



Facultad de Derecho

DOBLE GRADO EN DERECHO Y RELACIONES INTERNACIONALES

Trabajo Fin de Grado

SISTEMAS POLÍTICOS COMPARADOS

**CLIENTELISMO Y DESIGUALDAD: ESTUDIO DE
CASOS ENTRE EL GOBIERNO DE LULA EN
BRASIL Y SEBASTIÁN PIÑERA EN CHILE**

Estudiante: Carlos Gutiérrez González

Director: Pedro Luis Rubio Teres

Madrid, Junio 2022

RESUMEN

Por medio del presente trabajo se pretende analizar del fenómeno del clientelismo, una práctica política común en los sistemas presidenciales encontrados en América Latina, y su relación con la desigualdad. Para ello, un análisis exhaustivo de las fuentes que conforman el estudio de esta práctica política será llevado a cabo, así como una investigación del impacto que tiene en la desigualdad. Asimismo, los casos de estudio que serán utilizados como ejes de este trabajo serán, por una parte, el gobierno de Lula da Silva en Brasil y, por otra, el gobierno de Sebastián Piñera. Por lo tanto, se tratará de determinar la eventual naturaleza clientelista de estos regímenes y, en caso de que no lo sean, profundizar en otros conceptos propios de la ciencia política que se puedan encuadrar en estas legislaturas. Una vez superada esta fase, se procederá finalmente a establecer los niveles de desigualdad existentes.

Palabras Clave: clientelismo, desigualdad, elitismo, capital social, populismo, corporativismo.

ABSTRACT

This paper aims to analyze the phenomenon of clientelism, a common political practice in the presidential systems found in Latin America, and its relationship with inequality. To this end, an exhaustive analysis of the sources that make up the study of this political practice will be carried out, as well as an investigation of its impact on inequality. Likewise, the case studies that will be used as the focus of this work will be, on the one hand, the government of Lula da Silva in Brazil and, on the other, the government of Sebastián Piñera. Therefore, the aim will be to determine the possible clientelist nature of these regimes and, if they are not, to delve into other concepts of political science that can be framed within these legislatures. Once this phase has been completed, we will finally proceed to establish the existing levels of inequality.

Key words: clientelism, inequality, elitism, share capital, populism, corporatism.

INDICE

1. INTRODUCCION	4
1.1. Estado de la cuestión	4
1.2. Preguntas de Investigación	6
1.3. Objetivo de la Investigación	7
1.4. Hipótesis	7
1.5. Marco Temporal	8
1.6. Marco Geográfico	8
1.7. Método	8
2. MARCO TEÓRICO.	9
2.1. Clientelismo	9
2.1.1. Concepto	9
2.1.2. Diferencia entre clientelismo y populismo.	11
2.1.3. Atributos del concepto	12
2.1.4. Clientelismo y relación de causalidad.	13
2.2. Elitismo	16
2.2.1. Concepto y relevancia en la sociedad	16
2.2.2. Diferencia con el corporativismo	18
2.3. Desigualdad	20
3. EL CASO DE BRASIL: EL GOBIERNO DE LULA	22
3.1. Programa Bolsa Familia.	24
3.2. Integración de Lula y el PBF en la relación de causalidad.	27
4. EL CASO DE CHILE: EL GOBIERNO DE SEBASTIÁN PIÑERA	31
4.1. Integración de Sebastián Piñera en la relación de causalidad.	33
4.2. Elitismo en el gobierno de Piñera.	37
5. ESTUDIO DE LA DESIGUALDAD EN AMBOS REGÍMENES	41
6. CONCLUSIÓN	44
7. BIBLIOGRAFÍA	47

1. INTRODUCCION

1.1. Estado de la cuestión

Desde los años 50, el fenómeno del clientelismo ha experimentado una importante evolución dada la aportación realizada por autores diferentes. El impacto que esta práctica ha tenido en América Latina ha contribuido a esta evolución de manera que se ha relacionado con diversas consecuencias tales como la desigualdad, cuestión esencial de este trabajo. En la actualidad existe discusión sobre cuáles son los atributos que deben definir las prácticas clientelares como, por ejemplo, es el caso de algunos autores que apuestan por la relación diádica como Scott, otros por la multidíadica como Flap o Stokes, o bien la importancia que se otorga a los roles de la relación clientelar, optando algún autor por dar mayor importancia a los clientes (Auyero), o darle menos (Knoke),

Históricamente, el clientelismo ha sido utilizado por los políticos, habitualmente en sistemas presidenciales dado el poder que tiene el jefe de partido, como medio para la obtención de votos a cambio de favores a distintos sectores de la sociedad. Actualmente, dicha práctica se considera como una de las causas de las malas condiciones económicas de los países que lo sufren, mayoritariamente latinoamericanos, y, sobre todo, de la desigualdad. En cuanto a esta, han sido también numerosos los autores que han estudiado esta problemática en América Latina. Así pues, algunos de estos han sido Joan Prats que, por medio de su obra *Desigualdad y desarrollo en América Latina*, que estudia la institucionalización de la desigualdad desde épocas coloniales hasta hacerse estructural o Mikel Barreda con su trabajo en *Democratización y Desarrollo en América Latina: el Peso de la Desigualdad y la Informalidad*, en el que achaca la desigualdad a la falta de democratización de estos países y debilidad de la institucionalidad política.

Ahora bien, han sido varios los autores que han establecido una conexión directa entre el clientelismo y la desigualdad. En esta visión cabe destacar dos autores; por una parte, Susan Stokes, una de las autoras que más ha trabajado esta cuestión por medio del estudio de casos en diferentes países como Argentina y que defiende que el clientelismo lleva consigo que los clientes sean vistos como víctimas de explotación por parte del patrón y que no permite que las personas más desfavorecidas suban escalones en la sociedad. Por la otra Javier Auyero no considera la relación clientelar como perjudicial

para el cliente, sino que este es cuidado por el patrón el cual ofrece unos bienes y beneficios al cliente, a los que no podría optar por sí solo.

Al mismo tiempo, serán desarrollados otros conceptos como el capital social o el elitismo. Respecto al primero, resulta destacable, sobre todo, la figura de Henk Flap, probablemente el autor que más aportaciones ha realizado sobre esta cuestión por medio de su obra *Patronage: an institution in its own right*. En la misma, lleva a cabo un estudio profundo sobre el fenómeno del capital social y cuáles son sus vertientes. Este trabajo es más tarde complementado con las aportaciones de Coleman, quien añade una serie de atributos al término como su carácter local o su incidencia en el comportamiento de los individuos. Junto a ello resulta interesantes las aportaciones que realizan Susan Stokes y Matthew Cleary, relativas a la diferencia de desarrollo del capital social en democracias avanzadas y en sociedades clientelares. Finalmente, el capital social también es muchas veces vinculado con el capital simbólico, desarrollado por Bourdieu, que constituye la parte emocional de este capital social.

