

Modelos políticos y organización barrial: Chile y Ecuador

Ton Salman

Departamento de Antropología Cultural y Sociología del Desarrollo,
Facultad de Ciencias Sociales y Culturales, Vrije Universiteit, Amsterdam, Holanda
aj.salman@scw.vu.nl

Los pobladores de Chile y de Ecuador, con las mismas ganas, echan pestes y maldiciones hacia sus políticos. Entrevistando a lo largo de varios años a *pobladores* en Santiago (Chile) y a *vecinos* en Quito (Ecuador),¹ he podido constatar que la pregunta: “¿qué opina de los políticos?” sigue siendo una de las más gratificantes. Páginas y páginas de transcripciones de entrevistas grabadas fueron el resultado de esto y, por lo general, lo expresado no es muy halagador para la clase política. Sin embargo, lo más interesante de este hecho es que en Chile y Ecuador usan palabras distintas para expresar sus sentimientos hacia los políticos.

En Ecuador, las calificaciones más usadas son *ladrones*, *rateros*, *llena-bolsillos* y *ricos*. En Chile también se escuchan estas calificaciones, pero las palabras que predominan son *mentirosos*, *sinvergüenzas* y *gente bien* o *cúpulas*. En Ecuador, entonces, parece predominar la acusación de delincuencia, o sea, robo, mientras en Chile lo hace la calificación de elite-embustera-que-no-tiene-idea. En Ecuador prevalecen acusaciones de rapiña; en Chile, de encopetado y distante.

¿Qué significan estas diferencias? ¿Será que en Ecuador los políticos roban más que mienten, y en Chile ocurra al revés? En lo que sigue intentaré trazar cómo las tradiciones y quehaceres políticos específicos dejan huellas en la manera en que los sectores sociales, y en este caso los pobladores urbanos, perciben el mundo cívico y político. Pretendo demostrar que un ‘estilo político-estatal’ no sólo incide directamente en las estrategias y tácticas de acción colectiva, sino que influye también indirectamente, mediante su impacto en la cultura societal y en la de sectores sociales específicos. Pretendo, además, demostrar que nociones como ciudadanía, derechos, integración, subjetividad e identidad, y la percepción de ser o no titulares de ayuda o asistencia, son co-constituidas por prácticas y tradiciones de comportamiento estatal (Schild 1998:95).

En primer lugar, quiero presentar un esbozo de las características institucionales y tradiciones políticas de ambos países. No es mi intención analizar de manera exhaustiva los sistemas políticos ni rastrear las causas históricas de sus diferencias. Tampoco intentaré entrar en debates conceptuales sobre, por ejemplo, el ‘Estado de Compromiso’ o el clientelismo y populismo, respectivamente. Más bien quiero describir a grandes rasgos cómo funciona, cotidianamente, para los pobres urbanos el mundo político y público en los dos países. Luego, intentaré reconstruir qué consecuencias —desde la perspectiva de la percepción de posibilidades de demandas políticas— ha tenido esto en los pobladores de Chile y Ecuador, y qué consecuencias tuvo para la preferencia de modelos específicos de organización y relacionamiento con el universo político. Finalmente, quiero reflexionar sobre cuáles son los cambios que se han dado en ambos países en los últimos años y qué problemas han tenido los pobladores para adaptarse a ellos.

¹ El presente trabajo forma parte de una investigación más amplia sobre culturas políticas y formas de acción colectiva popular urbana en Chile y Ecuador. Para este proyecto de investigación se realizó trabajos de campo en Chile en los años 1989/1990 y en 1996/1997, y en Ecuador en 1996 y 1997. Este documento fue originalmente presentado durante el “Tercer Congreso Chileno de Antropología” en Temuco, Chile, del 9 a 13 de noviembre de 1998. Agradezco a WOTRO, en La Haya, por auspiciar la investigación; a Ximena Soruco y Marlene Choque, por su ayuda en la corrección del castellano; y a Fernando García, Felipe Burbano, Gerrit Burgwal y Lilia Rodríguez, por los valiosos comentarios a una versión anterior.

Antes de entrar en esta exposición, me gustaría aclarar un elemento contextual en cuanto a la pretensión del argumento. Quiero destacar que no pretendo vincular la emergencia de distintos modelos organizativos en los dos países exclusivamente a patrones políticos (Álvarez, Dagnino y Escobar 1998, Fowaraker 1995). En la formación de organizaciones barriales o, tal vez, de movimientos sociales, hay muchos más factores en juego que la sola interacción entre patrones políticos y las percepciones que sobre ellos tienen los pobladores. También influyen memorias e identidades colectivas, 'huellas' de un pasado específico en cuanto a la cultura política de un país (Villasante 1988:33-40, Salman 1998b:48-50), y la imposibilidad de simplemente superar estas huellas cuando cambian las circunstancias. En esta dimensión quiero centrarme ahora.

LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS EN CHILE: UNA TRADICIÓN DE DECENCIA

Partiendo de la idea de que fue en el Chile pre-dictatorial que los estratos bajos chilenos formaron sus convicciones y expectativas respecto del Estado, me concentraré aquí en el Chile de esos años. Chile, antes de 1973, ha sido calificado muchas veces como un 'Estado de Compromiso' (Garretón 1989). En un esfuerzo por esbozar sus características y sus consecuencias, se puede decir que fue un Estado que, oficialmente, asumió la responsabilidad de redistribuir parte de la producción y la riqueza nacional, que se encargó del desarrollo de la nación y que, por lo menos nominalmente, dio lugar a los intereses de todas las clases sociales y fue sensible a ellos. Aunque obviamente variaba la disposición del Estado en cuanto a ceder a los intereses y quejas de uno u otro grupo, la idea que se mantenía viva era que las instituciones, las leyes y el esfuerzo del Estado beneficiarían no a un solo —y siempre el mismo— sector. Los discursos oficiales reconocían el aporte de los obreros de Chile al desarrollo del país y la responsabilidad que le cabía al Estado en cuanto a proteger los intereses de los trabajadores, y no negaban su obligación para con los barrios pobres de la ciudad.

