

**CAPITAL SOCIAL, CLIENTELISMO  
Y EL PAPEL DE LAS AGENCIAS INTERNACIONALES  
EN  
LOS ESPACIOS LOCALES RURALES DE CONCERTACIÓN**

John Durston

## INTRODUCCIÓN.

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

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

Este artículo es esencialmente conceptual, aunque se basa en varios estudios empíricos que servirán de ilustración de algunos de los diversos aspectos del modelo de análisis propuesto. Se pretende presentar una síntesis de la discusión teórica sobre el capital social y el clientelismo, concibiendo éste como una forma particular de capital social de los pobres. Se analizará cómo el clientelismo captura el capital social colectivo y impide su fortalecimiento y aumento de escala en el caso de comunidades campesinas; se examinará algunas experiencias y enfoques para combatir la dependencia pasiva clientelar y para crear actores campesinos más autónomos y partícipes en procesos municipales de concertación, públicos y privados; y se realizará una reflexión sobre el papel de una agencia internacional en estos procesos de reforma y empoderamiento.

## I. COMPLEJIDAD, CAPITAL Y CLIENTELISMOS

### Teoría de la Complejidad y Análisis de Interfaces Sociales

Las sociedades humanas en territorios dados (en este caso, en los territorios de municipalidades rurales en América Latina) pueden ser concebidas como *sistemas complejos adaptativos basados en múltiples agentes*. Las teorías recientes de la complejidad, aplicadas a la sociología, asemejan a la sociedad a un sistema ecológico, con procesos de retroalimentación y diversos grados de conducción inteligente. En este modelo el capital social es visto como uno de los activos intangibles que son movilizadas por diversos agentes -individuales y colectivos- en sus emprendimientos y las estrategias que desarrollan para realizarlos. Las instituciones sociales emergen de la coevolución de todas estas estrategias. Como en todo sistema complejo, el sistema **no** tiende al equilibrio (Arrow, 1994) sino que está siempre en un proceso de cambio que puede ser lento o rápido (Cowan et al. 1994). Un cambio en las normas, en las relaciones sociales o en el plano material puede originar un *shock* al sistema que gatilla un rápido cambio en las estrategias y posiblemente a una fase de transición en la *estructura misma* del sistema, de desenlace impredecible (Durlauf 1997).

Una '**interfaz**' (*interface*) es el área de intercambio entre dos o más sistemas. Las **interfaces sociales** son áreas de intercambio entre 'esferas sociales' (Long 2001). Más exactamente, estas esferas son sub-sistemas interconectados por sus interfaces para formar un solo sistema sociocultural total que corresponde a la sociedad humana en un territorio determinado. En este estudio, nos interesa la interfaz entre cinco de los subsistemas que operan en los territorios municipales: el sistema de administración

estatal, el del mercado, el de los partidos políticos, el de las familias pertenecientes al estrato socioeconómico de élite y el de las comunidades campesinas.

Los intercambios de información, servicios y bienes ocurren en estas interfaces en todos los ambientes: incluso las comunidades más pobres y aisladas participan en algunos mercados, son controladas por las fuerzas de orden del Estado y movilizadas por los partidos y/o por sus líderes para votar en elecciones. Según Long, las interfaces son arenas en que las interacciones ocurren en torno a oportunidades y desafíos de tender puentes, acomodarse, segregarse o dar respuestas a posturas sociales, cognitivas y evaluativas de diversos actores provenientes de diferentes mundos sociales y culturales.

Hay una constante reconstrucción de las relaciones en las interfaces, como consecuencia de las respuestas y percepciones de diversos actores en torno a los encuentros y conflictos que ocurren en cada interfaz. Las negociaciones en una interfaz suelen ser llevadas a cabo por líderes y agentes que 'representan' a sus grupos o a las instituciones de su esfera de origen. Aquéllos que desarrollan destrezas en el manejo de estas posiciones ambivalentes llegan a ser hombres-nexos o *'brokers'*, y pueden derivar de ellas ventajas personales.

La intervención planificada de agencias externas también llega a formar parte de las oportunidades y obstáculos de las estrategias sociales de las personas cuyos campos sociales son intervenidos. La co-evolución de las estrategias de estas personas con las de los agentes externos hace que emerjan 'políticas de facto' en un territorio social específico, diferentes de los "políticas de papel" diseñados a priori a nivel central. De particular importancia para este proceso de emergencia son los intentos de agentes de terreno para responder simultáneamente tanto a los niveles centrales en su exigencia de aplicar una política preestablecida, a los grupos de interés de gran influencia y a la confluencia de estrategias de sus 'beneficiarios'.

El análisis de estas interfaces en programas de desarrollo no lleva a recetas estandarizadas de cómo mejorar tales programas, sino a un nuevo enfoque que concentra más la atención en las estrategias de actores, en las dinámicas de las relaciones interinstitucionales e interculturales, y en su transformación (Long, 2001).

## II. LOS ESPACIOS "LOCALES" DE CONCERTACIÓN COMO SISTEMAS COMPLEJOS.

Es necesario hacer resaltar algunas particularidades de los espacios locales de concertación en territorios rurales, con referencia especial a las comunidades campesinas. El término "espacio local de concertación" denota una dimensión espacial abstracta, figurativa y metafórica, ya que este sistema político y cívico es un espacio en sentido virtual y simbólico. Pero por otro lado, al introducirse el adjetivo "local" se otorga al término una dimensión espacial y territorial concreta y literal.

En esta segunda dimensión, la de un espacio geográfico, literal y concreta, hay nuevamente una dualidad: los determinantes micro-locales y supra-locales de las dinámicas de los espacios de concertación en el medio "local". Al respecto es necesario superar una doble miopía territorial: por un lado, una imagen inconsciente de lo local como la unidad mínima posible del quehacer cívico y de la administración pública (algo parecido a la polis griega clásica, el espacio físico de una plaza cívica). En la práctica del lenguaje de la planificación estatal, el término local suele denotar una municipalidad y su territorio correspondiente, consistente éste –en el mundo real- en cientos de barrios y aldeas con existencias sociales y territoriales propias.

Parece preferible, por ende, usar el término 'municipal' al hacer referencia a lo que los planificadores suelen considerar el nivel 'local'. El territorio social *municipal* rural puede entenderse, entonces, como un conjunto de comunidades micro-locales articuladas con el lugar central de control en un sistema complejo adaptativo basado en múltiples actores. Las estrategias de los actores dominantes coevolucionan con las de los subalternos, en un proceso de cambio constante del grado de control que tiene cada uno sobre sus interacciones. En el análisis que sigue se aplica un modelo del territorio social municipal de este tipo, con sus interfaces entre subsistemas como el *locus* de los cambios estructurales emergentes (Cowan 1994, Long 2001, Durston 2002).

Para profundizar en el análisis de los espacios locales rurales de concertación es necesario explicitar algunas facetas de lo "cívico local" entendido como un sistema sociopolítico en un territorio municipal rural. En este trabajo, el enfoque territorial combina lo micro-local (aldea o barrio) con el sistema sociopolítico del espacio municipal en que estas pequeñas comunidades se insertan.

Es en el sistema territorial municipal que la supuesta 'sociedad de masas' se revela como un entramado de relaciones interpersonales, entre actores específicos. Es, además, 'donde ocurre el encuentro entre el programa [público] y sus destinatarios' (Raczynski y Serrano 2003). Pero el sistema sociocultural municipal rural en América Latina también exige atención a la diversidad interna, la desigualdad y las relaciones de exclusión y subordinación.

Aunque la segregación residencial de los pobres es también una característica de la mayoría de las urbes, el distanciamiento físico y social de las comunidades campesinas en relación a los centros de gestión y de toma de decisiones es extremo. Gran parte de los campesinos (unidades familiares rurales de producción y consumo) de América Latina residen en territorios municipales que son esencialmente cuencas hidrográficas en que las tierras planas, fértiles y regadas están en manos de agricultores comerciales medianos y grandes. Las comunidades campesinas (indígenas y no indígenas) suelen encontrarse relegadas a minifundios de cerros y laderas. Generalmente carecen de vehículos motorizados, servicios de transporte público e incluso de caminos vehiculares. Están en los márgenes del "hinterland" rural de los lugares centrales de comercio y gobierno en la cabecera de la municipalidad.

Esta situación geográfica de las comunidades campesinas contribuye a que su "mundo vital" (Long 2001) esté débilmente articulado a, y tenga códigos diferentes de aquellos usados en las esferas gubernamentales y en los espacios de concertación del casco urbano de la municipalidad. Esta exclusión comunicacional, ligada a su situación social como sectores sujetos a extracción (Wolf 1966), y a la tradición misma de sus relaciones con terratenientes, hacen de ellas candidatas fuertes para participar en vínculos asimétricos de clientelismo político. Esta dependencia explica, en gran medida, el bajo protagonismo autónomo de organizaciones campesinas en los espacios municipales de concertación.

A pesar de todos estos obstáculos, las comunidades campesinas suelen mantener redes horizontales de varios kilómetros alrededor, con sus pares de otras comunidades, a través de los vínculos de parentesco, intercambio matrimonial, deporte, fiestas religiosas, etcétera. Estos lazos alimentan relaciones de confianza que pueden ser el punto de partida de la emergencia de un actor social microrregional.

Calidad del espacio cívico. Para mayor claridad de nuestro análisis de la relación entre clientelismo y concertación local, en este modelo, podemos hablar de los niveles y cambios en la *calidad* de los espacios cívicos municipales rurales, en términos de los aumentos y caídas en las capacidades de liderazgo, en la incorporación y fortalecimiento de actores sociales débiles y en la capacidad institucional de enfrentar con éxito desafíos de menor o complejidad.

La calidad del espacio cívico municipal en un caso dado puede ser alta o baja, puede mejorar o empeorar en cuanto a la inclusión o exclusión de actores, de su autonomía o subordinación, de la

transparencia en la toma de decisiones y de la representatividad de los tomadores de decisiones. Nuestro desafío es, en parte, de evaluar si las relaciones de intermediación política contribuyen a elevar o disminuir la calidad de los espacios cívicos locales y, por otra parte, de evaluar los éxitos y los fracasos en términos de transformar estas dinámicas para mejor.

Democracia y descentralización débil. El proceso de descentralización, que es el telón de fondo del fortalecimiento de los espacios locales de concertación, ha producido resultados que conforman una compleja mezcla de democratización con clientelización en las zonas rurales. Ambas tendencias reflejan facetas de la relación emergente entre sectores populares y partidos políticos, en el proceso electoral y representativo. Esta cambiante relación es una de las claves para el éxito o fracaso de los intentos de mejorar la calidad de los espacios locales de concertación.

Si por un lado el llamado espacio "local" rural debe abrirse analíticamente hacia las diversas y distantes comunidades a su interior, no es menos cierto que este espacio también está compenetrado por instituciones y actores de carácter nacional. Muchos ministerios y programas nacionales están representados con oficinas municipales cuyos directivos son importantes actores en los espacios de concertación local. Y, sobre todo, los parlamentarios elegidos suelen estar tan presentes en las negociaciones políticas locales, en los territorios municipales que representan, como en los hemiciclos del Congreso Nacional.