En lo que corresponde al elitismo, el estudio ha sido ampliamente reconocido dado la consideración que se tiene de las élites sobre su rol como actor central cuando de estructurar y analizar procesos en la sociedad se refiere. Las élites normalmente se han encontrado en el epicentro de los debates sobre la desigualdad, la distribución del poder y la riqueza, el rol del Estado, etc. Las interpretaciones que han existido sobre la naturaleza y los rasgos de la élite en las ciencias sociales han sido muy diversos: la élite según el grado de control de recursos, pudiendo ser estos medios de producción o riqueza puramente material, donde encontramos a Samus Khan con su obra *The Sociology of Elites*; según la influencia de este estamento social sobre el resto de la sociedad, donde destacan Acemoglu y Robinson con *Por qué fracasan las naciones: Los orígenes del poder, la prosperidad, y la pobreza*, o bien las diferencias de comportamiento existentes entre otros segmentos sociales y los integrantes de este grupo, parcela en la que se puede mencionar a Alisa Di Caprio, cuyo pensamiento será expuesto más adelante de forma más desarrollada.

Se puede ver como el concepto de élite ha adquirido una gran importancia desde el siglo XX hasta nuestros días fruto de la reestructuración de la sociedad dado el creciente ascenso de nuevas capas sociales con intenciones de participar de forma más activa.

A la hora de desarrollar este trabajo, el enfoque será puesto en dos gobiernos de América Latina: el gobierno de Lula Da Silva en Brasil, y el de Sebastián Piñera en Chile. Lula, en un principio, se caracterizó por ser metalúrgico y sindicalista allá por la década de los ochenta. De hecho, fue organizador de varias de las mayores huelgas que sufrió la dictadura militar en Brasil. Tras ser derrotado en tres ocasiones, Lula decidió cambiar su discurso hacia uno más moderado que le permitió conseguir la victoria en 2002, estando al mando de la presidencia de Brasil durante dos legislaturas. Su carrera política se dio al mando del Partido de los Trabajadores, con el que venció a su contrincante, José Serra, del Partido de la Social Democracia Brasileña. Su victoria quedó en la historia al ganar en la segunda vuelta con más de 52 millones de votos, llegando a alcanzar el 61% de los sufragios. Este gobierno, al ser elegido, fue catalogado por la prensa internacional como una nueva izquierda, con la que se abría un nuevo horizonte.

Al igual que en el caso de Lula, el gobierno de Sebastián Piñera representó un cambio. El presidente también había sido sufrido una derrota en las elecciones anteriores a su elección en 2005; sin embargo, esta derrota contra Michele Bachelet dejó buen sabor de boca por lo que se consideró que debía seguir al frente del partido, Renovación Nacional, para las elecciones de 2009. La derecha chilena se presentó bajo la agrupación Coalición por el Cambio (anteriormente La Alianza) formada por el partido de Piñera (RN), gremialistas y la Unión Demócrata Independiente (UDI). Los sondeos en todo momento dieron como favorito al empresario, que venció en la primera vuelta al expresidente Eduardo Frei. A ello hay que añadir que le benefició la división de voto que hubo en la izquierda fruto de la irrupción de Marco Antonio Enríquez-Ominami Gumucio con la coalición Nueva Mayoría, que absorbió una importante cantidad de votos de los socialistas. Con todo ello, dio comienzo a un nuevo ciclo tras 20 años de Concertación, en el que se dio prioridad a las políticas de estímulo, empleo e innovación con el fin de conseguir el crecimiento económico.

1.2. Preguntas de Investigación

Tras haber llevado a cabo un profundo análisis acerca de la literatura relacionada con el clientelismo, la desigualdad, el elitismo y el capital social existen varios aspectos que requieren especial detalle y atención. En base a este motivo, es idóneo resumir las preguntas de investigación en los siguientes puntos:

- ¿Qué es clientelismo y que le diferencia de otras prácticas, como el populismo?

- ¿Cuál es la verdadera relación existente entre el clientelismo y la desigualdad?
- ¿Cómo se forma el capital social en un sistema clientelista y cuáles son sus efectos?
- ¿Se ven las élites beneficiadas o perjudicadas en este proceso y, en todo caso, que papel asumen en el mismo?
- ¿Qué relación existe entre elitismo y el corporativismo?
- ¿Son los gobiernos de Lula en Brasil y Piñera en Chile clientelistas?
- En el caso de que lo sean ¿Cómo afecta este hecho a la desigualdad existente en ambos países?

1.3. Objetivo de la Investigación

Mediante el siguiente trabajo se pretenden alcanzar los siguientes objetivos:

- En primer lugar, la aclaración de determinados conceptos clave como clientelismo, capital social, elitismo, etc.
- Mismamente, determinar la naturaleza de las medidas tomadas por los gobiernos de Brasil y Chile con el fin de concluir que son compatibles con nuestra percepción de clientelismo.
- Asimismo, establecimiento de una serie de variables cuyo cumplimiento determina la consolidación de un sistema clientelar y una desigualdad continua en el tiempo.
- En el caso de que no sean clientelistas, encuadrar la naturaleza de ambos gobiernos bajo los conceptos estudiados.
- Esclarecer cómo las élites han actuado en este ambiente y hasta qué punto se han visto reforzadas con estos gobiernos.

1.4. Hipótesis

La hipótesis de este trabajo es la siguiente: si bien la desigualdad es una realidad constante en América Latina tanto en el siglo XX como en el XXI, lo que se pretende es demostrar cómo el clientelismo, a pesar de que pueda mejorar el nivel de vida, fomenta la desigualdad en aquellos países en los que existe, yendo a favor de la tesis de Susan Stokes y en contra de la de Javier Auyero. Para ello, se establece una relación de

causalidad donde entran variables como el capital social y donde adquieren un rol fundamental las élites en relación con la importancia que adquieren en este tipo de gobiernos y si son beneficiadas o no.

1.5. Marco Temporal

Si bien la cuestión del clientelismo data incluso del siglo XIX, adquiere relevancia sobre todo en la segunda mitad del siglo XX, fruto de los diferentes gobiernos de América Latina.