En segundo lugar, había una sensación de decencia. Se creía que las instituciones estatales rendían cuentas de sus decisiones y gestiones. El Estado y sus dependencias no eran instancias turbias o cuevas de ladrones o cínicos donde se enriquecían los funcionarios, sino lugares donde trabajaba gente competente. Así se podía comprobar en las organizaciones estatales y públicas, donde también los chilenos pobres iban para gestionar sus trámites de ciudadanos, pues en estos sitios eran tratados con un mínimo de decencia e imparcialidad.

En tercer lugar, este Estado de Compromiso en Chile se caracterizó por el hecho de que los partidos políticos fueron intermediarios clave y *par excellence* para promover intereses, tanto de los sectores sociales altos y medios como de las clases bajas. Por otra parte, los partidos eran claramente distinguibles por su ideología, sus vínculos con las clases sociales o sectores específicos del electorado y su posición en el espectro político izquierda/derecha. Predominaba un discurso más ideológico que populista, clientelista o programático.

Este esbozo es, sin lugar a duda, una simplificación.² Con una reconceptualización crítica de este Estado de Compromiso (véase, por ejemplo, Garretón 1989, Valenzuela 1991 y Moulian 1997), o analizando más a fondo las prácticas políticas y de distintas dependencias estatales, se llegaría a un resultado mucho más complejo y matizado. Sin embargo, creo que, hablando de la *imagen* que tenía este Estado en las percepciones de los chilenos, justifica enfatizar dichas características.

Para los pobladores chilenos, el Estado no fue una entidad incomprensible, enigmática o impenetrable, ni tampoco hostil. Aunque era difícil entender la política, por lo menos había una sensación de racionalidad, de rendición de cuentas, de un Estado que no era caprichoso (Salman 1998a). En cuanto a los quehaceres cotidianos, los chilenos —y también los chilenos pobres— tenían fe en el Estado y en sus procedimientos; confiaban en el buen resultado de los trámites realizados correctamente, en los tecnócratas que trabajaban en la administración pública (Silva 1996) y en los políticos y partidos que representaban los intereses sociales. O, un poco menos fuerte, había más confianza que en la mayoría de los demás países latinoamericanos. A igual conclusión llegaron Parodi y Valenzuela (1993:109)

² Y aparte de simplificación, peca de vacíos en la reconstrucción histórica. Pero como se mencionó anteriormente, aquí no me centraré en explicaciones históricas, sino en imágenes y rutinas de acción y comportamiento 'civil' que resultaron del Estado de Compromiso.

cuando, comparando Perú y Chile, formularon que “para un 50 por ciento de los pobladores de Santiago... los políticos carecen de legitimidad”, mientras que en Lima la cifra alcanza un 88 por ciento. Finalmente, y a pesar de la gran influencia de los partidos políticos, incluido el peso de sus discursos y rivalidades ideológicas, los pobladores internalizaron sólo parcialmente las ideas radicales sobre una revolución social, una reforma total o cambios radicales e históricos. Tenían más confianza en las conquistas políticas del Estado y las leyes, y buscaban más la integración y el prestigio dentro de la institucionalidad estatal existente, que la aventura de una revuelta total (Espinoza 1988).

CULTURA POLÍTICA EN ECUADOR: EL PATRÓN DE PATRONES

El telón de fondo en Ecuador, mucho más fuerte que en Chile, siempre ha sido que tanto las relaciones sociales como las políticas estuvieron determinadas por dependencias personales. Es una sociedad en la cual la organización burocrática obedece a relaciones jerárquicas, y donde el rol del individuo está definido por ‘posición’ más que por sus atribuciones como tal (Da Matta 1987:314). Este fenómeno frenó el desarrollo de una institucionalidad que estuviera por encima de lo coyuntural y personal. Todavía hoy, la comunidad ecuatoriana se caracteriza por funcionar sobre la base de *relaciones* personales que pueden ser usadas por los actores sociales. El individuo —unidad elemental en una filosofía liberal e igualitaria— como tal es algo negativo, no positivo: es una entidad sin relaciones.

En Ecuador, el funcionamiento diario de las dependencias estatales nunca logró ser ‘impersonal’ o práctico. Operaban según clan político, relaciones familiares, según si quien llegaba al despacho era un amigo, o un amigo de un amigo, o tan sólo un desconocido; también según el estatus socioeconómico del cliente, la familia a la que pertenecía, su poder o el poder de sus amigos. Los trabajadores estatales eran gente que, por el período de un gobierno, estaban dentro del poder, dentro del lugar donde fluye dinero o más ‘puestitos’ para los familiares. Trabajar dentro del Estado era y sigue siendo, en gran medida y para las mayorías, usufructuar esa posición mientras dure.

En el nivel político-ideológico, además, Ecuador se caracterizó por la ausencia de un claro perfil izquierda/derecha. Como la tradición política en Ecuador tiene fuertes rasgos de clientelismo mucho más fuertes que en Chile,³ las relaciones entre electorado y políticos fueron cuestión de seducciones y cálculos, mucho más que de inclinación ideológica, pertenencia o identificación de clase (Ibarra 1985). Antes de las elecciones, los candidatos a la alcaldía, a los concejos municipales, a la presidencia, a la cámara de diputados, y sus partidos, suelen ir a los barrios con una ‘oferta’ de obras, y de esta manera consiguen apoyo electoral. Los líderes barriales representan un gran papel en esto: son los intermediarios con la gente, a la vez maniobran para obtener todo lo posible de los distintos candidatos y, finalmente, ‘van’ con aquel que ofrece más y tiene mayor probabilidad de ser elegido. Un barrio que votó ampliamente por un candidato puede conseguir cosas. Un barrio que no lo hizo, puede tratar de mostrar su lealtad *post-factum*, u ‘olvidarlo’, darlo por perdido. Los partidos y políticos tienen un compromiso con líderes o grupos *personalizados*, no con ‘sectores’, y por ello carecen de un apoyo fuerte y más o menos estable de ciertos sectores electorales, y también de una posición clara y fija en el espectro izquierda/derecha.