En síntesis, el sistema administrativo y político municipal no es un sistema autónomo exento de influencias nacionales. La discusión sobre las relaciones de la sociedad civil rural con autoridades y representantes no puede limitarse a lo estrictamente municipal. La alta compenetración de la realidad municipal "descentralizada" con la del sistema político nacional se expresa en los aspectos formales del financiamiento público de los servicios del gobierno, y en la intermediación realizada por los parlamentarios en la concreción local de estos recursos y servicios.

Sólo una mínima parte de las municipalidades rurales, las más ricas que cuentan con una base impositiva propia local, tienen algún grado de independencia del presupuesto público nacional para su desarrollo y para mitigar carencias sociales. El resto de las municipalidades rurales, sobre todo las más pobres con importantes sectores excluidos, dependen de diversos programas y fondos del gobierno nacional, ejerciéndose grados menores de control local sobre su canalización y uso. En la práctica, la canalización de estos programas formales depende en gran medida de las relaciones de poder de los partidos políticos al interior de las dependencias estatales nacionales respectivas.

Por otro lado, lo que realmente sucede informalmente en los espacios rurales de concertación depende en parte de sus atribuciones y normativas formales y en parte de las relaciones informales al interior del sistema sociopolítico municipal. Dada la importancia de los recursos financieros e institucionales del gobierno nacional para las municipalidades menos ricas, las funciones informales de intermediación partidaria son igualmente o más determinantes que las formales en la emergencia, transformación y desenlace en los espacios locales de concertación.

Por ejemplo, está el papel central del *diputado*, figura que aparece repetidamente en los relatos de procesos de concertación local en América Latina. De hecho, como señaló Valenzuela, (1977), los temas centrales de las campañas parlamentarias suelen ser netamente locales y prácticos, no nacionales ni ideológicos.

Los diputados y senadores juegan papeles determinantes en la marcha y en el éxito de los mismos programas y proyectos de desarrollo rural. De acuerdo a sus orientaciones y motivaciones, estas intervenciones pueden ser positivas o negativas para el proceso de empoderamiento de actores sociales campesinos en los espacios locales de concertación.

Un aspecto claramente positivo de la presencia nacional dentro de lo municipal es que el estado central puede fortalecer los espacios rurales de concertación, en primer lugar, mediante la democratización de la sociedad nacional como un todo. Este fortalecimiento abarca las reglas formales y el capital social informal de la civilidad y la probidad. Junto con la descentralización administrativa, se crea un clima propicio para el empoderamiento de actores sociales excluidos como los campesinos. En las próximas páginas exploraremos dos enfoques conceptuales que ayudan a profundizar en el difícil proceso de empoderamiento y las fuerzas y obstáculos a los que este proceso enfrenta. Se trata, primero, del enfoque del capital social, y segundo, del clientelismo visto como una forma de capital social de los campesinos.

### Capital social: cooperando para competir<sup>1</sup> entre desiguales

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

El capital social es:

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

Los tres componentes mencionados del capital social pueden ser definidos brevemente:

**Reciprocidad**: transacciones relacionales, no-mercantiles

- *Relaciones de intercambio difusas y vinculantes*
- *basadas en los obsequios de objetos y ayuda*

**Cooperación**: acción complementaria orientada al logro de objetivos compartidos de un emprendimiento común

**Confianza**: disposición a entregar control de bienes propios:

- Producto de la iteración de interacciones -expectativa de que otros responderán con un *quid pro quo* positivo
- Alimenta un vínculo de afectividad o de identidad ampliada.
- Supera la aversión al riesgo

Persiste, hasta hoy, una gran diversidad de posiciones intelectuales sobre el concepto de capital social y sobre sus implicancias para las políticas públicas. Las definiciones del capital social pueden dividirse entre las de aquellos autores que lo consideran un atributo de individuos, expresado en las redes de reciprocidad a las cuales tienen acceso (Portes 1998, Espinoza 1999), y aquellos que opinan que el capital

---

<sup>1</sup> Expresión tomada de Berdegú 2001.

social es más bien un atributo de estructuras sociales: que existen, además de las individuales, formas colectivas de capital social, que son 'propiedad' de comunidades, clases y sociedades enteras (Coleman 2000, Putnam 1993b y Bourdieu 1999). Esta discrepancia sobre la 'propiedad' (*ownership*) del capital social tiene implicancias sobre quien(es) controla(n) este activo y quien(es) se beneficia(n) de sus resultados. Reflejan diferentes opiniones, por ende, sobre la viabilidad de formas asociativas de superación de la pobreza. Putzel por ejemplo, afirma que la confianza que existe entre los individuos que integran las redes no es un recurso de la sociedad como un todo, sino solamente de cada individuo o grupo que está al centro de una red (Putzel 1997).

Tanto Bourdieu como Coleman hacen extensas referencias al capital social como atributo de grupos sociales, colectividades y comunidades. Ambos analizan el rol de las instituciones sociales en su creación. Bourdieu, por ejemplo, subraya la necesidad de realizar "inversión orientada a la institucionalización de las relaciones grupales" (Bourdieu, 1987). Coleman es particularmente explícito sobre la cuestión que plantea Portes. Refiriéndose al aspecto de capital social como generador de bienes públicos, señala que el capital social no es una propiedad privada, divisible o alienable; sino que es un atributo de la estructura en la cual la persona se encuentra inmersa. El capital social, dice Coleman, beneficia a todos, no primariamente a las personas en forma individual (Coleman, 1990).

North, cuya formulación del marco conceptual del neoinstitucionalismo económico es uno de los fundamentos del capital social, es explícito al centrar su análisis de instituciones en el nivel comunitario y supracomunitario (North 1990). En general, tanto en la sociología como en la antropología, las "instituciones" son más bien consideradas atributos de colectividades que de individuos. A este nivel de análisis, la naturaleza de las relaciones no deriva de la suma de interacciones entre individuos, respondiendo a decisiones de interés personal, sino de sistemas complejos que emergen de la coevolución de esas decisiones e interacciones. Uno de los desafíos del marco conceptual del capital social es el de detectar los principios de funcionamiento de estos sistemas; otro es el de entender las retroalimentaciones entre acciones individuales, los sistemas que emergen de ellas, y las maneras en que cambios en un nivel de abstracción llevan a cambios en el otro.

Estas posturas encontradas entre lo individual y lo colectivo, como señala Portes, reeditan un viejo debate de la sociología y la antropología, entre las posturas "sobresociologizadas" y las "subsociologizadas": la primera enfatiza, por ejemplo, la internalización de las normas colectivas y el impacto de relaciones e instituciones sociales sobre procesos económicos; mientras que la segunda privilegia los cálculos y acciones interesados del individuo como el motor de todo intercambio, tanto económico como social (Fukuyama 2000; Fine 2001). Aquí también Coleman es claro y equilibrado al señalar que en realidad las personas no son completamente egoístas ni toman sus decisiones racionales con total independencia de los demás (Coleman, 1990).

Evidentemente, las comunidades se componen de individuos, quienes se benefician del capital social comunitario. En este contexto, gran parte de la riqueza del ideario del capital social radica justamente en lo que aclara sobre la manera mediante la cual el capital social individual interactúa, a veces en contra pero en general para reforzar, las instituciones de capital social comunitario.

Ambos tipos de capital social pueden ser definidos en parte por sus efectos esperados (funciones no *necesariamente* cumplidas en todos los casos reales, por ser el capital social uno de varios factores necesarios o posibles para su ocurrencia). Estos dos conceptos son igualmente válidos y complementarios, pero heurísticamente distintos. Tal como advierte Portes, no hay que "mezclar los intercambios diádicos [entre dos individuos] con aquéllos incrustados ["embedded"] en estructuras sociales mayores que garantizan su predictibilidad y su curso" (Portes, 1998).

Hay otras diferencias fundamentales entre las formas personales e impersonales del capital social. Mientras que las primeras, expresadas en redes, desaparecen si desaparece algunos de esos individuos, las formas de capital social "institucionalizadas" perduran a pesar del recambio de sus miembros. El surgimiento en forma rápida de las manifestaciones de capital social suele basarse principalmente en los lazos existentes de carácter personal o en su creación a partir de las primeras interacciones entre personas cuando empiezan a cooperar. Estas relaciones, sin embargo, desaparecen con igual rapidez ante condiciones adversas. Superar esta precariedad social implica un proceso de institucionalización: el establecimiento de normas y sobre todo de detalles de interrelación y procedimientos que funcionan en forma eficaz para lograr objetivos compartidos.

Parece estar emergiendo una nueva teoría unificada que va más allá de cada disciplina en particular pero que incorpora el estado del arte de cada una de ellas. Las mismas críticas trans-disciplinarias han estimulado un debate más profundo, una dialéctica con el desarrollo de nuevas hipótesis y evaluaciones en cuanto a su papel en el desarrollo. Lo que está emergiendo en el debate sobre capital social es un paradigma supra-disciplinario, no sólo limitado al capital social sino un paradigma del sistema complejo de la sociedad humana, incorporando al capital social como uno de sus elementos explicativos de las dinámicas sociales.

En esta cuasi-paradigma, ningún autor en particular es dueño del modelo, sino que cada uno ha aportado fragmentos, junto con lo que posteriormente se percibe como errores –un poco al estilo del comité de ciegos que trataba de describir un elefante tocando cada uno una parte del gran organismo. Para complicar la discusión, cada autor utiliza un vocabulario propio, con cierto traslapo de los mismos términos definidos con contenidos diferentes. Pero el conjunto reaparece repetidamente, y sus elementos pueden ser resumidos de la siguiente manera (Cuadro 1):

**Cuadro 1. ACTIVOS INTANGIBLES de Sectores Sociales Subalternos**

	<u>PROPIEDAD INDIVIDUAL</u>	<u>PROPIEDAD COLECTIVA</u>
SIMBÓLICO:	<i>Conocimiento (Capital Cognitivo), Destrezas; el capital cultural de Bourdieu</i>	<i>Normas, valores, Cosmovisiones, Códigos. (Neoinstitucionalismo) 'Civilidad' North, Putnam; 'Capital Cultural' abstracto, refuerzos simbólicos y 'Precursores' del capital social</i>
CONDUCTUAL:	<i>Contratos Diádicos, Redes Interpersonales: Locales, extralocales (puentes personales intercomunitarias), horizontales, verticales (clientelismo). Foster, Bourdieu</i>	<i>Instituciones sociales: equipos, comunidades, organizaciones, movimientos, sinergia Estado-actor social North</i>

Sin embargo, el estudio empírico del capital social sigue siendo un desafío complejo. Existen diversas dimensiones de cualquier manifestación concreta de capital social: el número de propietarios o 'socios' de la relación o institución, la distancia espacial; la distancia social (entre estratos socioeconómicos) y la fuerza del vínculo que une y compromete a las personas. Estas dimensiones generan varios tipos de capital social (Cuadro 2). El capital social se encuentra en todos los grupos sociales, pero en cantidades muy variables de un caso a otro y de un momento a otro. Puede emerger o ser fomentado en casi cualquier medio social, porque su materia prima está basada en elementos casi universales de las cosmovisiones y códigos culturales y de la interacción social. El capital social puede pertenecer a diversos "propietarios" con diferentes



formas y grados de control sobre ello. De esta diversidad de situaciones concretas, se destaca el contraste entre las relaciones que son propiedad de un individuo y aquellos arreglos institucionales que son activos de una colectividad de personas.