Los dos gobiernos elegidos se encuentran en el siglo XXI, donde el clientelismo adopta una versión moderna y la desigualdad constituye uno de los ejes que se encuentra en la agenda programática de la mayoría de los partidos en esta región. Por lo tanto, se tomará como referencia temporal el período que abarca tanto el gobierno de Lula como el de Piñera en cuanto a la desigualdad, mientras que, para el clientelismo, los estudios que adoptan una visión más moderna proceden de finales del siglo XX.

1.6. Marco Geográfico

Este trabajo centrará su análisis en la región de América Latina, si bien también puede denominarse Latinoamérica o Sudamérica. Esta zona fue testigo de numerosos procesos democráticos durante finales del siglo anterior tras dolorosas y largas dictaduras. Respecto a los sujetos de la investigación, serán Brasil y Chile, dos de los estados más importantes de la región tanto por su peso en la economía, en los recursos naturales y en las relaciones con el exterior dado que Chile es el único país perteneciente a la OCDE mientras que Brasil se considera una potencia emergente perteneciente a las BRICS, junto con otros países como Rusia o India.

1.7. Método

El método utilizado durante este trabajo será en su mayoría cualitativo. Este carácter se dará sobre todo a la hora de analizar hasta qué punto se pueden considerar clientelistas las prácticas llevadas a cabo por los gobiernos sujeto de la investigación y el alcance de cumplimiento de las variables dependientes como el capital social. No obstante, también se trabajará de forma cuantificativa sobre todo a la hora de medir la desigualdad en los dos países al ser la forma más razonable para llegar a las conclusiones en la investigación.

De la misma forma, se hará uso de un diseño de máxima semejanza, dado que son países que sufrieron dictaduras militares similares a finales del siglo XX y que se vieron sometidas a un proceso de democratización durante los años 80 y 90. Los gobiernos, además, fueron escogidos tras varias legislaturas del partido al que finalmente derrotaron. Sin embargo, es cierto que difieren en varias cuestiones como la ideología de ambos presidentes o el nivel existente desde el punto de vista socioeconómico.

2. MARCO TEÓRICO.

2.1. Clientelismo

2.1.1. Concepto

El clientelismo ha sido estudiado desde el punto de vista de diferentes disciplinas, donde se encuentran la antropología, la sociología o la ciencia política. Ello ha llevado consigo que sea un concepto de carácter cambiante y difuso, interpretado de forma diferente por los autores de referencia, a modo de ejemplo nos encontramos a John Scott, cuyo estudio dota al concepto de un carácter más primario mientras que otros investigadores como Caciagli o Flap, tuvieron ampliado su contenido de forma más innovadora. Estos aportan diferentes matices que crean un amplio marco teórico del fenómeno del clientelismo político, debiendo tener en cuenta ciertas aportaciones realizadas por estos para así establecer nuestro marco propio.

La primera disciplina que abordó el concepto fue la antropología, encuadrando el clientelismo político como “las relaciones de poder que se producían en las sociedades agrarias primitivas, vínculos de amistad instrumental entre dos personas de estatus desigual donde el patrón utiliza su influencia personal para ofrecer beneficios y protección, y recibe asistencia general y servicios personales”¹. No obstante, esta visión era problemática dentro del análisis de los sistemas políticos de las democracias dada su amplitud semántica y diversidad de contextos. Esto fue argumentado por Sartori, quien achacó que ese estiramiento conceptual daba lugar a conceptualizaciones vagas e indefinidas². Como se mencionó en el anterior párrafo, junto a la aproximación

¹ Scott, J.C., “Patrons-Clients and Political Change in Southeast Asia”, *The American Political Science Review*, vol. 66, n.1, 1972, p.97.

² Sartori, G. *Cómo hacer ciencia política*, Taurus, 2011.

antropológica se encuentra tanto la política como la sociológica. Mientras que la primera hace referencia en cómo el clientelismo afecta a los sistemas político mientras que la segunda trata el clientelismo en cuánto a las relaciones sociales. En este caso, se opta por la aproximación política

Así pues, por medio de esta elección se estudia el clientelismo como una categoría de análisis más específica y más actual como es la aproximación política, en la que se deja atrás el modelo diádico más simple, es decir, aquel estudiado por John Scott, apto para las comunidades pequeñas y las sociedades rurales primitivas, por no servir este para el análisis cuando las comunidades entran en contacto con un sistema económico-social más amplio, cambiando las funciones y el contenido de la relación y desarrollándose relaciones multidiádica³. Con esto se quiere decir que la relación multidiádica es más apropiada para el estudio actual dado que este se basa en modelos socioeconómicos en los que no cabe la relación diádica arcaica estudiada por la antropología.

También es necesario diferenciarlo de otros conceptos. En este caso, además, de clientelismo desde el punto de vista político, se trata de un clientelismo moderno y no tradicional. La diferencia radica en que el primero de ellos, también denominado de partido⁴ opta por una relación de una mayor dimensión espacial, donde el partido político, que juega un papel fundamental, es visto como una organización compuesta por una maquinaria compleja, apoyada por intermediarios como pueden ser las grandes corporaciones, agrupaciones sociales o funcionarios estatales, mientras que la concepción tradicional trata al clientelismo como una relación siempre entre individuos en un ámbito territorial limitado.

Así pues, no se debe asimilar a la búsqueda de rentas (rent-seeking) o la corrupción dado que estas son una simple búsqueda de bienes públicos con el fin de obtener una ganancia privada, en la que, a diferencia del clientelismo, no existe una conexión fuerte ni lealtad entre los actores que la llevan a cabo. Lo mismo sucede con el patronazgo, quizás el término con el que puede existir más confusión dado que éste se basa en la transacción diádica entre políticos dentro de un partido o gobierno, sin embargo, en este caso no existen lazos con la clientela como pueden ser los protagonizados por el patrón o los intermediarios.

³ Caciagli, M. *Clientelismo, corrupción y criminalidad organizada*, CEPC, Madrid, 1996.

⁴ Así fue denominado por Luigi Graziano en su obra *Clientelismo E Mutamento Político*.

2.1.2. Diferencia entre clientelismo y populismo.

Finalmente, el último término con el que se ha de diferenciar el término es el populismo, dado que existe una delgada línea entre ambos y su naturaleza puede llevar a la confusión. Dentro del populismo existen diferentes enfoques sobre el que se puede estudiar, tales como un movimiento social⁵ o como discurso ideológico⁶. Sin embargo, una vez vista la literatura existente, el enfoque más adecuado para diferenciar ambos conceptos es el populismo como una estrategia política.