No existe, entonces, una tradición de ‘ser representado’ por ciertos partidos o corrientes políticas en el Ecuador. Hubo y hay poca afinidad ideológica o afectiva entre corrientes políticas y posiciones socioeconómicas de sectores de la población (Pachano 1996:44-49). La relación con lo político es “una relación con alguien, no con algo” (Bustamante 1997:63). La interacción entre partidos y sectores electorales, como todo el universo social de Ecuador, depende de relaciones personales; no es el programa o la doctrina de un partido lo que convence, sino la personalidad de su líder. En Chile he escuchado a pobladores diciendo que “a pesar de que no me gusta el líder actual [de una organización o un partido], igual me quedo con él, porque es mi partido y siempre he sido militante”. Hay, entonces, una

³ No quiero entrar aquí en el extenso y complejo debate sobre clientelismo, pero sí enfatizar que una conceptualización que solamente enfoque la unidireccionalidad y estabilidad de relaciones clientelares me parece equivocada. Véase Amparo Menéndez-Carrión (1986), y también la discusión sobre clientelismo colectivo (que sí permite la organización e identidad colectiva horizontal) de Gerrit Burgwal (1995).

lealtad más allá de la persona que lidera la entidad política u organizativa. En Ecuador, eso es casi impensable.

La consecuencia de esta tradición de vínculos *ad hoc* entre pobladores, sus organizaciones y el 'universo político' que se da en Ecuador, es que se confía muy poco en lo político. El criterio para juzgar la gestión de un político no es la actitud, principios ni compromiso político con los cuales uno se identifica y en los cuales se ve reflejado en la gestión y el discurso, sino la cantidad de obras prometidas realizadas. No es la tendencia política de los discursos, sino la credibilidad personal del candidato en cuanto a 'entregar' lo que promete, lo que hace que la gente vote a su favor.⁴

En estas circunstancias, las instituciones donde no se conoce a los funcionarios que las gestionan, son percibidas como imprevisibles, ininteligibles y herméticas, y en lo posible, es mejor eludirlas. Allí no reina lo transparente, la ley, los reglamentos y los plazos 'normales', sino la incertidumbre de poder o no influir en las cosas por medio de relaciones. La percepción de "los circuitos de toma de decisiones, o *loci* de poder [es que son] opacos, misteriosos y redes escondidas, que usan lenguajes excluyentes" (Lehmann 1990:106). Y esto contribuye a que, para los quiteños pobres, la ciudad 'oficial', tanto como el Estado, siga siendo un laberinto, un extraño ambiente lleno de peripecias, donde solamente las estrategias de afirmar la autoridad y dignidad de los poderosos, o sea, de confirmar las relaciones, sirven para obtener bienes. La noción de 'derechos' juega allí un papel muy limitado (Ibarra 1995:19).

¿CÓMO PERCIBEN LOS CHILENOS Y ECUATORIANOS LAS OPORTUNIDADES, RIESGOS Y SU CIUDADANÍA DENTRO DEL ORDEN SOCIAL QUE IMPUSO SU ESTADO?

Al seguir exagerando los contrastes, se podría decir que en Ecuador tiene poco peso la ley, la regla, el procedimiento claro y siempre igual y las expectativas *a priori* en cuanto al conocimiento sobre derechos y procedimientos. Es muy débil la confianza en la imparcialidad y profesionalismo de los funcionarios públicos. Y en lo social, aquellos con poco poder dependen de la arbitrariedad o, en el idioma local, de las "regaladas ganas" de los que disponen sobre su trabajo, la escuela donde van sus niños, el terreno donde construyeron su casita o el formulario que necesitan para despachar su trámite. La vida es una tómbola.

Por ello, la gente pobre trata de evitar los enfrentamientos 'no personales' entre la ley, sus representantes y ellos mismos. Sabe que solamente las relaciones personales pueden cambiar el 'no' inicial del ejecutor de la ley por un 'sí' para ellos. O sea, todo la vida es una enseñanza sobre la no-factibilidad de la igualdad ante la ley y lo insensato de insistir en sus derechos y su dignidad como individuos. Esto se expresa en cosas dichas sobre el fenómeno de la "palanca", rechazado y reconocido a la vez como la única manera de obtener —pequeños— resultados:

Creo que hay que buscar las palancas. Yo no digo que sea tan perfecto... pero no es conveniente no tener las palancas ahí... las palancas manipulan las cosas, o sea, yo no estoy de acuerdo en eso totalmente, porque es algo tan ilógico, no... porque, primeramente, no se estaría respetando las necesidades del resto de la gente y... pero, ya te digo, ahorita nosotros estamos [trabajando las palancas]... porque se nos apesure todas estas cosas, para la construcción, porque nosotros estamos metidos en un agujero; entonces, nosotros necesitamos conseguir las palancas, en última instancia (Patricia, Quito, 17-9-1996).

⁴ 'Credibilidad' en este contexto, sin embargo —es necesario añadir—, es algo mucho más complejo. Simplificando esta complejidad, se podría decir que parecen existir dos niveles de evaluación de los políticos. Según el discurso abierto y la convicción valórica de la gente, se trata de su integridad, honestidad y 'preocupación veraz por los pobres'. Más abajo, sin embargo, se trata también de la fe que tiene la gente de un barrio o de una clase social en que el político va a entregar lo que prometió, no en cuanto a su gestión evaluable políticamente, sino en obras. Hay una diferencia, entonces, entre el estandarte discursivo (que funciona como criterio latente que refleja la moral soñada por la gente), y el actuar concreto, que refleja más bien el entendimiento que tiene la gente de las reglas del juego.