Cuadro 2: SEIS TIPOS DE CAPITAL SOCIAL

FORMAS INDIVIDUALES
i) <u>Capital social individual</u> : Contratos diádicos; Redes egocentradas; (Horizontal o vertical)
FORMAS COLECTIVAS
ii) <u>Capital social grupal</u> : Capacidad colectiva de funcionar como equipo
iii) <u>Capital social comunitario</u> : Institucionalidad de cooperación comunitaria
iv) <u>Capital social puente</u> : Alianzas entre micro-localidades cercanas y otras organizaciones de base
v) <u>Capital social de escalera</u> : Reciprocidad con control asimétrico Clientelismo o sinergia Estado-comunidad
vi) <u>Capital social societal</u> : Institucionalidad electoral, administrativa y judicial <i>sin corrupción</i>

En contraste con el intercambio inmediato y exacto en transacciones de mercado, los 'contratos diádicos' (Foster 1961) son la concreción de la reciprocidad difusa y postergada en transacciones 'relacionales', destinadas a iniciar o fortalecer relaciones sociales<sup>2</sup>. Implican una obligación de retribuir en el futuro, estar a la disposición del socio, sin mantener una cuenta. La multiplicación de los contratos diádicos genera redes egocentradas. Estas redes, a su vez, compenetran las instituciones colectivas, a veces para reforzarlas, a veces para debilitarlas.

Es preciso destacar la importancia, para el desarrollo local, del capital social *comunitario*. Este bien institucional es propiedad de todos los miembros de la comunidad y puede producir aumentos en la capacidad institucional para enfrentar desafíos complejos en emprendimientos colectivos. En principio, las instituciones comunitarias pueden lograr los siguientes efectos:

- control social de miembros y de líderes
- cooperación coordinada

<sup>2</sup> *Contrato diádico*: 'Todo adulto organiza sus contactos societales fuera del hogar nuclear mediante una forma especial de relación contractual. Estos contactos son informales ya que carecen de base legal: existen sólo gracias a la disposición de los contratantes. Son *diádicos* porque sólo ocurren entre dos individuos. El contrato diádico implica y se valida por obligaciones recíprocas' (Foster 1961; traducción mía).

- resolución de conflictos
- gestión de recursos comunes
- legitimación de líderes
- trabajo en equipo

Sin embargo, la visión de un capital "bueno para la comunidad" propiciado por autores como Putnam y North es sólo una parte de la verdad: el capital social es poder social y también se puede entender cómo una forma de lucha entre grupos sociales (Bourdieu 2000; Durston 2002b). En suma, el conflicto entre grupos y estratos es central a la versión del marco de capital social propuesta por Bourdieu y seguida aquí, en contraste con las versiones más armoniosas propuestas por Putnam y varios autores del Banco Mundial.

#### Capital social: ¿cooperación generalizada o una forma de lucha?

- Bourdieu: Capital social es el principio rector de la 'estructura social de la economía': personas, familias y clases se vinculan y cooperan *para competir*
- Se utiliza el capital social individual y colectivo para promover los intereses propios y para excluir a otros del acceso a recursos escasos
- Las instituciones gubernamentales están permeadas de vínculos con el sector privado: grupales y personales, horizontales y verticales (lobby y clientelismo)

El modelo de capital social presentado aquí es una readaptación de elementos del mencionado debate académico, y emergió justamente de la discusión de los trabajos de terreno (incluidas investigaciones en comunidades campesinas de otros países) en el curso del presente estudio. Como todo modelo, debe ser sometido a un permanente cuestionamiento.

### III. EL CLIENTELISMO POLÍTICO EN LATINOAMERICA

Se está liberando una batalla silenciosa en torno a dos maneras de articular democracia, campesinado y Estado en la América Latina rural. Por un lado, está la tendencia a perpetuar las formas tradicionales de relación patrón-cliente, en que los partidos premian con favores particularistas la lealtad y la pasividad; por el otro, la tendencia en que las organizaciones comunitarias y movimientos campesinos están logrando mayor protagonismo, autonomía y dignidad en sus relaciones como sujeto colectivo, con partidos y con agencias públicas. En esta batalla hay también una amplia gama de posiciones intermedias: de brokers, de reformistas, de líderes y de empoderadores -dentro de un mismo partido, una misma agencia e incluso en las conductas de una misma persona en diferentes circunstancias.

#### IEI Debate Conceptual Sobre Clientelismo Político

El término "clientelismo político" es de uso coloquial hoy en día, generalmente con un sentido reprobatorio, en referencia de un intercambio de favores por votos. Sin embargo, hay profundas

discrepancias entre los especialistas sobre las posibles variantes y sobre la naturaleza misma de este fenómeno tan frecuente en las democracias actuales. Esta discusión teórica tomará relevancia en el análisis de las relaciones entre Estado y comunidad campesina en contextos específicos en este artículo.

Para evaluar la relación entre clientelismo y capital social es necesario, primero, aclarar la definición del concepto y de paso distinguir entre el clientelismo y otros conceptos relacionados. Para Eric Wolf, el clientelismo es una forma desigual de 'amistad instrumental', que surge cuando uno de los socios tiene claramente mayores posibilidades de movilizar bienes y servicios en cambio por lealtad, información y apoyo político. El componente de afecto, como en toda relación personal de reciprocidad generalizada, es un elemento necesario; 'si no está presente, debe ser fingido' (Wolf 1963.) En esta perspectiva, el clientelismo parece caber dentro del modelo conceptual esbozado arriba, como una manifestación del capital social individual vertical.

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

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

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

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

#### ¿Resabio o actualidad?

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

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

***Cliente*** -'el que escucha', y acude cuando es llamado por el patrón; obedece y cumple.

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

*En el 506; y en el 2000 también:*<sup>4</sup> Actualmente se sabe que no solo no ocurrió esta transformación, sino el clientelismo persiste en diversos contextos de modernidad y que, de acuerdo a algunos autores, la década de los 90 fue testigo de diversos procesos de aumento del clientelismo en los partidos políticos en la región (Auyero 2001; Levitsky 2003).

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

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

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

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

**'A partir de mitad de la década [del 90], ...se crearon muchos programas caracterizados por ...focalización, descentralización, participación de los beneficiarios y mecanismos de rendición de cuentas.... se dejó a muchas Organizaciones de la Sociedad Civil el rol protagónico de la gestión local...el delegar recursos y responsabilidades en este tipo de organizaciones no eliminó la posibilidad de prácticas clientelares, sino que *las redefinió*.'** (Kessler 2003; énfasis mío).

---

<sup>3</sup> El contraste hecho entre *societas* y *civitas* como dos tipos ideales contrapuestos parece hacer del concepto '*sociedad civil*' una contradicción en términos. Sin embargo, en este trabajo, la sociedad civil rural emerge como una síntesis de ambos conceptos, en que parentesco y amistad operan simultánea e integradamente con elementos ideológicos, de política económica y de institucionalidad pública.

<sup>4</sup> '*Cambalache*', Tango, 1934, por Enrique Santos Discépolo: "... En el 506 y en el 2000 también, ...siempre ha habido chorros, maquiavelos y estafa'os..."

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

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

### ¿Patrón o Broker?

En esta redefinición, varios autores coinciden con González al considerar que el clientelismo moderno (¿y más democrático?) ya no es una relación patrón-cliente sino que tiene más un carácter de *brokerage* ("corretaje", intermediación). Lo cierto es que se suelen encasillar en un solo estereotipo de clientelismo político relaciones diversas, que deben analizarse en cada momento histórico y lugar concreto para caracterizar correctamente cada caso. Podemos estar hablando, en un caso empírico dado, de un caso de un caudillo político, de un broker que compite libremente en un marco electoral, o incluso de un servidor público altruista.

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

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

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

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

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

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

Como señala Valenzuela (1977), el patrón tiene autonomía para hacer alianzas y decisiones políticas, mientras cumple con entregar bienes materiales. El grado de voluntarismo que ejerce el cliente es relativamente bajo. Podríamos agregar que la relación patrón-cliente es un contrato diádico múltiple, que

cubre varios ámbitos vitales y es de largo aliento. Concluye Valenzuela que hay que limitar la terminología patrón-cliente a los fenómenos clásicos para mantener su utilidad analítica (Valenzuela 1977). Con esta apreciación coincide Auyero, quien considera que los dirigentes peronistas:

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

Si tomamos en cuenta que el término *broker* hace referencia a un operario económico que articula un número de demandas particulares con un mercado mayorista, se encuentran paralelos interesantes con las funciones de un representante local elegido en el "mercado" de la política nacional. El broker sería el intermediario entre el alto funcionario o dirigente político nacional y su clientela, un actor clave en las formas moderna de clientelismo, en las cuáles las comunidades tienen un mayor grado de autonomía, en parte gracias la existencia de estos mismos brokers,

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

En resumidas cuentas, el clientelismo es más que un intercambio de favores por votos. Como un conjunto de relaciones personales, con elementos de afecto y reciprocidad difusa, operando como una extensión de las redes de ayuda mutua, cabe plenamente en el marco conceptual del capital social, como una forma vertical, asimétrica de capital social individual. Hay diversas formas específicas de clientelismo, con diferentes implicancias para la calidad de los espacios locales de concertación. Aplicar este marco puede ayudarnos a entender mejor el complejo y cambiante fenómeno del clientelismo político en comunidades campesinas dentro de espacios de concertación municipal.

### ¿Democratización o Clientelización en el Campo?

Si bien hay elementos de individualismo en los sistemas socioculturales campesinos, el potencial de cooperación también está presente en todos ellos. Lo que es más, las estrategias individuales de los campesinos más emprendedores gatillan la emergencia de emprendimientos colectivos, mediante el reclutamiento de varios 'socios' por parte de un líder. En este contexto, las variables externas resultan muy explicativas en las 'autopsias' de proyectos asociativos o intentos de reforzar a actores sociales subalternos, fracasados.

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

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

"...la burocracia, concebida como un activo factor de racionalización del Estado, está asimismo bajo

el dictum clientelar. Las estrategias de los grupos sociales, incluidos los connotados por la etnicidad, tienden a reducir las distancias con el estado anónimo, en especial con los burócratas."

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

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

Estos 'datos' corresponden exactamente al contexto del Peronismo en la 'villa miseria' estudiado por Auyero en la década del 90. En otros países también, la **intermediación** de los partidos, los parlamentarios y de otros representantes modifica de hecho el diseño formal de los programas, proyectos y concursos de desarrollo rural asociativo. Es también determinante de la naturaleza de las relaciones en los espacios rurales de concertación, atravesando éstos con una intermediación directa personalizada con el poder central. Los relatos de las experiencias de comunidades campesinas con agencias estatales de desarrollo rural sugieren que el clientelismo fue un factor decisivo en la consecución de beneficios concretos en varios casos.

Estos relatos indican que, además de los espacios cívicos o públicos, hay también espacios *privados* de concertación, siendo estos últimos de gran importancia en muchos territorios socioeconómicos rurales de América Latina. Los campesinos llevan a cabo estrategias individuales y colectivas para mejorar su calidad de vida. Movilizan sus recursos tangibles e intangibles. Entre estos últimos se cuentan su *capital social individual* en la forma de redes egocentradas y su *capital social colectivo* en la forma de instituciones sociales. Las diversas formas de *clientelismo partidario* (definido en forma simplificada como "favores por votos") que caracterizan, en gran medida, la organización sociopolítica de los espacios locales rurales de concertación deben entenderse como extensiones de estas redes de reciprocidad de personas en situación de carencias materiales extremas.