Sí que es cierto que esta perspectiva de populismo coincide con el clientelismo en que se basa en “el apoyo de una gran masa poblacional como la base de su sustento político”⁷. Con ello se hace uso de recursos para mantener un vínculo con los seguidores⁸. El líder trata de ejercer el poder por medio del apoyo directo, utilizando su dominio político y dejando en segunda posición todo atributo económico, sociológico o cultural. Otro aspecto importante es que desempeñaría el poder con un excesivo reduccionismo, desconociendo cualquier interacción con otras dimensiones como las relaciones con otros países o los grupos de poder.

En comparación con el clientelismo, existen diversas diferencias que requieren aclaración. En primer lugar, el populismo se basa en una relación directa, en la que no se reconoce ninguna mediación organizativa o institucional, sino que el líder habla en nombre del pueblo a través de una relación carismática y personalista. Como se verá posteriormente, el clientelismo al que se hace referencia sí que reconoce y considera necesaria la consolidación de una estructura organizativa determinada en la que exista intermediación local puesto que, en palabras del autor Nicos Mouzelis, el populismo es hostil a toda intermediación local que exista⁹. De la misma forma, el populismo se presenta con un discurso rompedor del *status quo* dominante. Así pues, una de las fortalezas de esta estrategia política es la oposición frente al enemigo, en este caso, las élites. El liderazgo populista se presenta con un discurso antipolítico tratando de cambiar

⁵ En este caso, destaca la labor de Gino Germani.

⁶ Sobre este enfoque los autores más destacados han sido Ernesto Laclau y Emilio de Ipola.

⁷ Weyland, K., “Clarificando un concepto: el populismo en los estudios sobre América Latina”, Releer los populismos, Corporación Andina de Acción Popular, Quito, 2004, p.32.

⁸ Una diferencia muy importante es la diferencia de denominaciones ya que en el clientelismo es patrón-clientela, mientras que en el populismo es líder-seguidor.

⁹ Esta visión la adopta en su obra “Populismo y clientelismo como modos de incorporación de las masas en sistemas políticos semiperiféricos”.

las condiciones de convivencia de las élites para así producir un cambio en la sociedad. Por lo tanto, el populismo, de contenido antielitista, se presenta como una opción antagónica frente a la ideología del bloque dominante y sus estructuras organizativas¹⁰. Por el contrario, el clientelismo no muestra esta posición adversativa con las clases dominantes, sino que es completamente compatible con la convivencia con las élites. De hecho, en este marco teórico se estudiará como el clientelismo lleva consigo el fortalecimiento del elitismo, tanto de forma coetánea a las prácticas o bien como consecuencia.

Finalmente, es interesante puntualizar que ambas prácticas no son incompatibles entre sí, es decir, en un régimen populista cabe la integración de métodos clientelares por parte del líder con el fin de mejorar su posición de líder y el apoyo de las masas para consolidar el proyecto político que defiende. Ahora bien, estas redes clientelares no estarían por encima del vínculo directo líder-seguidor, sino que complementarían la interacción con sus seguidores con el fin de conseguir recursos e información.

2.1.3. Atributos del concepto

Para abordar este subapartado, la aportación que realizaran diversos autores resulta trascendental ya que, con ello, es más sencillo determinar las características que distinguen la naturaleza del fenómeno clientelista. En primer lugar, Francisco Gutiérrez lleva a cabo una gran aportación al considerar al clientelismo un “sistema de lealtades asimétricas”¹¹. De esta forma nos encontramos con tres atributos que definen muy bien a lo que nos pretendemos referir. El primero de ellos, es decir, el ser un sistema, hace referencia a que no deben de tratarse de encuentros aislados ni transferencias ocasionales o de poca relevancia, sino que han de ser relaciones que perduran y no se limitan al momento electoral. Las lealtades, por su parte, se refieren a la asociación entre patrón y cliente¹² marcada por una sensación subjetiva de interdependencia, ya que el patrón se nutre del apoyo de sus votantes y los clientes obtienen privilegios que no obtendrían si no fuera por la práctica clientelar, mientras que, por último, con el término asimetría se hace alusión a la desigualdad existente en la relación de poder generada.

¹⁰ Vilas, C., *La democratización fundamental. El populismo en América Latina*. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, 1995.

¹¹ Gutiérrez, F., *La Ciudad Representada: Política y Conflicto en Bogotá*. Bogotá, D.C. Tercer Mundo, 1998.

¹² En nuestro caso, además, se incluye la labor del Bróker como intermediario de la relación

A esta aportación inicial de Gutiérrez, se puede sumar la presentada por Rocío Rubio, que añade la instrumentalidad y procedencia de los recursos como elementos para tener en cuenta¹³. Con el primero de ellos, señala a las amistades aprovechables basadas en principios como la expectativa de futuro, la reciprocidad que produce lealtades y la memoria de intercambios, todo ello custodiado por una relación constituida por la confianza mutua. En cuanto a la procedencia de los recursos, estos suelen ser de carácter públicos, ya que son de los que suele disponer con mayor facilidad el patrón fruto de su posición privilegiada en el gobierno, pero sujetos a una política no programática “que utilizan los políticos para ganar y mantenerse en el poder, comercializando los votos por favores a los individuos”¹⁴.

Por lo tanto, se habla de una relación sustentada por la reciprocidad, dependencia mutua, carácter personal y la confianza¹⁵, girando todos estos rasgos en torno a la lealtad y asimetría. Ahora bien, otro aspecto que se debe tener en cuenta es que se trata de una relación desigual donde la clientela se supedita a un poder personal y directo de una figura como el patrón. Esta dependencia del cliente se supone una limitación a las posibilidades alternativas de acción debido a esta diferencia de status en la relación.

2.1.4. Clientelismo y relación de causalidad.

De esta manera, teniendo en cuenta lo anterior, con el fin de llegar a nuestro objetivo, la desigualdad, resulta necesario establecer la relación de causalidad.