Es sabido que en muchos países de América Latina los políticos, sobre todo dentro de los estratos sociales más bajos, son considerados como unos *hacerse-ricos* (Lehmann 1990, Barrera 1996, Parodi, ed. 1993). Sin embargo, en Ecuador podemos distinguir características más específicas. Hay una falta casi total de confianza en que la política se trata de diferencias ideológicas, principios, visiones sobre cómo debería desarrollarse el país (Espinosa 1983:64). Se considera la política como un avispero de 'gente bien' que lucha por sus propios intereses, sin respeto a las reglas o leyes. Más allá del esfuerzo incidental de conseguir algo por el barrio, las personas consideran que es mejor mantenerse lejos de ella y de todo lo que representa su quehacer. Un vecino comentó: "La política es bien sucia, aquí decir 'político' es decir 'ladrón con título'... hay tal vez políticos con ideales, pero en el camino se corrompen..." (Heinz, Quito, 27-8-1998). De esta sensación de diferencia abismal entre la propia vida y los propios derechos, y los derechos de los que se apoderan los políticos, también habla Efrén (Quito, 28-7-1997):

Ahorita, nadie [en el mundo de las autoridades] hace un favor por honrado, sino sólo por el interés, el interés económico, tratar de ver de qué formas se saca mejor la plata. Dése cuenta que los diputados están ganando diez millones de sucres y solamente se reúnen para estar ganando y riéndose... ese sueldo no les descuentan, pero a un pobre sí... en mi caso, si no voy a trabajar y falto un día, me descuentan; no le están viendo si uno estuvo ocupado o estuvo enfermo.

Los comentarios a favor de un político u otro casi siempre se relacionaron con el hecho de haber 'dado' algo al barrio. "Tal político sí fue bueno, porque nos dio..." En torno a la pregunta sobre cómo sería posible influir en el mundo político, la respuesta fue, casi siempre, "pidiendo apoyo, dirigirse a un político para que nos ayude con una u otra cosa..." Nuevamente se hacía ver la falta de un idioma que hiciera referencia a cosas más allá de la obra ocasional.

Obviamente el estudio también encontró vecinos más politizados, con discursos sobre corrientes políticas y sus características y sobre políticos que supuestamente hicieron algo por los pobres; vecinos, además, dispuestos a luchar por alterar las decisiones que perjudicaban a los pobladores. La gran mayoría, sin embargo, expresó un distanciamiento del mundo político que va mucho más allá de la brecha casi considerada 'normal' entre vocabularios, clases sociales y competencias distintas. Se trata de una imagen de lo político como algo intrínsecamente sucio, opaco y hostil a la gente común y corriente. Está ausente una evaluación basada en el contenido o sustancia política de ideas y convicciones.

El efecto para la eventual participación en acciones colectivas es que, dado que lo político aparece como algo en lo cual operan meros mercenarios, las personas también suelen participar en organizaciones barriales como 'mercenarios'. Es decir, se asumen riesgos por el pago probable, sin preocuparse mucho por el idealismo, los motivos, la convicción de los que inician la acción o el marco político dentro del cual se da la lucha. Entregarse a una acción, a un compromiso, a una meta, no se hace por fe en lo bueno o noble de la causa, sino por el resultado favorable de un cálculo basado en factores bien prosaicos: el peso del líder, los contactos con intermediarios o patrones y/o con la prensa, la masificación de la movilización, el *momentum* de la situación y el riesgo de la militancia.

No estoy acusando a los vecinos ecuatorianos de oportunistas o, peor, de cínicos. Aquí no se trata de la pérdida de integridad personal o política o de falta de sinceridad en el comportamiento; se trata de un estilo de armar la acción colectiva a la par con un sistema político que, a ojos de los vecinos, hace caso omiso de la más insignificante continuidad de convicciones, respeto por reglas y leyes, compromiso con la igualdad ante la ley y recompensa por la rectitud de actitudes. Los políticos son un foso de leones y los sin garras ni colmillos mejor guardan distancia.

En suma, se observa que una afinidad política más de fondo, la sensación de pertenencia a posiciones y designios políticos, la percepción de sentirse representado, apenas existe en las deliberaciones sobre la acción colectiva. La razón es que no hay confianza en la posibilidad de pronosticar el comportamiento de los políticos, y no hay reconocimiento de una sincronía entre el discurso y la actitud política. Esto, a su vez, genera una mayor dificultad para preconstituirse como sujeto colectivo frente a sus representantes

políticos, como por ejemplo, en Chile; más bien, el sujeto “se constituye a través del otro” (Parodi y Valenzuela 1993:110).

En Chile no reinaba —estoy hablando de antes de 1973— un Estado de Derecho como en las sociedades occidentales. Sin embargo, las diferencias con la sociedad ecuatoriana son notables. En primer lugar, el porcentaje de trabajadores en industrias, con contrato fijo, era mucho mayor que en Ecuador, lo que otorgaba mayor peso a un modelo organizativo sindical. Mientras en Ecuador los trabajadores —por condiciones de temporalidad, inestabilidad, precariedad y dependencias personales— apenas lograron influir, por medio de los sindicatos (que, además, muchas veces funcionaban según el mismo modelo ‘relacional’), en la relación entre estratos de trabajadores y lo político, en Chile la identidad y el ejemplo sindical contribuyeron a una promoción de intereses impersonales e institucionalizados de mayor alcance.

También influyeron en Chile factores como la mayor escolaridad y alfabetización, lo que indirectamente estimuló una mayor construcción de ‘identidades compartidas’ a partir de la lectura y, luego, organización endógena. Se establecieron, de este modo, organizaciones que, pese a depender de la intermediación de partidos políticos, contribuyeron a la conciencia del poder y los derechos. Organizaciones, además, que casi no reflejaron una estructura corporativa vertical y transversal a las clases sociales, ni mucho menos una base en dependencias interpersonales, como sucedió en Ecuador.