En diversos contextos locales específicos, los personajes que conforman la red clientelar política asumen diferentes roles que hacen que la relación sea percibida por los campesinos de muy diversas maneras: el cacique o patrón político; el broker en competencia con otros intermediarios políticos; el gestor (Treviño 1999) que responde a las bases, etcétera, condicionan de muy diferentes formas el grado de participación campesina.

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

- El clientelismo político es una forma **personalizada asimétrica e interclase**, de capital social individual.
- Es un fenómeno antiguo, pero de **gran vigencia actual** en varios países con sistemas electorales representativos.

- Hay una importante **variedad** de roles y relaciones que responden a diferentes situaciones de clientelismo político.
- Aunque se trata básicamente de "favores por votos", tiene otras facetas importantes, como son 1. el vínculo **afectivo** y 2. su función como extensión 'hacia arriba' de las redes de ayuda recíproca, en las estrategias de supervivencia en los estratos pobres.

#### IV. FORMAS DE CLIENTELISMO POLÍTICO EN EL MUNDO CAMPESINO

Este debate conceptual nos sirve, en el caso del campo latinoamericano hoy, como ordenador para responder a dos preguntas: ¿cuáles de las formas, los roles y las relaciones teóricamente posibles de clientelismo político se dan efectivamente en el comienzo del siglo XXI? Y ¿cómo difiere el clientelismo político rural hoy de lo observado en otros momentos?

##### Una Forma de Inclusión Interclase Vigente.

Los diputados y senadores en todos los sistemas parlamentarios juegan papeles determinantes en la marcha, en el éxito y en la determinación de los beneficiarios de los programas y proyectos de desarrollo rural. Los alcaldes (especialmente) y los concejales probablemente tienen más control sobre recursos como resultado de los procesos de descentralización que en menor o mayor medida ha sido implementado en cada país. De acuerdo a sus orientaciones, motivaciones e implicancias, estas intervenciones pueden ser positivas o negativas para el proceso de empoderamiento de actores sociales campesinos. En general, en sus campañas electorales y de reelección hay varios elementos de un 'clientelismo puro' de donativos por votos.

##### *Donativos directos.*

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

Esta manifestación del lado más instrumental y calculador del clientelismo rural se repite en diversos medios nacionales y culturales. La lógica de los líderes campesinos de 'apoyarse en los políticos' para lograr algo más que donativos puntuales coincide perfectamente con la justificación tradicional de la relación clientelar, desde el lado del poder.

Los burócratas nacionales entrevistados por Valenzuela en Chile reconocían que algunas comunidades quedan atrás si no son apoyadas por algún parlamentario, pero comentaban que es un hecho de la realidad que '*guagua que no llora no mama*': sus respuestas a las presiones y las quejas de clientes locales son necesarias, si algo se va hacer para las comunidades pobres (Valenzuela 1977).

##### *Clientelismo y pitutos.*

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

##### El *pituto*

Chilenismo referente a una relación de influencia personal con un funcionario en posición de conseguir favores, empleo, resoluciones favorables, etc.— es claramente una forma de capital social individual, con apariencias de amistad y regida por principios de reciprocidad difusa. Este término chileno tiene



equivalentes en otros países latinoamericanos, como el concepto de *palanca*, *cuña*, *contacto*, o el de *cuello* en el caso de Guatemala (Reina 1959, Wolf 1963, Durston 1972).

#### *Clientelismo y lobby.*

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

Existen diversas clases de *lobby*. el directo se ejerce sobre los poderes públicos, sean ellos el Poder Ejecutivo o el Congreso; el indirecto se ejerce a través de la movilización de la opinión pública, por ejemplo mediante el envío de cartas o mensajes a parlamentarios o autoridades. El lobby es una actividad con la que se busca influir en la elaboración, gestión o interpretación de políticas públicas para privilegiar unos intereses en perjuicio de otros. Conviene regular y no pretender ignorar a los grupos de presión, así como a las actividades de lobby.'

El lobby que hemos observado en programas de superación de la pobreza rural puede considerarse una forma de clientelismo político, ya que se realiza a través de vínculos personales altamente asimétricos, con la intermediación de funcionarios de los partidos, con fines de 'cosechar' votos. Es dirigido principalmente a los funcionarios públicos responsables de la asignación de diferentes formas de apoyo al campesinado, sea para agilizar trámites entrampados en la burocracia-tecnocracia o bien para lograr la aprobación de algún proyecto que una organización haya postulado en un concurso de subsidio público.

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

El lobby, en el contexto de nuestro estudio, tiene diferentes significados según quien lo hace, a favor de quien y a quién se dirige: campesinos a funcionarios, representantes a agencias, ejecutivos elegidos. El lobby por un representante elegido es algo esperado, condición para su reelección. Puede ser considerado esencialmente negativo para la democracia y la equidad (Lahera 2004) o bien como una forma 'normal' de hacerse escuchar.

Las funciones de intermediación de parlamentarios *brokers* en el Chile de los 60's eran lobby fuerte ante la ministerios, encontrando justificación como defensa de los intereses de la gente (ver arriba y Valenzuela 1977). Esta última posición es la que toman los representantes que utilizan el término para referirse a su papel de intermediación ante autoridades a favor de las comunidades que ellos representan.

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

El aspecto más grave del lobby en los proyectos concursables es que una comunidad con influencia puede ganar un subsidio por sobre una comunidad con un mejor proyecto. Es en el contexto de los concursos y licitaciones que esta práctica en el campo corresponde a parte de la definición de Lahera, de 'privilegiar unos intereses en perjuicio de otros.' Todas las organizaciones y comunidades campesinas, en consecuencia, se ven obligadas a recurrir a la intermediación partidaria como un elemento tanto o más importante que el buen diseño de su proyecto.

Pero también debe considerarse el hecho de que todas las comunidades pobres rurales tienen representantes, elegidos en elecciones competitivas, quienes pueden apoyar sus postulaciones en forma

relativamente equitativa, cada vez que las ayudan a superar otros problemas y brechas comunicacionales de la burocracia y de la tecnocracia.

### *Clientelismo y capital social*

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

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

Este capital social de los mediadores campesinos es 'capital social hacia arriba' (contactos en las esferas de mayor poder), pero también hay 'capital social hacia abajo' (el líder campesino como *primus inter pares* de similar pertenencia de clase). Esto es uno de los factores claves en la emergencia de facciones al interior de las comunidades campesinas. Como en todas las formas de capital social, las redes clientelares excluyen:

"Los lazos que unen también excluyen...los grupos y las redes sólo funcionan mediante la inclusión de algunos y la exclusión de otros" (Narayan 1999).

Concretamente, los líderes comunitarios siempre *intentan* incorporar a toda la comunidad:

Auyero 2001:

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

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

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

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

Un aspecto importante de las estrategias de mediadores es que no sólo intentan un control monopólico de las soluciones mediante acceso los recursos estatales, sino también intentan un control monopólico sobre 'su gente en su territorio'. Como brokers, tratan de controlar no sólo información y la oferta de favores sino también la oferta de votos y otras formas de apoyo clientelar, que demandan los candidatos a cargos públicos. Esto implica, por un lado, que los líderes pueden ofrecer su clientela a diferentes políticos, y por otro, que el conflicto entre líderes campesinos es, además de una expresión de

la rivalidad entre sus respectivos patrones, también una competencia por el control de su capital social de base, es decir, los miembros de la comunidad.

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

### Clientelismo, Altruismo y Traición

Hay situaciones en que las prácticas de funcionarios son presentadas como actos de altruismo o misión profesional, pero que igualmente califican como clientelismo. Sobre este tipo de discurso, Auyero (2001) comenta:

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

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

La percepción general de los campesinos es que las promesas de campaña rara vez se cumplen, y que el 'aprecio' profesado por el candidato se desvanece después de que es elegido. Uno de los desafíos del clientelismo político en el campo es de convertir un número limitado de proyectos, concretados en unas pocas comunidades pequeñas, en un voto masivo.

En varias zonas rurales de América Latina, muchos de los votantes han apoyado a candidatos de derecha. En cierta medida, esta tendencia -qué parece contradictoria con los intereses objetivos campesinos- puede explicarse por las campañas de terror y de indoctrinación anti-izquierda desatadas por muchos alcaldes durante ciclos dictatoriales. Sin embargo, como descubrió Arturo Valenzuela hace décadas, los votantes rurales en general tienden a votar por candidatos que parecen capaces de resolver sus problemas y necesidades inmediatas, sin mucha atención a su color ideológico.

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

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

vinculan a los mediadores con sus círculo íntimo son densos e intensos; los lazos con el círculo exterior son más ocasionales e intermitentemente activados.'

La apreciación campesina es que enfrentan un clientelismo que promete a todos pero solo cumple los compromisos con su círculo íntimo: los miembros locales de su partido que cobran favores por haber trabajado activamente en su campaña.

El frecuente rechazo popular a 'los políticos' no es a 'la política' en general, sino al clientelismo que no cumple promesas y al sistema que no deja lugar a candidatos realmente independientes. Entre la impotencia para cobrar la palabra de campaña a un oficial electo (¡aun con documentos firmados o grabaciones de discursos!) y el secreto del voto, el vínculo clientelar se degenera en una desconfianza recíproca, en que el mediador local queda mal parado con su patrón y con sus propios clientes.

### Variedad Actual de Roles y Relaciones Clientelares

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

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

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

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

b. Formas democráticas modernas:

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

Subtipos de broker:

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

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

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

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

Esta tipología nos permite poner a prueba las propuestas de Valenzuela, Auyero y González sobre las transformaciones que habrían experimentado el clientelismo con la modernización de la sociedad. Hay:

1. *Caudillos*. En general, varios senadores y alcaldes se acercan al grado de poder y exclusividad de los caudillos políticos tradicionales. Controlan puestos de trabajo en la administración pública y pueden ejercer una presión importante para la designación de programas públicos a sus seguidores.
2. *Caciques locales*. Dirigentes campesinos que ejercen un poder monopólico y excluyente en sus pequeñas comunidades.
3. *Brokers*. Es el tipo de intermediario político que predomina actualmente en las zonas rurales de la región. No se observa en todos los países, sin embargo, el tipo de broker "puntero" descrito por Auyero (2001): un funcionario de partido al interior de una comunidad que canaliza bienes materiales públicos en forma paralela a las agencias oficiales. Especialmente interesante es la emergencia de algunos brokers "semi clientelistas", de los sectores más progresistas al interior de los partidos, quienes realizan favores para satisfacer necesidades materiales de los pobres, pero, a la vez, proponen una relación más horizontal y democrática con sus bases.
4. *Gestores*. Otra especie en aumento. Ejemplos son los presidentes de empresas asociativas, de juntas de vecinos y de comunidades, quienes desarrollan conocimientos y contactos en diversas oficinas públicas para gestionar las solicitudes y los proyectos de sus respectivas comunidades.
5. *Formas híbridas de intermediario clientelar*. Esta tipología es una construcción heurística para facilitar nuestro análisis, y los casos reales que pueden ser combinaciones de dos o más tipos de intermediación. En Argentina, Auyero encontró que 'Tres de los tipos ideales de intermediación (**guardabarreras, representación y coordinación**) se articula en una sola práctica: la *performance* política del mediador.' Existe también lo que se podría llamar el "**puntero de agencia**", dirigente local que sólo indirectamente maneja una clientela partidaria, sino que responden a las instrucciones de agentes al interior de una agencia de desarrollo rural.