En primer lugar, para aproximarnos a nuestra teoría, el gobierno clientelar al que nos referimos debe estar marcado por la consolidación de las relaciones multidirigidas, es decir, que supere la relación básica entre patrón-cliente para dar entrada a un paso intermediario, como es el Bróker, elemento que dentro del clientelismo moderno al que nos referimos desarrolla un rol fundamental al ser en numerosas ocasiones el nexo. Los roles en este tipo de relaciones constituyen un factor fundamental ya que, pueden ir cambiándose, es decir, puede haber distintas personas desempeñando ese papel en períodos diferentes, pero las configuraciones de poder son estables. En el caso del patrón, o *boss* como es utilizado en ocasiones, se trata del jefe de partido. Éste invierte en

¹³ Rubio, R., *No hay paraísos sino los perdidos: historia de una red clientelista en Bogotá*. Bogotá, D.C. Universidad Nacional de Colombia, 2003.

¹⁴ Stokes, S. et al., *Brokers, Voters and Clientelism*. Cambridge U. Press, 2013.

¹⁵ Schröter, B. “Clientelismo Político: ¿existe el fantasma y cómo se viste?”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 72, n.1, 2010, pp.141-175.

infraestructuras, pero no en aquellas que agreguen intereses y el cumplimiento del programa, sino en aquellas que hacen vínculos con sus seguidores directos, por lo general, mediante pagos materiales¹⁶. Es decir, el principal interés del patrón no va a ser cumplir con lo establecido en su programa sino en invertir en aquello que le va a reportar un posterior apoyo o beneficio. De esta forma, hace uso de su influencia para monopolizar los cargos y así mostrar una función paternalista y de protección. En este punto, no se trata de la elección de allegados o familiares, sino de personas elegidas a dedo por el patrón. Por ejemplo, la elección polémica de Antonio Palocci por parte de Lula como Ministro de Hacienda, siendo este el puente entre el nuevo gobierno y el empresariado¹⁷.

Por otro lado, se encuentran los brókers, los cuales destacan por contar con el privilegio del conocimiento y la información. Su capacidad se basa en ser consciente de las preferencias de los votantes y las circunstancias de estos, tanto de forma agregada, es decir de intereses comunes a grupos de votantes como individual, lo que lleva consigo que posea una habilidad para monitorizar el votante. En este punto, se puede recalcar la aportación que realiza Javier Auyero, al denominar a los Brokers como “conseguidores”, al poseer una función de guardianes del flujo de bienes y servicios proveniente del brazo ejecutivo del poder, así como del flujo de apoyo y votos de los clientes¹⁸. Ahora bien, este rol es, sin duda alguna, el más difícil de percibir para el observador externo. Es por ello por lo que, a pesar de no poder ser reconocidos de forma exacta, es obvia su relación con el círculo íntimo del poder y su pertenencia al sistema.

Por último, nos queda la figura del cliente, sobre la cual autores como Javier Auyero señala que no se le da la importancia suficiente cuando realmente de ellos depende el mantenimiento en el poder del patrón. De esta manera, Auyero, por medio de sus estudios ha tratado de dar primar la relevancia de los clientes frente al protagonismo que suelen tener tanto el patrón como los brókers¹⁹. En este caso, el autor defiende que normalmente los estudios solo se centran en los clientes como forma de entender el voto, pero la cosa va más allá. Con este pensamiento se hace referencia a que, normalmente, estudios como los llevados a cabo por autores como Susan Stokes, siempre han puesto el

¹⁶ Kitschelt, H. “Linkages between citizens and Political in democratic politics”, *Comparative Political Studies*, 2000.

¹⁷ De hecho, debido a un escándalo político tuvo que dimitir en 2006.

¹⁸ Auyero, J., “From the client’s point of view: how poor people receive and evaluate political clientelism”, *Theory and Society*, 1999.

¹⁹ Auyero, J., Op.cit

rol del cliente en segundo plano, como si únicamente tuviera relevancia el patrón y estos fueran únicamente herramientas de dominación, sin tener en cuenta como los clientes actúan frente a este tipo de circunstancias y relaciones sociales.

Una vez superada la creación y consolidación de la relación multidirigida, se da paso de forma seguida al establecimiento de un capital social. En este caso, se puede definir este fenómeno como "todos los beneficios futuros esperados derivados no del propio trabajo, pero sí a partir de conexiones con otras personas"²⁰; sin embargo, estas conexiones, desde mi percepción, deberían ser sustituidas por las circunstancias y los vínculos sociales de los individuos. La idea clave de este aspecto es que las personas llevan a cabo un comportamiento diferente en función de los resultados que se pueden obtener de un sistema, así es como se crean las redes sociales y las normas de reciprocidad, cooperación y confianza. Este rasgo podría integrarse dentro del estructuralismo defendido por Foucault, quien defiende que el poder "implica a quien lo ejerce y a aquellos sobre los que es ejercido"²¹. En este punto, en desacuerdo con el pensamiento de autores como Audelo, que declara que las prácticas clientelistas son una manifestación de un déficit de capital social²², de manera que ve incompatible la existencia de un capital social en un gobierno clientelar, puesto que sí que se puede consolidar un capital social en una relación clientelar. Antes de terminar con esta cuestión, es importante no confundir este término con el capital simbólico, el cuál hace referencia a un componente mucho más emocional y no tan material, "bajo el velo de las relaciones morales"²³.

Este capital social se traduce en una actitud parcial por parte del patrón. Cómo apuntan Kitschelt y Wilkinson, por medio de este capital social se ofrece un programa que impacta en una categoría concreta de votantes, que se ven beneficiados debido al trato que les ofrecen los políticos y que determinan una especie de *quid pro quo* de su voto²⁴. La clave de esta cuestión es que el patrón posee información de los clientes, y con ella tiene la potestad de monitorizar los votos, castigarlos o premiarlos en función de cómo se

²⁰ Flap, H.D., "Patronage: an institution in its own right", *Social Institution*, 1999.

²¹ Foucault, M., *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings, 1972-1977*, Vintage, 1980, p.178.

²² Audelo, J.M., "¿Qué es clientelismo? Algunas claves para comprender la política en los países en vías de consolidación democrática", *Estudios Sociales*, 2014.

²³ Bourdieu, P., *El Sentido Práctico*. Club Siglo XXI, Buenos Aires.

²⁴ Kitschelt, H., & Wilkinson, S., *Patrons, Clients, and Policies, Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*. Cambridge: CUP, 2007.

ha votado. De esta forma, se llega a un punto en el que a los clientes optan por dejar atrás la ideología prefiriendo la relación personal con el poderoso y actuar en función de los beneficios que les reporten la distribución no programática del patrón.