A pesar de que la movilidad social nunca fue una verdadera oportunidad masiva y abierta, la creencia en lograr la ‘decencia’ fue fuerte en Chile. No creyeron que el poder ‘personal’ de algunos les podría inhibir su ascenso social. Aunque a escala barrial nunca se formó un movimiento político-social independiente, sí se observó en Chile que cuerpos representativos de distintos barrios sobrevivieron al cambio de líderes y de gobiernos y no resultaron completamente dependientes de intermediarios, protectores o padrinos específicos. Su estatus y reconocimiento legal ayudó a esta continuidad e institucionalización de la organización y la formulación de demandas barriales. El ‘faccionismo’ basado en lealtades personales y relaciones clientelares, y la consiguiente discontinuidad y *ad hoc-quismo*, resultaron menos devastadores que en Ecuador.

La inclusión, o por lo menos la ilusión de inclusión y acceso al Estado, fue acompañada por la legislación en torno a instancias de representación, marcos de arreglo de conflictos, compromisos impuestos entre contrincantes y el contenido y alcance de los derechos, legislación que a su vez impactó en las prácticas y culturas de convivencia y representación. Esto tuvo como efecto que el populismo, en el sentido de alianzas policlasistas en torno a un líder supuestamente carismático y basadas en sentimientos antioligárquicos (De la Torre 1996:67; 1998), apenas floreciera en Chile.⁵ El Estado gozaba de prestigio justamente por no pecar de aparecer como propiedad de una elite intocable, y ello con un correlato en el trato más o menos digno y sin diferencias chocantes dado a todos los chilenos por las dependencias estatales.

ORGANIZARSE EN CHILE Y ECUADOR: ADAPTACIONES DEL PASADO Y DEL PRESENTE

“[Los nuevos movimientos sociales] están centrados en la ampliación de derechos o en la vigencia de regulaciones constitucionales, incluso del siglo pasado. Es decir, que estos actores orientan su acción hacia el restablecimiento de la ciudadanía política y la vigencia del Estado de Derecho”, ha dicho Calderón (1995:110). Creo que esta afirmación es demasiado general y no toma en cuenta que los movimientos y organizaciones sociales no solamente demandan, sino que demandan y se organizan, de acuerdo con memorias colectivas y condiciones externas que reflejan y reproducen la especificidad y/o ausencia de la vigencia de ciudadanía en el mismo acto de exigir su realización. La consecuencia de la tradición político-cultural en Ecuador ha sido que las asociaciones, organizaciones y movimientos que

⁵ Estoy consciente de que, refiriéndose a Chile, se ha hablado mucho sobre populismo, sociedad civil débil, sobre la elección de Ibáñez en 1952, y sobre “intermediarismo”. Por razones de contraste, sin embargo, sugiero aquí que Chile pecó mucho menos de estas características en su formación como nación. Moulian (1997), no obstante, afirma que el patrón político de Chile en estos años sí podría ser calificado como ‘populista’. No creo que aquí se trate de una diferencia ‘ontológica’, sino de un enfoque distinto. Desde un enfoque comparativo, me parece defendible afirmar que, comparado con Ecuador, en Chile no predominó el populismo. Al mismo tiempo, dentro de un análisis crítico del ‘Estado de Compromiso’, la noción de populismo es útil para explicar el modelo de industrialización vigente en Chile en estos años (Moulian 1997:81ss).

defendieron los intereses de los pobres en muy pocas ocasiones asumieran un perfil ideologizado, con representación ideologizada o interferencia deliberativa en el mundo político; y muy pocas veces también se basaron en un claro concepto de derechos o en la vigencia de un Estado de Derecho. Existe poca tradición en Ecuador en cuanto a modelos de organización autodiseñados, de continuidad en los conceptos ideológicos, de autoidentificaciones con rasgos culturales asertivos o con base en la noción de derechos. Más bien, la lucha ha sido siempre por las amistades-que-dan-acceso o las relaciones-personales-que-producen-favores, rasgo de organizaciones que provocaban militancias mercenarias. Y ésta es una herencia de la cual cuesta deshacerse, aun cuando, desde el mundo de las instituciones estatales o, en otros casos, municipales, llega un mensaje diferente, un mensaje que suena como la despedida del patrón clientelar.

Un ejemplo: en Quito, en los últimos años, se ha podido observar un esfuerzo por constituir una 'otra manera de gobernar la ciudad'. La administración ha tratado de romper con el esquema de clientelismo político. No es mi tarea aquí juzgar las intenciones y estrategias tras los nuevos discursos y prácticas, sino intentar reconstruir algunos aspectos de un nuevo tipo de interacción entre dependencias municipales y organizaciones representativas de barrios pobres, sobre todo en el sur de la ciudad. Se ha hecho un esfuerzo por romper con el patrón de entregar favores a los 'clientes' más leales, y con el patrón de actuar sobre la base de relaciones diádicas entre actores asimétricos. Se ha intentado, en cambio, gestionar a partir de criterios más explícitos e impersonales, más objetivos, en lugar de transar apoyo político por 'obras'. Además, se ha buscado reunir y concertar distintos grupos y sectores dentro de los barrios y, junto con el municipio, diseñar políticas de desarrollo y urbanización, bajo el lema de la *planificación comunitaria* (Burgwal y Sáenz 1997).

Dejo de lado, en el contexto de esta exposición, la discusión de los logros y éxitos del nuevo enfoque. Mi interés aquí es destacar que, aparte de los problemas prácticos y técnicos, de coordinación interna entre las dependencias municipales y de choques con funcionarios y concejales cargados de compromisos de tipo clientelar con algunos barrios, se presentaron varios problemas de índole más bien cultural. Aunque se notó un aumento en la motivación para desarrollar planes y prioridades barriales y se logró, incluso, mayor participación de los vecinos, éstos no estaban dispuestos sin más a dejar de lado el acostumbrado criterio para evaluar una gestión municipal: cuántas obras se concretaron en su barrio y en cuánto tiempo. Dicho de otro modo, se notó que algunos barrios muy pronto se cansaron de tanta reunión y deliberación, mientras el municipio no entregara, en forma concreta y rápida, resultados visibles y palpables, como mejoramientos infraestructurales, jardines para los niños, casas comunitarias, asfaltado, alumbrado o su mantenimiento, etcétera. Muchos vecinos solían interpretar su presencia en las múltiples reuniones convocadas por el municipio como muestras de apoyo al alcalde y su partido, y a cambio exigieron resultados concretos.