Otro intermediario de carácter híbrido es el "**gestor del sector privado**": el profesional de una empresa consultora con grandes conocimientos de los programas y concursos de combate a la pobreza rural, quien diseña propuestas y las gestiona con sus contactos en las agencias, en nombre de la comunidad. Finalmente, los dirigentes indígenas a nivel municipal representan un tipo especial de intermediario o "**broker intercultural**".

Un tipo de actor que requiere una definición especial en el contexto del clientelismo es el del *líder*: a diferencia de un simple 'dirigente' que ordena o transmite órdenes, un líder es legitimado por la base, dirige emprendimientos colectivos y puede ser autoritario o participativo, aceptando un alto control social desde la base. Líderes y dirigentes locales asumen diversos roles: cacique o caudillo, servicial, gestor, movilizador. Pero normalmente los líderes no compiten entre sí en una misma comunidad campesina, una vez que la legitimidad de uno de ellos predomina sobre el del otro. Cuando hay dos, existe una tensión por su competencia por liderazgo de toda la aldea. No puede haber dos caciques, como no puede haber dos alcaldes. Debe haber un proceso de definición del ganador y su legitimación en la asunción del cargo, formal o informalmente.

### Compatibilidad con la Democracia

¿A fin de cuentas, es el clientelismo practicado actualmente en el campo compatible con el fortalecimiento de la democracia? Lo cierto es que hay diversas formas de clientelismo, que tienen diversas implicancias para los procesos de democratización, de exclusión y de subordinación. El clientelismo es una característica de todas las democracias reales del mundo. Ambos fenómenos tienen una diversidad de formas y manifestaciones, algunas de las cuales pueden coexistir. Guillermo O'Donnell plantea que el clientelismo

es sólo una manifestación más de las extendidas consecuencias de relaciones de clase y que no es necesariamente incompatible con el libre ejercicio del sufragio (O'Donnell 1996, citado en Auyero 2001).

Esto no significa que algunas formas de clientelismo no estén claramente reñidas con la democracia e incluso con la ética pública básica y la legalidad. En otros casos, no se trata de comportamientos ilegales sino antidemocráticos, de la penetración de clientelismos políticos en agencias públicas. Aunque las prácticas clientelares son reñidas con los máximos ideales de la democracia, ambos **conviven** en las democracias reales y aportan beneficios concretos a los estratos más pobres.

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

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

#### Vínculos Afectivos Y Redes De Ayuda Recíproca

El énfasis en los bienes y servicios intercambiados es sólo una parte de la fuerza de las relaciones clientelares. Tanto el vínculo como el *performance* del broker satisfacen necesidades humanas de sociabilidad. Merton (1949 citado por Auyero 2001) señaló tempranamente que la maquinaria política cumple una importante función social, de humanización y personalización de la ayuda a los necesitados. Como advierte Auyero (1997),

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

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

#### Afecto y agradecimiento.

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

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

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

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

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

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

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

La villa estudiada por Auyero había pasado, en varias décadas,

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

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

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

---

<sup>5</sup> Es en este mismo sentido que Bourdieu declara que el capital social no puede ser reducido a una expresión de interés material según la teoría del 'rational choice' (Bourdieu 2001).

Con todos los conflictos internos, con todos los fracasos de organizaciones y proyectos, no se alcanza en la mayoría de las comunidades campesinas de la región el grado de desertificación organizativa que caracteriza al caso urbano estudiado por Auyero.

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

### Cambios En Las Formas Predominantes De Clientelismo

Autores como Kessler y Roggi (2004) y Levitsky (2003) han enfatizado los cambios que hay detrás de la continuada vigencia del clientelismo. Pero ¿será que *'Plus ça change, plus c'est la même chose?* Una de las características tradicionales claves destacadas por Valenzuela es la circunscripción de los discursos y conflictos ideológicos al nivel nacional, mientras que los *issues* electorales locales eran casi exclusivamente prácticos. En la descentralización de recursos y de gestión al nivel municipal se ha intentado dar un giro democrático a estos procesos, con cierto éxito en algunos países. La descentralización tiene un conocido potencial para la transparencia, la participación y el desarrollo de la sociedad civil local. Este cambio es de importancia fundamental para ser tomado en cuenta en nuestra evaluación de las dinámicas actuales de intermediación partidaria que operan en las comunidades campesinas.

### Desideologización

Algunos coinciden en la idea de Levitsky (2002) de que el antiguo sentido de **causa** ideológica ha sido reemplazado por el clientelismo. Pero el clientelismo rural hoy no parece ser consecuencia de la desideologización. En muchos casos, los mismos 'detentores de problemas' (Auyero 2001) piden ayuda simultáneamente a políticos de partidos contrarios. La solución de problemas particulares y eminentemente prácticas predomina sobre la identidad partidaria y sobre la ideología, pero no es incompatible con ésta. La ideología también está presente en las nuevas formas de municipalización democrática. Un dilema especial enfrentan los campesinos en comunas donde el alcalde es de oposición al gobierno, y no recibe los recursos del gobierno nacional para redistribuir entre sus clientes. Los alcaldes de oposición al gobierno nacional, a veces, ven a los programas de agencias nacionales como una forma de clientelismo que les puede *quitar* clientes. Una opinión común entre los campesinos de comunas cuyos alcaldes son 'de oposición' es que estos alcaldes no quieren programas de beneficio social claramente identificados con el gobierno nacional en sus comunas, aunque los programas estén en alguna medida insertos en sus propias Alcaldías.

### Nuevo Rol del Mercado y Clientelismo

La introducción de principios neoliberales en los servicios sociales, en que los mecanismos de mercado (como la competencia entre oferentes privados y la libre expresión de la demanda), dejan un rol subsidiario para el estado, llevaría teóricamente a un aumento importante de la eficiencia en estos servicios. Uno de los argumentos para esta 'externalización' de servicios antes estatales era que el subsidio a la demanda (en vez del subsidio a la oferta de servicios estatales) terminaría con el clientelismo político en estos servicios. Pero no hay proyectos campesinos puramente 'económicos' en el sentido de que su éxito dependa



exclusivamente de una buena gestión y una buena estrategia productiva y de mercado. Berdegué (2001) subraya la necesidad de contar los socios de Empresas Asociativas Campesinas con nuevos *vínculos* para no ser pasados a llevar de esta manera, y sugiere unos aliados que otros autores han olvidado:

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

Los nuevos mecanismos de concurso y de licitación para diversos servicios sociales y para los proyectos antipobreza siempre dejan abierta la puerta para estos vínculos personales, los que también pueden ser incorporados en las estrategias clientelistas. Por un lado, los funcionarios tienden a recomendar, a los campesinos, elegir a empresas cuyos propietarios y profesionales son amigos y/o de su mismo partido ("**gestores del sector privado**"). En consecuencia, las empresas capacitadoras gozan de cierto grado de impunidad frente a las quejas de los campesinos afectados.

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

Otra forma, menos indirecta, de canalización clientelar de recursos antipobreza 'externalizados' es a través de ONG's y OSC's (Organismos No Gubernamentales y Organismos de la Sociedad Civil) que ejecutan proyectos de carácter general y a nivel comunal o regional. Muchos políticos que ha sido elegidos concejales y parlamentarios también dirigen ONG's o fundaciones que son financiadas por agencias nacionales e internacionales para implementar programas de variado índole social, medioambiental, etc. La canalización de beneficios materiales a sus comunidades, organizaciones y barrios 'clientes' es negociada con los dirigentes de base en el contexto de sus campañas electorales. En estos casos, la externalización de servicios públicos, al mercado de consultoras profesionales o a las organizaciones sociales, encubre el clientelismo, que ya no opera abiertamente mediante brokers partidarios haciendo lobby al interior del aparato público, sino aparentemente a través de 'mecanismos de mercado' y ejerciendo 'el papel de la sociedad civil.'

Estas prácticas observadas en la licitación de servicios de asesoría a las comunidades quizás no califican siempre como 'favores por votos'. Pero son muy importantes para mantener, reproducir y expandir el *sistema* de clientelismo. Y las preferencias por correligionarios (que han trabajado en las campañas electorales para sus candidatos 'patrones') en las licitaciones y en la asignación de puestos públicos por 'cuoteo', al igual que las formas más directas de clientelismo, tiene un carácter de relación personal de favores propios del clientelismo. Las autoridades pueden elegir a las personas que quieren premiar por trabajar en su campaña o por otras ayudas que requieren retribución. La preferencia en las licitaciones por copartidarios es igualmente personalista en el contexto de un organismo nacional, regional o local.<sup>6</sup>

### ¿Clientelización de la Democracia o Democratización del Clientelismo?

El clientelismo y la democracia conviven, pero uno u otro predominará. Se puede hablar de la *clientelización de la democracia* o de la *democratización del clientelismo* como dos tendencias contrarias

---

<sup>6</sup> Las reformas legales para fortalecer la transparencia, la probidad y la objetividad en la contratación el 'servicio civil', están empezando a reducir la frecuencia de estas prácticas en algunos países.

actualmente presentes en el campo. Cuál de estas dos lógicas predominará en el mediano plazo es difícil de predecir. En un extremo, como un 'tipo ideal' de clientelismo puro está el reparto de bienes cuando hay elecciones; en el otro extremo del abanico, una genuina misión del estado de promover proyectos que potencian la capacidad de los campesinos para superar su pobreza.

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

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

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

Diferentes formas de clientelismo pueden surgir dondequiera haya un sistema de partidos políticos, programas gubernamentales de recursos sociales para pobres y una fuerte y rígida estratificación socioeconómica. La diferencia clave para nuestro análisis es la medida en que se hayan desarrollado instituciones en las cuales se realizan negociaciones colectivas con representación proporcional de los pobres organizados, o, al contrario, los beneficios de los programas sociales son canalizados por vínculos personales -es decir el clientelismo-. Con frecuencia hoy en día, el clientelismo rural tiene que ver con proyectos de mejoría de infraestructura, y pasaban por las agencias municipales o nacionales, no sólo por un partido. El papel de las agencias internacionales, por ende, cobra creciente importancia en estas relaciones.

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

Hoy también el reparto clientelar pasa más por organizaciones campesinas microlocales, seguramente porque los concursos premian más a las propuestas de proyecto que reúnen a varios productores o hogares y a las que realizan un ahorro previo organizado. Por lo demás, las campañas de

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

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

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

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

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

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

## V. ACCIONES DE EMPODERAMIENTO FRENTE AL CLIENTELISMO.

### Los Proyectos de Desarrollo Rural Integral

Uno de los enfoques más prometedores de mejorar la situación material y sociopolítica de las comunidades campesinas ha sido el de los programas de "desarrollo rural integral" (DRI). Los DRI tienen una extensa historia, empezando en los sesenta y con su proliferación en los años setenta bajo el auspicio del Banco Mundial. Después de un cuestionamiento prolongado de su eficacia, evolucionaron, incorporando la empoderamiento campesino como elemento estratégico central, y resurgieron durante la década de los 90 (con el auspicio ya no tan sólo del Banco Mundial sino más bien de la Unión Europea, varios gobiernos europeos y el FIDA). Este nuevo elemento clave, el empoderamiento de los beneficiarios, estuvo centrado en la participación de sus organizaciones de la gestión de los recursos financieros y en el fomento de su "capital social comunitario" para ser actor social autónomo en la toma de decisiones.