Por lo tanto, con esta práctica hay un estrato social, aquellos que cumplen con la voluntad del patrón, que se ve beneficiado en detrimento de aquellos que no aceptan los favores políticos²⁵. Así, se considera que la estrategia más común de distribución clientelar es aquella en la que sale beneficiado un determinado grupo social de manera que sale más rentable “distribuir en favor de miembros de un grupo en lugar de individuos que no pertenezcan a un grupo en concreto”²⁶ y con ello llamar la atención de los demás grupos que no apoyan al patrón. Es así como se va marcando una mayor diferencia entre estratos sociales tanto entre individuos dentro del mismo como entre estratos diferentes. Esta serie de variables permiten que se siga llevando a cabo una consecuencia de esta amalgama de prácticas que constituye un eslabón dentro de nuestra cadena teórica: el elitismo.

2.2. Elitismo

2.2.1. Concepto y relevancia en la sociedad

Al integrar el clientelismo en la relación de causalidad se hace referencia al aumento de su consolidación y relevancia dentro de un sistema clientelar. A partir de ahí, resulta interesante observar cómo sacan provecho de la relación de dependencia patrón-cliente, actuando en muchas ocasiones como brókers. Ahora bien, no se puede confundir el elitismo con circunstancias como la mera posesión de abundantes recursos, sino que consiste en un grupo superior relativamente delimitado, de difícil acceso y estable. Este grupo suele hacer uso de sus influencias, las cuales son desplegadas en diversas esferas de la sociedad, como el ámbito público, privado o legislativo.

En primer lugar, no debe confundirse con otros términos como clase alta, clase dominante u oligarquía, a pesar de compartan atributos como el poder, la riqueza o la autoridad. Para el estudio del elitismo, para establecer la conexión con las variables

²⁵ Esta afirmación se puede integrar en la teoría sobre estratificación social de Weber, por la que el Estado y el partido tienen una gran influencia sobre otras áreas fruto de la interacción entre riqueza, prestigio y poder.

²⁶ Chandra, K., *Counting heads: a theory of voter and elite behavior in patronage democracies*. New York: Cambridge University Press, 2007.

mencionadas anteriormente, resulta coherente hacer uso de las conclusiones a las que llega con su investigación la autora Alisa DiCaprio y por las que establece que uno de los parámetros por los que debe estudiarse el elitismo es por medio de la influencia de las elites sobre el comportamiento del resto de la sociedad – lo que incluye el control de las instituciones, así como los aportes o dificultades que las élites ejercen para el desarrollo de la democracia²⁷. Por lo tanto, para nuestra investigación resulta lógico estudiar las élites centrandolo la teoría en como estas con capaces de influir en la sociedad, tanto en las esferas altas como en los estratos más bajos de la población.

Otra cuestión que debe resaltarse es qué marca el límite de pertenencia a la élite. Como se ha mencionado brevemente, en este trabajo se adopta la visión de que se encuentran en esta posición aquellas personas que tienen influencia en la toma de decisiones de carácter político, sin tener que pertenecer a la clase política, pudiendo estar basado su poder en su capacidad económica. Ello se plasma por ejemplo en su rol en hacer efectivas las políticas y que en el clientelismo supone una importancia digna de recalcar. Estos espacios donde se concentran las decisiones políticas son tanto en el sector público y en el sector privado. De ahí se explica la influencia que las elites puedan tener en el sistema clientelar y en cómo puedan ser asignados los recursos públicos a cambio de favores.

En el ámbito del sector público puede observarse, sobre todo, en la capacidad para facilitar o restringir la aplicación de medidas en función de que representen mejor o peor sus preferencias. Este rasgo del elitismo puede encuadrarse en la segunda dimensión del poder, por la que una parte puede impedir que otra tome decisiones que afecten a los intereses de la primera. Ello tiene como consecuencia, entre otras cosas, una desproporción legislativa, en la que estos grupos tienen una mayor influencia en la creación de políticas que otros, lo que se puede plasmar en que estén más a favor de una política clientelar que le va a reportar un beneficio antes que otra. Esta situación es muy común cuando existen grupos de interés (Lobbys)²⁸ que ejerce una gran influencia sobre las decisiones de los gobernantes. Por la parte del sector privado, se hace referencia a la formación, a través de estas élites, de grupos económicos que controlan gran diversidad

²⁷ DiCaprio, A., *Introduction: The Role of Elites in Economic Development*. Oxford: Oxford University Press, 2014.

²⁸ Los grupos de interés están formados por personas que cuentan con un fin común. Ese fin tratan de conseguirlo por medio del financiamiento, el apoyo o la influencia a los partidos políticos. Suelen darse mayoritariamente en los sistemas más capitalistas.

de empresas con esquemas piramidales. Esto es lo que se denomina “resiliencia organizacional”²⁹, en la que “la clase empresarial sistemáticamente ha tendido a entrelazarse con la esfera política y el Estado”³⁰.

2.2.2. Diferencia con el corporativismo

Para profundizar aún más en el estudio del elitismo con el fin de llegar a conclusiones lógicas y completas, establecer las diferencias conceptuales y materiales con el corporativismo será de mucha ayuda. El corporativismo es un concepto que proliferó durante el siglo XX, al estar vinculado con el fascismo y las distintas experiencias autoritarias. Este corporativismo hace referencia al control de las clases dirigentes de la evolución de una sociedad agrícola a una industrial, siendo las corporaciones órganos del Estado subordinadas a él. Todo bienestar e interés de la sociedad se encontraba subordinado al desarrollo económico.

Sin embargo, el corporativismo no se quedó en este tipo de regímenes, sino que ha evolucionado con el paso del tiempo hasta ser compatible con sistemas democráticos. Esta evolución fue estudiada por diversos autores a partir de la década de los 70, como Schmitter³¹. El corporativismo defendido por estos autores remite a la gobernabilidad de las democracias por medio de los intercambios entre las organizaciones de intereses que tiene al Estado como director o mediador de estas operaciones. Los actores privados vuelven públicas sus posiciones relativas y asumen responsabilidades ampliadas. Se produce, además, una justificación de las prácticas tecnocráticas en la gestión pública y una creciente influencia de los grupos de presión.

En este punto, la distinción más importante que determina el camino a seguir es la existente entre corporativismo estatal o corporativismo social (a partir de ahora neocorporativismo). Las diferencias entre ambos términos se dan en diferentes ámbitos. En primer lugar, el primero de estos proviene de la creación de asociaciones que no son voluntarias, sino que provienen del Estado. Estas asociaciones aparecen como una extensión de la burocracia estatal y no como expresión de los intereses políticos de sus

²⁹ Este término consiste en el mantenimiento de los privilegios entre los miembros de la élite, a pesar de los arreglos constitucionales.

