicamos con anterioridad, sostenemos que de no haber sido tronchado el proceso normal de desarrollo de nuestros pueblos, de igual manera habríamos evolucionado por los derroteros normales de desarrollo histórico. Sostenemos además estos puntos de vista como primarios, porque

la visión eurocentrista que tradicionalmente se nos ha mostrado de la historia, incluso de nuestra propia historia, no nos permite ver en ocasiones todo lo que hay detrás de esa intención.

Desde ese ángulo pareciera que tenemos que agradecerle a Europa el haber llegado a nuestras tierras y habernos saqueado como lo hicieron al amparo de la cruz y por medio de la espada. Desde ese ángulo pareciera que las transformaciones solo fueron en este lado del planeta, aún más, parece que en verdad en el enfrentamiento "*civilización barbarie*" nuestros antepasados tuvieran que llevar por siempre el estandarte de la incivilización. La racionalidad a que nos invita y convoca la Modernidad nos deja claro que en verdad como acuñara nuestro José Martí, la batalla está entre la falsa erudición y la naturaleza. La visión que aquí ofrecemos es la que él puso en el tapete literario y aún desde sus tiempos permanece insuficientemente tratada en la literatura, es la visión de los conquistados y colonizados, no la de los conquistadores.

Finalmente queremos afirmar que América Latina tiene una presencia singular e inestimable en el origen y posterior desarrollo de la Modernidad. El encontronazo socio-cultural del que América fue escenario a partir de 1492 provocó un cambio radical en todas las esferas de la vida en el planeta, a tal extremo que pudiera afirmarse que a partir de entonces todo él constituyó un "*Mundo Nuevo*". El mundo Moderno, en el que cada parte fue nueva a su manera. Es cierto entonces que no se trata de que América Latina haya llegado tarde al "*banquete de la Modernidad*", no,

llegó al mismo tiempo que Europa, solo que **“por la cocina y para servir”**. (Fabelo 2000)

Bibliografía

- Martí, J.
2001 *Nuestra América*. Ciudad de La Habana: Centro de Estudios Martianos.
- Fabelo, J.R.
2002 *Nota Sobre Modernidad y Modernización*. [cited 2006 Enero]; Available from: <http://www.filosofia.cu/contemp/fabelo003.htm>
- Santos, O.P.
1983 *Cuba Historia y Economía*. 1ra. ed. Vol. Volumen Único. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales. 562.
- Riverend., J.L.
1971 *Historia Económica de Cuba*. Vol. Tomo Único. La Habana. Editorial Pueblo y Educación. 270.
- Riva, J.P.d.I.
1972 *Desaparición de la población indígena cubana*. Universidad de la Habana”.
- Torres-Cuevas, E. and O. Loyola Vega
2002 *Historia de Cuba 1492- 1898*. 2da ed. Vol. Tomo I. Ciudad de La Habana: Editorial Pueblo y Educación. 404.
- Acanda, J.L.
2002 *¿Qué significa ser progresista en materia de pensamiento?* [cited; Available from: <http://www.filosofia.cu/contemp/acanda008.htm>.
- Instituto de Historia de Cuba
1996 *Las Luchas por la Independencia Nacional y las Transformaciones Estructurales 1868-1898*. 1ra ed. Vol. II. La Habana: Editora Política. 572.
- Marx., K. y F. Engels
1994 *El manifiesto Comunista*. Vol. Único. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales. 91.
- Pérez, J.M.
Prólogo al Niágara, ed. O.C.T. VII, Ciudad de La Habana.: Editorial Pueblo y Educación.
- Ravelo Cabrera, P.
1996 *El Debate de lo Moderno-Postmoderno*. 1ra ed. Vol. Único. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales. 97.
- Scott, R.J.
2001 *La Emancipación de los Esclavos en Cuba. La transición al Trabajo Libre. 1860-1899*. Vol. Único. La Habana: Editorial Caminos. 378.