Los DRI modernos suelen promover el fortalecimiento de organizaciones campesinas y su empoderamiento mediante la capacitación, la práctica en autogestión y la experiencia de negociación en la administración del proyecto. Los primeros DRI, sin embargo, fueron una curiosa mezcla entre proyectos de ingeniería civil y obras de caridad. Partieron con estudios cuantitativos de prefactibilidad y metas físicas a cumplirse anualmente, orientados a convertir a campesinos pobres en "farmers" prósperos. Pero los resultados duraderos de esta canalización de recursos millonarios hacia los campesinos rara vez fueron evaluados.

Gradualmente, fueron incorporados conceptos como participación, autogestión, asociatividad y la construcción institucional de organizaciones campesinas sustentables en el tiempo. El objetivo central era de hacer más eficiente el proyecto vía la retroalimentación y de formar productores que fueran buenos sujetos de crédito y económicamente viables en el mercado. El método fue, primero, la introducción de mecanismos de representación campesina en la gestión del proyecto y, segundo, el desarrollo de las capacidades de líderes y organizaciones campesinas de diverso tipo. Ambas iniciativas copiaron técnicas y pedagogías de movimientos de base de décadas anteriores, sistematizadas por ONGs nacionales e internacionales.

No había intención, por lo general, de formar actores sociales campesinos ni menos de combatir el clientelismo o intervenir como proyecto o agencia en los espacios de concertación municipales. Sin embargo, como veremos, los DRI terminaron haciendo ambas cosas, prácticamente por obligación. Sólo en una etapa posterior, en los proyectos de Desarrollo Rural Integral más recientes, hay diseños de DRI con claras estrategias de que el capital social colectivo de las comunidades campesinas, fortalecido al interior del proyecto, les sirva para competir como actores sociales en el entorno político y de establecer mecanismos formales de participación campesina en la gestión municipal.

Estos grandes proyectos (cubren varios municipios y duran hasta 8 años) hacen llegar los recursos más directamente a los campesinos, con vigilancia por partes de los donantes internacionales de la canalización de dineros por ministerios de agricultura y sin pasar por alcaldías. Esto les da a los DRI un carácter ambivalente: son co-ejecutados con los gobiernos nacionales pero mantienen una administración relativamente autónoma, para evitar en lo posible la corrupción y el clientelismo partidario al interior del aparato público nacional y municipal. Este es un elemento fundamental, aunque rara vez aparece explícito en los informes oficiales de los DRI:

**'Una constante de los pocos proyectos verdaderamente exitosos que haya visto en 30 años [en el Perú, es que] todos habían logrado escapar a las presiones del clientelismo político. De diversas maneras: como MARENASS y su sistema de contratación; a veces también "dándole de comer al incendio", haciendo concesiones en ciertos aspectos para tener mayor margen en lo esencial' (de Zutter, comunicación personal).**

## Intervención del Espacio Municipal de Concertación

Los DRI intentan incubar y fortalecer mediante la capacitación a los actores sociales embrionarios en comunidades campesinas, antes excluidos del quehacer de la sociedad civil. Los métodos de empoderamiento campesino aplicados por diversos DRI pueden resumirse en cuatro categorías: empoderamiento interno, capacitación en asociatividad, incubación en ambientes hostiles, y 'backstopping' de actores sociales embrionarios en el espacio local de concertación.

El *empoderamiento interno* consiste básicamente en reglas formales de derechos, en que representantes campesinos de ambos sexos, elegidos de la base, tienen voz y voto en un consejo de gestión que toma las decisiones sobre la implementación del proyecto. Otro mecanismo implica invertir el proceso tradicional de programación anual en que el diseño técnico original del proyecto orientaba el diseño (por los profesionales) de cada Programa Operativo Anual. En los DRI participativos, cada hogar y cada aldea realizan un diagnóstico participativo y un proyecto producto propio, que es consolidado con otros a mayores niveles territoriales. Esta toma de decisiones comenzando en lo micro-local determina finalmente los insumos anuales que debe entregar el proyecto. Un tercer elemento es la promoción de organizaciones campesinas de segundo nivel (intercomunitario), cuyo financiamiento por el DRI es canalizado a través de las organizaciones comunitarias microlocales.

Las metodologías de *capacitación y formación* de organizaciones de base y de líderes populares son conocidas en el medio de los organismos y organizaciones promotores del fortalecimiento de la sociedad civil. Vale la pena, sin embargo, mencionar dos innovaciones del proyecto MARENASS (FIDA Perú): la formación y contratación por las organizaciones de base de "expertos campesinos"; y la realización por ellos mismos de concursos de financiamiento para proyectos productivos sustentables (de Zutter 2004).

Sean o no parte de sus intenciones originales, entre los efectos reales de estas innovaciones están una alta capacidad de protagonismo campesino en la sociedad municipal y una red micro-regional de líderes, capaces de participar en los espacios de concertación municipales.

La *"incubación"* suele surgir de manera imprevista en los proyectos DRI. Esto ocurre cuando (casi inevitablemente) los partidos políticos y caudillos microrregionales perciben a las organizaciones campesinas formadas al interior del proyecto como oportunidades o amenazas para su hegemonía clientelista e intenten controlar o suprimirlas. Como los proyectos DRI responden a gobiernos extranjeros donantes o a organismos internacionales, pueden apelar a niveles superiores del gobierno central para que los derechos mínimos de asociatividad independiente sean respetados.

El *"backstopping"* implica un apoyo mantenido en reserva mientras el nuevo actor social campesino no enfrente una amenaza a su autonomía o a su existencia. Es una fase posterior a la incubación y también es una función de los DRI que suele emerger en forma no planificada, en reacción a crisis. En ocasiones, la amenaza puede provenir de una facción política en los niveles más altos del gobierno. En estos casos, si la integridad misma o los objetivos del proyecto son puestos en peligro por el clientelismo, se puede recurrir a un comité asesor internacional (que incluye, por ejemplo, el representante del PNUD) para que haga respetar los términos del convenio o incluso recomendar el cierre del proyecto.

Conflictos internos y proyectos de cooperación. Los conflictos de origen interno y externo suelen desatar ciclos negativos de reducción del *radio de confianza* (Fukuyama, 2001) a pequeños grupos de parientes; sin embargo, la experiencia de los DRI sugiere que, con la capacitación para trabajar en equipo, haciendo hincapié en la repetición de experiencias prácticas, es posible muchas veces invertir esta dinámica y fomentar la acumulación de confianza y cooperación comunitaria. A partir de ello se desarrollan capacidades más

específicas, como son la sanción social para evitar la presencia de aprovechadores y de dirigentes autocráticos, o la gestión de los recursos comunes.

En este sentido se dice que la organización comunitaria *se vuelve más compleja*, proceso de especialización institucional que le otorga mayor control sobre el medio y reduce la incertidumbre. Al tornarse más complejo el sistema sociocultural de la comunidad, no sólo mejora su capacidad de gestionar sus propios recursos, sino que el propio sistema comunitario campesino se fortalece como actor social que puede interactuar con el sistema más amplio, en los espacios municipales de concertación.

La emergencia de actores sociales campesinos con este tipo de capital social produce un *shock* positivo en el sistema sociopolítico microrregional. Gatilla una fase de transición rápida hacia un nuevo estado del sistema, más democrático y más equitativo en la distribución, en un proceso de empoderamiento de comunidades antes excluidas. En casos de proyectos DRI en Guatemala (Durstón 2002), Ecuador (Bebbington en este libro) y Chile (Durstón 2005), han surgido candidaturas campesinas a Alcalde o Concejal Municipal. Esto ha sido fruto en parte de la acción de agencias internacionales, pero en otra parte se debe a condiciones favorables en el contexto nacional y a alianzas con sectores progresistas 'semi-clientelares' de partidos políticos. En cada uno de los casos mencionados, el efecto neto ha sido una transición estructural en el sistema sociopolítico municipal que significó un mejoramiento en la calidad del espacio de concertación local y el empoderamiento relativo de las organizaciones campesinas.

La descentralización no significa empoderamiento para los pobres si, como suele suceder, hay jerarcas locales mucho más poderosos que ellos. Por eso, algunos programas DRI han aumentado el control de los pobres sobre los recursos externos de la manera descrita aquí, como parte de la descentralización. Dado que el empoderamiento no es un proceso neutral, sino que cambia las relaciones entre los actores, es natural que provoque conflictos, los cuales no son necesariamente dañinos y pueden incluso catalizar y acelerar el proceso de empoderamiento.

Se ve, entonces, que el empoderamiento de las comunidades campesinas y de sus asociaciones como actores sociales en el sistema político microrregional (del territorio municipal), es un paso preliminar para renegociar las relaciones de receptividad pasiva que caracterizan al actor campesino en el clientelismo paternalista. Los Programas DRI se ven obligados a involucrarse en la política prácticamente antes de iniciar sus actividades en terreno, primero para defender su autonomía en la contratación de personal y en repetidas ocasiones durante su operación.

En resumen, de los programas DRI participativos realizados en la región (especialmente en la década de los 90) se puede desprender una enseñanza que no era parte de su objetivo original de formar asociaciones de productores: es posible formar capital social en la comunidad campesina pobre, siempre y cuando se actúe también en el entorno municipal y microrregional en que estas comunidades están inmersas. La práctica de participación de comunidades campesinas *al interior de* un proyecto como PRODECOP o PROZACHI es sólo un primer paso. Estos actores necesitan ser fogueados y respaldados en la arena política real.

La transformación acelerada de las estrategias de otros actores en el territorio municipal que se produce en una etapa de transición, y la modificación sistémica que ello produce, hacen posible que se desarrollen rápidamente prácticas más positivas en los espacios municipales de concertación. Aunque mejorar la calidad de los espacios rurales de concertación no es, en estos casos, uno de los objetivos de los proyectos DRI, en los hechos esta calidad se transforma producto de las actividades de dos actores sociales nuevos en el escenario municipal: la organización campesina y el DRI.

Frente a los intentos del clientelismo por arrebatarse su autonomía, la organización campesina buscará sus aliados en otras organizaciones de base y en vínculos verticales con concejales y diputados. El

DRI buscará sus propios aliados entre los representantes de agencias del gobierno nacional y de otras agencias internacionales en la zona. El resultado, al final de unos pocos meses, es que se han transformado el sistema sociopolítico territorial municipal, el rol de cada uno de los partidos clientelistas en ello y la calidad de la participación de los actores populares en el espacio local de concertación -producto exclusivamente de los intentos del DRI por cumplir con sus propios objetivos interno sin interferencia-.