³⁰ Dávila, C. “The current state of business history in Latin America”. *Australian Economic History Review*, 2013

³¹ La aportación culmen de Schmitter en esta cuestión es su obra “Modes of Interest Intermediation and Models of Societal Change in Western Europe” de 1979.

miembros, por lo que la distancia entre lo público y lo privado se diluye. En el caso del neocorporativismo, tanto las asociaciones como el Estado gozan de cierta autonomía, dándose este fenómeno a causa de la evolución de la sociedad civil, del sistema económico capitalista y del propio Estado. El Estado promueve y favorece esta dinámica social y autonomía de los actores colectivos, pero no la impone, como sí hace en el corporativismo estatal. Por lo tanto, es evidente que el papel que cobra el Estado es fundamental.

El neocorporativismo, entonces, implica:

“La adaptación del sistema liberal democrático a la complejidad organizativa del Estado, sin alterar los principios básicos de ese orden político, construyéndose en virtud de las naturales tendencias monopolísticas u oligopolísticas de la representación de los intereses y el reconocimiento mutuo del poder de cada actor para influir sobre los demás”³²

Otra de las cuestiones sobre las que cabe diferenciar ambos conceptos es su carácter estatizante o privatizante³³. El primero consiste en la conquista y subordinación de las organizaciones de la sociedad civil a manos del Estado mientras que el segundo se refiere a la penetración del Estado por parte de los grupos de poder, los cuales llevan a cabo la formulación de políticas públicas bajo control privado. La naturaleza estatizante sería propia del corporativismo estatal y la privatizante del neocorporativismo.

En términos comparativos, es cierto que el elitismo y el neocorporativismo se rozan y pueden ser difícil su distinción. El primero de estos fenómenos se da con una mayor generalidad, es decir, se basa en la influencia y el control que tienen las élites sobre el conjunto de las instituciones del Estado. Así pues, las élites pueden tanto impedir como promover que se tomen decisiones en función de sus intereses. Se trata de una especie de Status Quo, en la que los grupos dominantes ven mantenidos sus privilegios sin el menoscabo de sus intereses, bien perteneciendo al gobierno y la clase política, o por medio de la presión sobre el mismo.

³² Perez Yruela, M., & Giner, S., “Corporativismo; el estado de la cuestión”, *REIS*, Centro de Investigaciones Sociológicas, no.31, 1985, p. 13.

³³ Esta aportación es obra de Guillermo O’Donnell a través de “Acerca del corporativismo y la cuestión del Estado”.

El neocorporativismo, por su parte, se puede encuadrar dentro de un gobierno elitista, de manera que el Estado lo que hace en este caso es asociarse con la élite empresarial, en detrimento de otros grupos, para que, por medio de su estructura, colaboren en la aplicación de la política gubernamental ayudada por una burocracia leal. De esta forma, el crecimiento económico y el desarrollo no se persigue por medio de la competencia sino a través de las élites económicas asociadas al poder político. En definitiva, se puede afirmar que el neocorporativismo constituye un subgrupo dentro del elitismo por el cual un determinado grupo de poder, en nuestro caso las élites empresariales, se ve beneficiado por encima del resto, como puede ser, por ejemplo, la Iglesia, los sindicatos o los medios de comunicación.

Por lo tanto, a través del elitismo se da paso al último punto que forma nuestra relación de causalidad: la desigualdad.

2.3.Desigualdad

Con este apartado se va a tratar de abordar el concepto de desigualdad desde la perspectiva que va a ser tomada en este trabajo. Sobre la cuestión del concepto, este cuenta con tal amplitud y tantas vertientes que es imposible enfocarse en la desigualdad como concepto general. Su presencia en América Latina data de épocas coloniales por lo que resulta más lógico tomar en cuenta la desigualdad, centrándonos en como ésta es una consecuencia directa del clientelismo y de las prácticas de este. Para ello se estudiará en cuanto al nivel de ingreso en las personas, medida por medio del coeficiente de Gini.

El hecho de que las sociedades clientelistas se cimenten sobre un modelo económico excluyente que beneficia unos y penaliza a otros explica en gran medida que persista un enorme déficit en la ciudadanía social y civil³⁴, manifestada en la desigualdad de ingresos. Esta elevada desigualdad en los ingresos lleva consigo que se limite la expansión de la ciudadanía³⁵ y que ésta no cuente con la fuerza suficiente como para cuestionar un régimen.

³⁴ Adelantado, J., & Scherer, E., "Desigualdad, democracia y políticas sociales focalizadas en América Latina" Estado, Gobierno y Gestión Pública, n.11, 2008, p.120.

³⁵ En este caso, con ciudadanía se hace referencia a la construcción y desarrollo de los derechos y deberes de los ciudadanos.

Esta desigualdad, fruto del clientelismo, se produce por un mecanismo tan sencillo como el acaparamiento de oportunidades³⁶. Este se basa en que los miembros de una red, que adquieren acceso a un recurso que es valioso, que reporta una rentabilidad y que es de fácil monopolización, tratan de acaparar el acceso a tal recurso por medio de la creación de creencias y prácticas que fomenten su control. Este acaparamiento de recursos estatales por los partidos políticos que predomina en el sistema clientelar resulta básico para la reproducción de la desigualdad. De esta forma, “la desigualdad alimenta la dominación que, a su vez, alimenta la desigualdad política”³⁷, es decir, la desigualdad contribuye enormemente a que la población se encuentre dominada por la clase política.

Junto a esta teoría, se puede incluir la aportación realizada por Juan Pablo Luna. Este autor sostiene que uno de los mecanismos claves en la reproducción de la desigualdad es el desarrollo de vínculos entre partidos y votantes, en la que los políticos tratan de representar los intereses tanto de la clase alta como de la baja. En este caso, se introduce un elemento más como es la promesa de bajos impuestos, responsabilidad fiscal y previsibilidad política mientras que a la clase baja le corresponde bienes sociales clientelistas y específicos, con el fin de ganarse al electorado. El resultado de esta operación es observar como los polos opuestos de la sociedad acaban votando a los mismos grupos políticos y sus candidatos, cuya lealtad consisten en ayudar a los pobres, pero manteniendo los privilegios de las clases altas, es decir, la élite a las que nos referimos³⁸, llegando a este punto a cierto populismo, en el que la figura del presidente va ganando fuerza.