A la vez, se observó que los representantes barriales que participaron en todo el proceso de la Planificación Comunitaria, en algunos casos perdieron legitimidad en su propio barrio al no traer, en un plazo corto, algunas obras, aunque fuesen de poca prioridad para el barrio. La valorización de las otras dimensiones —ser considerados como interlocutores en la planificación, participantes en el desarrollo planificado de su barrio, portadores de derechos ciudadanos como para merecer infraestructuras decentes y a la par con las de otros barrios más adinerados de la ciudad— quedó atrás en comparación con la valorización de resultados más inmediatos. Además, estos representantes barriales mostraban dificultad para adaptarse a un nuevo vocabulario de interacción con el municipio y casi no lograron traducirlo en un nuevo discurso hacia su base barrial. Una y otra vez repitieron en su barrio un discurso que fue una mezcla de amenazas hacia el municipio y ponderación de su intimidad con 'los que tienen poder de decisión'. En los encuentros con el municipio, en cambio, usaban menos este lenguaje, sintiéndolo obsoleto. En el barrio, sin embargo, para ellos fue mucho más difícil explicar de qué trataba la planificación municipal y, así, reincidieron en un discurso proveniente del pasado clientelar.

Llama la atención que para los vecinos fue difícil comprender que el funcionamiento correcto y sistemático del municipio pudiera, en el largo plazo, dar mejores resultados para su barrio que una persona benévola que ocupara —aunque fuese por un solo período gubernamental— una posición de poder dentro del aparato. El proceso de adaptación de la lucha por obras en el barrio fue, entonces, laborioso. No escasearon las veces en que voces del barrio acusaron al municipio de cooptación y evasión de su responsabilidad, y las quejas en cuanto a la complejidad de esta manifestada

transparencia fueron múltiples: “Sí hemos experimentado [otra actitud de parte del municipio], sino que el fallo, como siempre todas las cosas... Se demoran tanto o nos mandan a hacer tantos papeles que al final... ‘Después’, nos dicen, ‘después de tal mes, después de tal año, después’, así. Entonces se demoran bastante, ¿no?” (Patricia, Quito, 17-9-1996)

Por otra parte, Ecuador, como los demás países latinoamericanos, en medio de conflictos profundos sobre ello, se está moviendo en la dirección de una economía más abierta, más ‘liberal’ y con un Estado más reducido. Aunque no tan unívocamente como en Chile o Argentina, y con muchas batallas como ésta que, una vez más, derrocó un presidente en 1999, Ecuador también está en proceso de despedirse del Estado de mal-estar social. Los efectos sociales no se han dejado esperar: creció el número y el porcentaje de la población pobre (Larrea 1990), creció y asumió nuevas formas la violencia callejera, emergieron nuevas formas y dimensiones de corrupción, y llegaron con más peso nuevos productos y ‘mensajes’ culturales. Sin embargo, los efectos de este ‘Estado Retirante’ parecen ser menos chocantes que, por ejemplo, en Chile. Los beneficios del Estado en Ecuador siempre han sido escasos, magros y, más que nada, imprevisibles, refutando de este modo la incumbencia del Estado en hacerse cargo de las necesidades sociales. Nunca existió una sensación de poder exigir del Estado, en cuanto a derechos, el cuidado por ‘una vida decente’, para los pobres. Un Estado neoliberal es un Estado más insensible a las necesidades de los pobres, pero no más imprevisible en el soporte que de él reciben. No es un Estado como el que en el pasado sí tenía instituciones para canalizar y satisfacer las expectativas de bienes provistos por su carácter de ‘compromiso’, y por eso el efecto de sensación de ‘abandono’ es menos fuerte que en Chile.

Para los ecuatorianos, entonces, no es tan nuevo un Estado que ‘abandona’ a sus súbditos más vulnerables. Para los chilenos, sí lo es. En Chile, empezando durante la dictadura y consolidándose después, el Estado dejó de prestarse para asumir responsabilidades en el arreglo de conflictos sociales o la reconciliación entre demandas sociales enfrentadas. La asistencia directa hacia grupos con carencias se ha focalizado. El discurso sobre responsabilidad estatal para la equidad social se ha debilitado. Además, en cuanto a oferta de empleo, de subsidios a sectores pobres y de legislación explícitamente protectora de los sectores populares y trabajadores, el Estado, a los ojos de los afectados, se ha ‘retirado’ (Barrera 1996:76). La intervención del Estado en asuntos socioeconómicos ha disminuido y la administración de distintas esferas sociales, políticas y económicas se ha desvinculado de deliberaciones político-ideologizadas. “La política ya no existe más como lucha de alternativas, como historicidad; existe sólo como historia de las pequeñas variaciones, ajustes, cambios en aspectos que no comprometen la dinámica global” (Moulian 1997:39). Se han tecnificado las instancias responsables para todas las dimensiones específicas de la administración (Rodríguez et al. 1997:60ss). A la vez, el Estado legitima su gestión ya no desde el punto de vista de su benevolencia social, o su ‘justicia’, sino de la ‘responsabilidad’ con que toma sus decisiones, la ‘sensatez’ de su política y la libertad-*cum*-responsabilidad que tienen los ciudadanos de ser económicamente emprendedores (Schild 1998:99). Desapareció su función como instancia integradora, la instancia de encuentro y convergencia de ‘lo nacional’ y la instancia de amparo para la ‘chilenidad’ de todos (Bengoa 1996:93ss).