### Los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CDL)

Los 'Consejos de Desarrollo Local', 'Consejos de Desarrollo Municipal Urbano y Rural', etc., que actualmente existen en algunos países de América Latina, a veces ligados a proyectos de desarrollo rural integral, parecen haber existido en Costa Rica desde hace muchos años. El concepto fue adoptado en Guatemala en los años ochenta, en el gobierno de Cerezo. El propósito de estos Consejos ha sido resumido de la siguiente manera:

'En el nivel municipal se concibe un punto de encuentro de los diferentes actores y sectores locales que, coordinados, planifican la realización de planes y programas fortaleciendo el poder local (y comunitarios); para crear un sistema territorial local de planificación del desarrollo que se convierte en política pública municipal. ...Establece la Ley en la materia: "Organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios y el impulso de la coordinación interinstitucional, pública y privada". Las funciones están orientadas hacia el fortalecimiento de la democracia, asignando papeles protagónicos a los comunitarios en áreas de control y auditoría social de la gestión gubernamental nacional y municipal, planificación participativa, obtención de financiamiento, ejecución de proyectos, así como actividades inmediatas orientadas al desarrollo.' (Pérez 2004).

Consejos Municipales y PROZACHI. Los consejos guatemaltecos sólo se hicieron relativamente efectivos a partir de una nueva legislación implementadora en 1997 (Amaro 1998). Sin embargo, fueron aprovechados tempranamente por las comunidades campesinas de Chiquimula, ya capacitadas por el DRI 'PROZACHI' del FIDA.

En 1997 se dio un período de propuestas y contrapropuestas de los campesinos y de los partidos de orientación clientelista en torno a los Consejos de Desarrollo Municipales. Algunos alcaldes autoritarios y sus partidos cooptaron los comités mediante la inclusión de gente de sus filas en la dirección de los comités. En un par de municipios, los campesinos reaccionaron, proponiendo que los funcionarios se limitaran a roles de asesoramiento. Los alcaldes respondieron a esta estrategia quejándose ante el gobernador departamental. La respuesta de los campesinos consistió esta vez en boicotear las reuniones de sus propios consejos municipales, ante lo cual los funcionarios regionales del FIS (Fondo de Inversión Social), en un vínculo 'de escalera', solicitaron a su dirección nacional que se aceptase la petición campesina. El FIS defendió exitosamente la posición campesina ante el gobierno nacional, haciendo ver las ventajas que tendría esta alternativa en el marco histórico que habría de surgir después de la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera.

Con esa legitimación desde arriba, los campesinos formaron nuevos consejos municipales, en que los funcionarios públicos quedaron limitados al papel de asesores. A partir de ello, las estrategias de los alcaldes divergieron: algunos siguieron resistiendo la dilución de su control local, mientras otros se aliaban con estos nuevos actores sociales y les proveían de espacio y transporte para sus reuniones de coordinación. A partir de entonces, el FIS empezó a canalizar el apoyo financiero y técnico hacia la construcción de

infraestructura social, por intermedio de los consejos comunitarios y municipales, ahora más autónomos. (Durston 2002).

Los CDL vistos por los DRI como estrategia de fortalecimiento de espacios de concertación. Aproximadamente en la misma época, el proyecto DRI 'PRODECAM' del Gobierno de Holanda introdujo en Chile los Consejos de Desarrollo Local, esencialmente similares a los guatemaltecos, pero como parte del proyecto y con financiamiento incluido. La figura fue repetida en Chile en otros proyectos y programas, en que el propósito del DRI de intervenir la institucionalidad municipal es ya explícito. Según la '*Estrategia de Acción del PRODECOP IV' un Consejo de Desarrollo Local*

'Es una instancia de concertación y coordinación [municipal], presidida por el Alcalde y conformada por tres o más representantes campesinos usuarios del PRODECOP, y representantes de los organismos públicos y privados que operan en [el municipio] y que poseen recursos de inversión para el mismo. Su función se resume en: (i) canalizar la demanda y necesidad del sector rural a las instituciones de desarrollo que operan en [el municipio]; (ii) recoger y centralizar la información de acciones de desarrollo que instituciones públicas y privadas llevan a cabo en [el municipio]; (iii) contribuir en la planificación del desarrollo rural de [el municipio] y; (iv) apoyar la coordinación de las organizaciones sociales y campesinas de [el municipio].' (PRODECOP IV 2000).

Los CDL vistos por los campesinos. Los CDL son altamente valorados por los campesinos, que perciben claramente el rol clave de un aliado externo que es el proyecto tipo DRI. Están dispuestos a tomar pasos para democratizar los espacios de concertación locales, en circunstancias favorables. Los DRI también promueven un enfoque de género en medios altamente machistas, abriendo la puerta a liderazgos femeninos que aportan nuevas miradas y actitudes de servicio que motivan y movilizan.

Dirigenta campesina chilena:

'Los campesinos tenemos que ser actores, tenemos que ser capaces de ver donde poner la inversión y evaluar perfiles de proyecto...lo bueno es que el alcalde es sólo un voto más. Nosotros asignamos recursos por 31 millones de pesos por año. Hay también 6 o 7 representantes de las agencias pero no ha sucedido que ellos se pongan por sobre la voluntad de los representantes campesinos...y algunos son aliados de los campesinos. Ahora hay más mujeres, al principio eran todos dirigentes hombres hasta que llegara yo. Nos enseñaron a asignar estos recursos y a evaluar proyectos.'

Se percibe aquí el dilema de la incubación: cómo lograr la 'graduación' de organizaciones realmente autónomas. Sin embargo, las capacidades adquiridas de organización y liderazgo sobreviven a la desaparición de los DRI, sea para constituir actores sociales en CDL de carácter más permanente, sea en movimientos de base de mayor envergadura:

Dirigenta campesina guatemalteca:

'Nosotros recibimos capacitaciones todo el tiempo de PROZACHI, en organización... yo fui una de la que no fallaba en las reuniones...[ahora] yo soy presidenta del comité local de desarrollo y del comité de amas de casas, entonces me incluyeron en el Comité de Desarrollo Municipal... vamos a ver que proyecto es más necesario.'

Los CDL, como instituciones formales de concertación con reglas que garantizan los derechos de los actores sociales campesinos, son sumamente valiosos. Pero en las experiencias analizadas los CDL se han debilitado con el retiro del proyecto y de la agencia externa, y/o con alternancia en el gobierno



nacional. Pero no se vuelve a foja cero, sino que el "efecto residuo" de un gran número de campesinos formados para la organización y el liderazgo, junto con su memoria social, constituyen un capital social colectivo subsistente que re-emerge cuando vuelven a aparecer condiciones más propicias y nuevos aliados. Aunque el efecto inmediato de los CDL es claramente positivo en la óptica de este libro, también es importante mantener la perspectiva histórica que propone Fox, sobre la densificación de la sociedad civil rural.

Gran parte de todos los emprendimientos sociales en el mundo campesino se llevan a cabo mediante intercambios recíprocos en redes interpersonales. De allí, en parte, la importancia que tiene la intermediación política (sea ésta del tipo "clientelismo", del tipo "brokerage" o del tipo "altruismo") en las dinámicas informales de la mayor parte de los espacios rurales de concertación. Éstas vinculan a individuos con diferentes cuotas de poder pero con contenidos emocionales de amistad y lealtad: su "capital social vertical", si se quiere. Esta visión contrasta fuertemente con los relatos oficiales sobre acciones colectivas de solidaridad, de gestión democrática e imparcial de organizaciones de base y de instituciones de representación y de administración pública local participativa. Estos relatos de logros de la asociatividad suelen ser la versión de los hechos preferida por las agencias auspiciadoras, las que son a su vez cuestionadas por su "comunitarismo romántico" por parte de politólogos y sociólogos especialistas en redes.

Varios programas y proyectos de desarrollo rural integral (DRI) han aportado, en la última década, a mejorar la calidad de los espacios locales de concertación mediante esta doble vía de intervención. Otros, sin embargo, han tenido escaso éxito en sus esfuerzos por aumentar las capacidades de los actores campesinos, de mejorar su participación en la toma de decisiones públicas y de facilitar la superación de su pobreza. La participación de representantes campesinos en la gestión del proyecto es una buena escuela de formación de actores sociales. Es, sin embargo, insuficiente en sí para cambiar un sistema sociopolítico territorio municipal. De allí la importancia de crear, por un lado, organizaciones campesinas de segundo nivel y, por el otro, Comités de Desarrollo Local al interior de las municipalidades. El caso de PRODECOP IV, el de MARENASS y el de PROZACHI 1 y 2 hablan claramente del impacto de proyectos DRI en la institucionalidad propia del aparato público municipal.

## VI. LINEAMIENTOS DE ACCIÓN

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

Los "lineamientos para la acción" que se pudieran derivar de este análisis de diversas facetas de la realidad de pobreza y exclusión campesinas no pueden tomar la forma de un recetario por dos motivos. En primer lugar, la realidad es demasiado compleja, variada y cambiante para atreverse a dar recomendaciones de acción específica. Por otro lado, queda claro en el mismo análisis que la tarea es demasiado grande para un solo actor, aunque éste sea el gobierno nacional. En nuestros modelos anteriores de esta compleja realidad encontramos una vía de solución en el análisis de Tendler de las reformas realizadas a nivel de municipalidad en el Estado brasileño de Ceará (Tendler 1997).

La constitución de organizaciones campesinas autónomas de representación (que incluyan entre los intereses que representen a, pero se diferencien de, las empresas campesinas asociativas) es una condición necesaria para revertir este complejo ciclo vicioso. Pero, de los esfuerzos en esta dirección, ha quedado poca consolidación de actores sociales campesinos. La burocracia tradicional aún rinde cuentas

verticalmente, no a los usuarios campesinos, y mantiene un férreo monopolio de información sobre el laberinto de trámites que la consecución de todo beneficio de programa de desarrollo rural exige al campesinado. Los tecnócratas reservan para sí el diseño de programas estandarizadas, algo que consideran demasiado difícil de entender por los campesinos, a la vez que ignoran los aportes que éstos podrían hacer desde su conocimiento íntimo y complejo de problemáticas y oportunidades en su propio mundo local.

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

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

Los diversos espacios formales de concertación ciudadana a nivel municipal, tanto viejos, suelen ser utilizados como mecanismos de control clientelar, pero su reglamento de garantías también abre la posibilidad de "tomar" democráticamente estos espacios. Este auto-empoderamiento de comunidades campesinas con aumento de escala ha ocurrido, pero es notable lo incipiente y precario de este proceso. A pesar de la presencia de instituciones democráticas y de las capacidades colectivas de comunidades pobres, las comunidades campesinas siguen sufriendo condiciones de exclusión y subordinación en los sistemas sociopolíticos territoriales municipales. Esta exclusión, estrechamente asociada a su debilidad como actores sociales, explica gran parte de su impotencia frente a los aspectos burocráticos y tecnocráticos de los programas de desarrollo rural en que participan. Se percibe, eso sí, una creciente capacidad de análisis de esta dependencia política (y de las capacidades propias latentes) entre la nueva generación de líderes que ha aprendido de la práctica, especialmente en la última década.

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

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

La lección, entonces, parece clara: frente a un sistema burocrático-partidario que articula desde hace un siglo el nivel central del estado y el más mínimo nivel microlocal de la sociedad civil, es necesario operar en todos los niveles al mismo tiempo. Es decir, el desarrollo abarca la reforma del estado nacional, la capacitación e incubación de actores sociales campesinos comunitarios y el fortalecimiento de

movimientos campesinos y/o indígenas a nivel municipal y regional (para derivar en un movimiento nacional también autónomo).

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

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

### Cuando Las Reformas No Bastan

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

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

La gradual y parcial expansión de la democracia a nivel municipal, junto con las reformas mencionadas y el encuentro entre embrionarios actores campesinos, otros actores y funcionarios semi clientelares, parecen estar empezando a forzar cambios en las relaciones entre campesinos, funcionarios y representantes políticos, como producto de los aprendizajes de varias repeticiones de ejercicio electoral. Existe la posibilidad cierta de confrontar el eje burocracia-tecnocracia-clientelismo con una nueva 'cuádruple alianza' entre organización campesina autónoma, funcionarios comprometidos, sectores semiclientelares de los partidos y organizaciones de la sociedad civil.

No basta contar con un gobierno con un discurso progresista y fuertes facciones reformistas para forzar las transformaciones necesarias en las estructuras que reproducen la subordinación y la pobreza campesina. Un aliado independiente, sea intergubernamental o una organización social sin fines de lucro,

puede ayudar a que las reglas del empoderamiento campesino sean respetadas –al menos en algunas circunstancias-.

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

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

### Un Lugar Para una Alianza Semiclientelar

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

La categoría analítica de “semi clientelismo” tiene su mayor utilidad en **contextos de transición** entre sistemas nacionales de clientelismo autoritario y de ciudadanía pluralista plenamente democrática. De hecho, Fox propuso este concepto para explicar diferencias regionales en la transición política mexicana (Fox 1996). En ese caso se trataba de ciclos de “dos pasos hacia delante, un paso hacia atrás” porque cada apertura de acceso al estado fue cerrado por un *backlash* autoritario en que el aparato estatal fue purgado de progresistas.

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

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

## Perder el Miedo a la Participación

Pero parece haber un pre-requisito, o un requisito simultáneo, para que esta sinergia se produzca: que los sectores más progresistas de los partidos se atrevan a forzar el abandono de las 'formulas probadas'- es decir, negociar las candidaturas en las cúpulas nacionales y cosechar votos campesinos en base a máquinas de 'favores por votos'. En el trasfondo de esta práctica esta la historia reciente de una transición pactada e inconclusa hacia una democracia no-tutelada. En muchos países la clase política en general parece actuar según el hábito de un sistema de clases, de considerar a los ciudadanos subordinados –entre ellos los campesinos- como menores de edad, cuyas acciones autónomas, tímidamente resurgentes, dan temor.

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

## **VII. IMPLICANCIAS PARA LA ACCIÓN DE AGENCIAS INTERNACIONALES.**

Cuando se habla de agencia externa en procesos de empoderamiento, no suele distinguirse el papel de una agencia de gobierno nacional del de una agencia internacional. Sin embargo, por el análisis realizado en este artículo, queda claro que una agencia de gobierno nacional no es externa al sistema de clientelismo que la liga, junto con la comunidad campesina 'atendida', a los partidos políticos. La combinación de 'favores por votos' con factores socioemocionales arraigados en prácticas propias de reciprocidad hace que una agencia nacional –aún con fuerzas reformistas en el poder y aún en alianza con un movimiento campesino- enfrenta graves impedimentos en sus intentos por democratizar los espacios locales rurales de concertación. Una agencia internacional, con el poder de sus bases y alianzas globales, tiene un grado mayor de autonomía del clientelismo nacional que le permite jugar un papel decisivo en apoyo a esta lucha.

Por lo general, las organizaciones internacionales que apoyan a los actores sociales populares en los espacios locales de concertación no tienen estrategias para enfrentar el clientelismo político. Al contrario, suelen limitarse a la idea general de "evitar la politización" de los proyectos que promueven. Este capítulo sugiere que el clientelismo partidario, en sus manifestaciones más o menos graves, permea a las comunidades campesinas y a la institucionalidad pública. Parece aconsejable, entonces, que las mencionadas organizaciones internacionales piensen cómo enfrentar las diversas manifestaciones locales del clientelismo, porque se van a ver obligados a reaccionar a ello para lograr sus propios objetivos.

La agencia internacional que auspicia un DRI, un programa de reforma municipal o el aumento de escala de la organización de un actor social, también entra, por vocación o por obligación, en una relación clientelar con los campesinos. Es, por cierto, del tipo más positivo, que podríamos llamar "semi-clientelar altruista", de un aliado de confianza que propone hacerse obsoleto en un número prefijado de años. Esta alianza y las capacidades individuales y colectivas adquiridas por las organizaciones campesinas obligan a cambiar viejas relaciones locales del tipo patrón-cliente clásico, a relaciones de tipo broker. Finalmente, crea condiciones propicias para futuras alianzas con aliados semi-clientelares nacionales.

El aspecto de autonomía de una agencia internacional es clave:

'El FIDA en el Perú pudo minimizar y en otros casos vencer los riesgos y amenazas del entorno evidenciados inicialmente... y que de no haber contado con la presencia cercana [del FIDA] en el

Perú, la constante labor de entrapamiento...hubiera destrozado los esfuerzos que el equipo desarrolló' (Sotomayor 2003).

También en Guatemala, el FIDA en el PROZACHI 1 y e El Gobierno holandés en el PROZACHI 2 fueron actores claves en la defensa de las organizaciones campesinos frente a contextos desfavorables en que el control partidario de los recursos del proyecto amenazaba el proceso de democratización local.

De esta manera, donde haya una institucionalidad democrática mínima, una agencia externa con el mandato de promover la equidad puede intervenir el sistema sociopolítico del territorio municipal para provocar transiciones hacia formas más equitativas de interacción Estado-comunidad.

La agencia internacional que auspicia un proceso de mejoramiento del espacio municipal rural de concertación también entra, por vocación o por obligación, en una relación clientelar con los campesinos. Es, por cierto, del tipo más positivo, que podríamos llamar "semi-clientelar altruista", de un aliado de confianza que propone hacerse obsoleto en un número prefijado de años. Esta alianza y las capacidades individuales y colectivas adquiridas por las organizaciones campesinas obligan a cambiar viejas relaciones locales del tipo patrón-cliente clásico, a relaciones de tipo broker. Finalmente, crea condiciones propicias para futuras alianzas con aliados semi-clientelares nacionales.

El análisis de los casos permite esbozar tentativamente algunas lecciones para agencias internacionales:

1. Incluir en el diagnóstico del proyecto una caracterización del sistema sociopolítico del territorio municipal, analizando tanto las relaciones de subordinación de las comunidades campesinas como las eventuales movilizaciones de éstas como actores sociales emergentes en los espacios locales de concertación.
2. Fortalecer las capacidades de organizaciones y liderazgos campesinos. Incluir a representantes campesinos en la gestión central del proyecto.
3. Promover, proteger y respaldar movimientos territoriales campesinos, en los espacios municipales y regionales.
4. Establecer contratos con los gobiernos nacional y local sobre normas, reglas y garantías de la gestión del proyecto y de la participación local.
5. Establecer instancias formales internacionales con el poder de dirimir conflictos sobre aspectos fundamentales del proyecto.
6. Establecer acuerdos formales con municipalidades para canalizar recursos del desarrollo rural a través de Consejos de Desarrollo con representación campesina, al interior de la municipalidad.
7. Ajustar estas estrategias a las ventanas de oportunidad y de amenaza de la coyuntura política nacional. Junto con el retiro gradual del proyecto como intervención en el sistema territorio municipal, prever el contraataque del clientelismo partidario tradicional y la necesaria continuidad del apoyo a actores campesinos y a la calidad de los espacios locales de concertación, ahora por otras instituciones.

Un proyecto de estas características será apercibido como una amenaza, por parte de actores que controlan relaciones clientelares muy asimétricos y como un potencial aliado, por actores de principios democráticos. Una organización internacional debe, por ende, tener una estrategia clara de exigir respeto a

las reglas establecidas con el gobierno nacional, frente a intentos de control tanto al interior de los ministerios como desde los partidos políticos. Su base de poder y legitimidad internacional, y los acuerdos con otras agencias, embajadas etcétera, permiten a un actor internacional jugar un papel democratizante de los espacios locales de concertación.

Sin embargo, la clave para mejorar la calidad de la institucionalidad de participación local no es necesariamente la más obvia. No son las reglas formales ni los Consejos, etcétera, lo más importante en la transformación del sistema sociopolítico territorio municipal, sino el cambio en las condiciones informales producido por la introducción de actores sociales pobres fortalecidos. Como en todo sistema complejo, los cambios de fondo para el mejoramiento de los espacios locales de concertación son producto de la coevolución de estrategias de los actores, proceso del cual emergen nuevas alianzas, nuevos acuerdos sobre las reglas del juego ("concertación") y nuevas prácticas más democráticas en cada territorio municipal. La presencia de una agencia internacional decidida a apoyar este cambio puede ser un factor clave en el afianzamiento duradero de esta mejoría de la calidad de los espacios locales de concertación y en particular en la democratización del clientelismo partidario.

## Epilogo

Al terminarse el PRODECOP IV a finales de 2002, en Chile, el INDAP decidió no replicar la figura del CDL a nivel nacional. Sin embargo, en la región donde operó PRODECOP, se mantuvo una línea reducida de financiamiento y trabajo para sectores vulnerables que, al menos, permitió la supervivencia de los CDL al interior de las municipalidades. En años posteriores emergió una alianza entre ex funcionarios de PRODECOP, el Director Regional de INDAP y La Asociación de Municipalidades Rurales Del Norte Chico que derivó en una extensa capacitación en liderazgo en las comunidades campesinas. Los capacitados fueron candidatos, durante el primer semestre de 2005, a procesos electorales directos en 14 comunas, para la formación de nuevos CDL.

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

En este ciclo de auge, caída y reiteración, se mostró nuevamente el círculo virtuoso de que habla Fox, en que los movimientos populares sufren reversos pero logran una acumulación de capital social colectivo que contribuye al fortalecimiento de los espacios locales de concertación.

## BIBLIOGRAFÍA

Amaro, Nelson (1998) 'Problemas no resueltos en el eje descentralización-gobierno local-participación ciudadana en Guatemala' ponencia presentada a la Conferencia sobre Desarrollo y Democratización, Universidad del Valle, Guatemala, 26 al 28 de marzo de 1998.

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

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

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

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

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

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

De Zutter, Pierre (2004) Diez claves de éxito para el desarrollo rural. Lima.

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

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

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

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

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

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

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

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

Lahera, Eugenio, 2004: POLÍTICA y POLÍTICAS PÚBLICAS, CEPAL (en imprenta)

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



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

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

Pérez, Demetrio (2004): Políticas públicas, poder local y participación ciudadana en el sistema de consejos de desarrollo urbano y rural. [www.monografias.com](http://www.monografias.com).

PRODECOP IV 2000: 'Antecedentes Generales', [http://enlaceagricola.indap.cl/Servicios\\_Especiales/Proyecto\\_4\\_region.htm](http://enlaceagricola.indap.cl/Servicios_Especiales/Proyecto_4_region.htm)

PROZACHI, 2002. Documentos internos del proyecto.

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

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

Sotomayor, César 2003: 'Evaluación temática sobre experiencias innovativas del FIDA en el Perú.'

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

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

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

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