Pero, ‘desde abajo’, no todo lo vinculado con el Estado de antaño desapareció. Lo que se mantuvo es la confianza, aunque sea con dudas y matices, en la decencia de los políticos y funcionarios. En su gran mayoría, los chilenos no creen que alguien se meta en la política para hacerse rico. Y creen también que la mayoría de los funcionarios públicos están preparados para su trabajo; que son, en primer lugar, profesionales, y que no es la regla que discriminen o se burlen de los pobres que no saben cómo hacer sus trámites o no han logrado un ingreso y el prestigio que les darían la capacidad para insistir, de manera elocuente, en sus derechos. O sea, todavía creen en su Estado como una instancia decente. Esta decencia, sin embargo, ya no se traduce en ‘abordabilidad’ estatal, en una actitud estatal en la cual reconocen la protección y estima del Estado. Este fenómeno es más fuerte entre los sectores populares. Ellos viven la confusión de esperar todavía el respaldo del Estado y experimentan, en muchas ocasiones, desprotección (Urmeneta 1994). Les cuesta a los chilenos pobres vivir la confianza en la honestidad y la preocupación estatal para con ellos y, por otro lado, la arbitrariedad y lo caprichoso del mercado. El Chile de hoy es, más que en la memoria de los chilenos, un mundo de incertidumbre e imprevisibilidad. Es esta memoria la que alimenta el tono con el cual los pobladores expresan su consternación. No es el tono de

fatalismo, de desaliento o de resignación que se escucha más en Ecuador. Es un tono de indignación, de irritación, de desorientación que testimonia que sus experiencias chocan con su criterio del 'deber ser' del rol del Estado y de las reglas del juego. Aún esperan y cuentan con que el Estado no les 'abandona'. Y aunque estas sensaciones no están ausentes en Ecuador, parece que en Chile la articulación de furia es más fuerte que allí. Escuché en Chile frases como: "que no nos olviden cuando estén haciendo todas estas modernizaciones, y grandes trabajos en el centro de Santiago, y negocios fructíferos..." Otra mujer me contó: "lo peor de todo es que este gobierno lo elegimos nosotros, el pueblo, y ellos están dando la espalda a su pueblo" (Josefina, La Pincoya, 19-11-96). No es solamente que 'no nos dan', sino que va más allá.⁶ Aunque no faltaban los ejemplos concretos, la queja no era en primer lugar que tal o cual promesa, para el barrio u otra cosa puntual, no se cumplió. El tono era mucho más un sentimiento de abandono, de haber perdido el vehículo con el cual llegar, aunque fuese solamente a través de un discurso reconocible, a la política. El Estado y los políticos no cumplen más con la función de dar un espacio y una voz legítima a los sectores pobres. Su papel de integración por medio de discursos que reconozcan el lugar y el deber estatal de proteger a los pobres, desapareció. Y la queja sobre este hecho no es un mero lamento, sino que asume tono de denuncia.

Ambas naciones pasaron, y están pasando, por cambios en el funcionamiento estatal e institucional. En Chile más que nada en los años setenta y ochenta, en circunstancias represivas; en Ecuador a fines de los ochenta y en los noventa, en circunstancias que permiten protestas masivas y fuertes, pero que, al igual que en Chile en su momento, no permiten interlocución entre lo político y lo societal. En ambos casos, les cuesta a los sectores pobres adaptarse a las nuevas reglas del juego. Sin embargo, la forma que asume este proceso es distinta.

Resumiendo —y simplificando a la vez—, creo que se puede decir que el parámetro central en cuanto a la organización barrial en Chile era la integración, mientras que en Ecuador era la obra. En Chile antes de 1973, esta noción de integración tenía como complemento alguna idea de proyecto, y ahora ésta ha desaparecido. En Ecuador, la organización barrial casi nunca ha estado asociada a algún proyecto para algún sector poblacional; por ello, la adaptación a un Estado neoliberal, sin lugar para proyectos nacionales, ha significado un cambio menos drástico que en Chile. En Ecuador, las organizaciones vecinales, por el contexto en el cual surgieron y se desempeñaron, solían ser más *ad hoc* que en Chile, y lo siguen siendo. Les cuesta adaptarse a los cambios en el estilo de gestión que vacilantemente empiezan a surgir en algunas municipalidades y en el gobierno central, que paulatinamente pierden el carácter clientelar. En Chile, más allá del asunto puntual que sirvió de origen a la organización, siempre hubo alguna afinidad colectiva. Antes esta identidad fue articulada, y hoy ya no lo es. A los pobladores chilenos, hasta la fecha, les cuesta adaptarse a esta nueva realidad.

Conceptos y autoidentificaciones de los pobres urbanos de Quito y Santiago no emergen, entonces, 'desde abajo', sino son el resultado de una interacción tanto de largo como de corto plazo entre tradiciones político-culturales 'desde arriba', y la búsqueda 'desde abajo' de la promoción de intereses. Adicionalmente, el proceso de dar contenido a la noción de ciudadanía está fuertemente marcado por las prácticas cotidianas y las tácticas y estrategias de promoción de intereses que desarrollan los pobres en circunstancias y parámetros político-culturales particulares. Todo esto tiene repercusiones en los modos específicos de organización popular. Las expectativas en torno a la organización barrial, las 'reglas del juego' en cuanto a cómo y por qué camino buscan resultados, y las motivaciones y dudas de los participantes, están marcadas por las memorias de experiencias anteriores, por las sedimentaciones de estas experiencias en las prácticas, creencias, identidades y ambiciones de los sectores urbanos pobres, y por el grado de consternación que sienten ante las experiencias actuales que, en mayor o menor medida, chocan con lo heredado.

⁶ Me da la impresión de que la percepción de un *deber* del Estado, que en caso de negligencia produce más indignación que lamento, es también más fuerte en Chile que en Perú (véase Parodi y Twanama 1993:59).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Álvarez, Sonia E.; Evelina Dagnino; Arturo Escobar, eds. 1998. *Cultures of Politics, Politics of Cultures. Re-visioning Latin American Social Movements*. Boulder/Oxford: Westview Press.
- Barrera, Manuel. 1996. "Las reformas económicas neoliberales y la representación de los sectores populares en Chile". *Estudios Sociales* 88 (2º trimestre): 69-90.
- Bengoa, José. 1996. *La comunidad perdida. Ensayos sobre identidad y cultura: los desafíos de la modernización en Chile*. Santiago: Ediciones SUR.
- Burgwal, Gerrit. 1995. *Struggle of the Poor: Neighborhood Organization and Clientelistic Practice in a Quito Squatter Settlement*. Amsterdam: Ceda.
- Burgwal, Gerrit; Álvaro Sáenz. 1997. "¿Planificación comunitaria versus clientelismo político? El caso de Quito". Ponencia LASA, Guadalajara, México, abril 17/19.
- Bustamante, Fernando. 1997. "¿Qué democracia? Una aproximación a los problemas de la gobernabilidad y la democracia en el Ecuador de fin del milenio". *Ecuador Debate* (Quito) 42:53-64.
- Calderón, Fernando. 1995. *Movimientos sociales y política. La década de los ochenta en Latinoamérica*. México: Siglo XXI.
- Da Matta, Roberto. 1987. "The quest for citizenship in a relational universe". En John B. Wirth, Edson de Oliveira Nunes, Thomas E. Bogenschield, eds. *State and Society in Brazil. Continuity and Change*. Boulder: Westview Press, pp. 307-335.
- De la Torre, Carlos. 1996. *Un solo toque: populismo y cultura política en Ecuador*. Quito: CAAP.
- De la Torre, Carlos. 1998. "Populismo, cultura política y vida cotidiana en Ecuador". En Felipe Burbano, ed. *El fantasma del populismo. Aproximación a un tema (siempre) actual*. Caracas: Nueva Sociedad, pp. 131-148.
- Espinosa, Malva. 1983. "El horizonte político-popular. Diagnóstico, demandas, participación y opciones políticas de un barrio popular en Quito". Tesis de maestría, Flacso, Quito.
- Espinoza, Vicente. 1988. *Para una historia de los pobres de la ciudad*. Santiago: Ediciones SUR.
- Foweraker, Joe. 1995. *Theorizing Social Movements*. London: Pluto Press.
- Garretón, Manuel Antonio. 1989. *The Chilean Political Process*. Boston: Unwin Hyman.
- Ibarra, Hernán, coord. 1985. *Políticas estatales y organización popular*. Quito: IEE y FEPP.
- Ibarra, Hernán. 1995. "La cuestión de las identidades en Quito". *Región* (Cali), 3-4 (agosto): 3-19.
- Larrea, C. 1990. *Pobreza, necesidades básicas y desempleo*. Quito: INEM/ILDIS.
- Lehmann, David. 1990. "Modernity and loneliness: Popular culture and the informal economy in Quito and Guadalajara". *The European Journal of Development Research* 2(1) (June): 89-107.
- Menéndez-Carrión, Amparo. 1986. *La conquista del voto en el Ecuador*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Moulian, Tomás. 1997. *Chile Actual: Anatomía de un mito*. Santiago: ARCIS/LOM.
- Pachano, Simón. 1996. *Democracia sin sociedad*. Quito: ILDIS.
- Parodi, Jorge, ed. 1993. *Los pobres, la ciudad y la política*. Lima: Cedys.
- Parodi, Jorge; Walter Twanama. 1993. "Los pobladores, la ciudad y la política: un estudio de actitudes". En *Los pobres, la ciudad y la política*. Véase Parodi 1993, pp. 19-90.

- Parodi, Jorge; Eduardo Valenzuela. 1993. "La política y los pobres de Lima y Santiago: una visión comparativa". En *Los pobres, la ciudad y la política*. Véase Parodi 1993, pp. 91-120.
- Rodríguez, Darío; Luz Eugenia Cereceda; Guillermo Wormald; Danae de los Ríos. 1997. "Del Estado modernizador a la modernización del Estado: el caso chileno". *Estudios Sociales* 94 (4º trimestre): 55-7.
- Salman, Ton. 1996. "Culture and politics in Chile: Political demands in an 'apolitical' society". En Ton Salman, ed. *The Legacy of the Disinherited. Popular Culture in Latin America: Modernity, Globalization, Hybridity and Authenticity*. Amsterdam: Cedla, pp. 221-245.
- Salman, Ton. 1997. "Tradiciones de promoción de intereses, *habitus*, política, y las vicisitudes de las organizaciones informales poblacionales en Santiago de Chile, 1973-1990". *Procesos – Revista Ecuatoriana de Historia* (Quito) 11 (2º semestre): 69-89.
- Salman, Ton. 1998a. "Culturas políticas e identidades colectivas populares urbanas. Los casos de Ecuador y Chile". *Ecuador Debate* (Quito) 44 (agosto): 207-226.
- Salman, Ton. 1998b. "Nuevos movimientos sociales en América Latina: cambio, resistencia y multitemporalidad". *Revista de la Academia de Humanismo Cristiano* (Santiago) 3 (otoño): 47-76.
- Schild, Verónica. 1998. "New Subjects of Rights? Women's Movements and the Construction of Citizenship in the 'New Democracies'". En *Cultures of Politics, Politics of Cultures; Revisioning Latin American Social Movements*. Véase Álvarez, Dagnino, Escobar, eds. 1998, pp. 93-117.
- Silva, Patricio. 1996. "Studying technocracy in Chile: What can be learned from the Mexican case?". *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe* 61 (diciembre): 39-64.
- Urmeneta, Roberto. 1994. "Opiniones de los pobladores respecto a la políticas sociales". *Documento de Trabajo* PET 101. Santiago: PET.
- Valenzuela, Eduardo. 1991. "La experiencia nacional-popular". *Proposiciones* 20 (septiembre). Santiago: Ediciones SUR, pp. 12-33.
- Villasante, Thomas R. 1993. "Introducción". En: *Las ciudades hablan. Identidades y movimientos sociales en seis metrópolis latinoamericanas*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad, pp. 25-50.