Con todo lo anterior, nos centramos en la desigualdad medida a través del coeficiente de Gini, el cual se basa en la desigualdad de ingresos, cuestión que es reproducida con asiduidad dentro de los sistemas clientelares y más aún en aquellos que se han visto influenciados por el neoliberalismo. Por medio de los casos de Brasil, con Lula Da Silva y de Chile, con Sebastián Piñera, se investigará esta cuestión con el fin de demostrar que el clientelismo, basado en la relación entre patrón-bróker-cliente, que supone la realización de favores a cambio de mantener al patrón en el poder y que conlleva la consolidación de las élites en su posición, fomenta la desigualdad en la sociedad.

³⁶ Este término es acuñado por Charles Tilly en su obra *Durable Inequality*.

³⁷ Auyero, J., “Política, Dominación y Desigualdad en la Argentina Contemporánea. Un Ensayo Etnógrafo”. *Nueva Sociedad*, 2004.

³⁸ Esta teoría es defendida durante su obra *Segmented Representation: Political party strategies in unequal democracies* (2014).

3. EL CASO DE BRASIL: EL GOBIERNO DE LULA

A lo largo de este apartado se profundizará en cuáles fueron los vértices que determinaron el primer gobierno de Lula y las primeras medidas que decidió tomar su gobierno.

El gobierno de Lula es uno de los primeros gobiernos que se dan dentro de la oleada de gobiernos progresistas de América Latina, donde se encuentran, por ejemplo, el gobierno de Hugo Chávez o el de Néstor Kirchner. Esto supuso un cambio trascendental en la política brasileña si tenemos en cuenta que el Partido de los Trabajadores (PT) había perdido las tres últimas elecciones en los años 1989, 1994 y 1998. Todas estas derrotas supusieron un importante aprendizaje para Lula, de manera que procuró la articulación de nuevas alianzas para así poder llegar a una parte del electorado que siempre se había mostrado reticente a las alternativas programáticas de la izquierda. Los principales desafíos a los que tuvo que hacer frente se basaron, en primer lugar, en la mejora de la distribución del ingreso para las capas más pobres de la sociedad brasileña, por las que se pusieron en marcha numerosos planes y que suponen el principal eje de la prácticas clientelares que vamos a tratar y, en segundo, la solución de los problemas económicos “que provenían de las crisis mundiales cíclicas que arrastraron a los países, tanto desarrollados, como en vías de desarrollo a planes de contingencia y ajuste, y debía devolver al país a la senda de un desarrollo sostenido”³⁹.

Sin embargo, los primeros pasos dados por Lula no supusieron un movimiento revolucionario como se podría pensar. Ello se debe, por ejemplo, a la “carta al pueblo brasileño”, donde confirmó la continuación de las políticas de su predecesor Fernando Henrique Cardoso basadas en la estabilidad macroeconómica o bien a las sorprendentes elecciones de José Alencar, empresario, como vicepresidente, o Enrique Meirelles, como presidente del Banco Central, lo que muestra. Además, se dio un discurso mucho menos confrontativo que en las elecciones anteriores por medio del estilo “Lulinha Paz y Amor”, que llevaron consigo una orientación hacia el centro político que tuvo como consecuencia que se dejar de considerar al PT como un actor político antisistema. Es a través de esta

³⁹ Baldioli, A., & Leiras, S., “El PT en el poder: los gobiernos de Luiz Inácio “Lula” da Silva y Dilma Rousseff”, *Teseopress*, 2017

moderación ideológica por la que los medios tienden a admitirlo como un partido “responsable e integrado” y cambian su posicionamiento hacia cierta aceptación⁴⁰.

Ello supuso una contradicción al famoso *petismo*, término acuñado para reflejar el carácter conflictivo y confrontador que había desempeñado el Partido de los trabajadores en las anteriores elecciones. De hecho, al llegar a la presidencia, “trató de disipar los temores de las élites y sostener la ortodoxia económica por medio de una dura política de restricción de gastos que había pospuesto el programa social y el carácter reformista del programa petista”⁴¹.

Por lo tanto, estos cambios sociales profundos que prometió el entonces Presidente no se produjeron de forma inmediata y con la inflexión esperada por la sociedad que había apoyado la construcción de su discurso⁴². Ello supuso que el gobierno tuviera que enfrentarse a la crítica por parte de su base de apoyo histórico, la cual se consideró traicionada. No obstante, esta actitud no supuso ningún debilitamiento de Lula, sino que lo que se produjo un fortalecimiento de su autoridad y el comienzo de lo que se denominó “el lulismo”. En este punto, cabe recordar la reflexión que hacíamos en el anterior apartado respecto a la figura del patrón y de la consolidación de una personalidad fuerte dentro del sistema clientelar.

Ahora bien, cabe preguntarse como Lula consiguió superar todos estos retos para terminar su mandato bajo un clima consagratorio⁴³. La primera razón se debe a la continuidad de las políticas económicas del anterior gobierno y la toma de medidas que disuadieron la histeria de las élites con su elección. La segunda se basa en la proliferación de las políticas sociales y la abundancia de los programas de ayuda, en particular, el Programa Bolsa Familia.

Antes de entrar en el estudio de este programa resulta interesante recalcar varias de estas iniciativas.

⁴⁰ Azevedo, F.A., “A imprensa brasileira e o PT: um balanço das coberturas das eleições presidenciais (1989-2006)”, *ECO-Pós*, v.13, n.3, p.54.

⁴¹ Etcheberry, A., “Lula y la Argentina, desde su primer viaje en 1999”, *En Brasil, entre el pasado y el futuro*, Buenos Aires, 2010, p.242.

⁴² Con ello se hace referencia a las primeras intenciones de Lula basadas en continuar con las líneas políticas que había ido llevando a cabo el gobierno de Cardoso y no realizar modificaciones profundas.

⁴³ Palermo, V., “Lulismo, gobierno de Lula y transformaciones de la sociedad brasileña: los términos del debate interpretativo”, *Miríada*, 2013, p.45.

El primero de estos fue el Plan Hambre Cero, que tuvo como beneficiarias a más de 6 millones de familias. Para llevarlo a cabo, contó con la ayuda de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. A través de esta se consiguió un importante descendimiento en la tasa de mortalidad infantil en comparación con la existente durante el mandato de Cardoso, pasando de 32 muertes por cada mil nacimientos a 22,8 muertes⁴⁴.

Otro de los planes de Lula se basó en un plan de reforma agraria por medio del Movimiento Sin Tierra, movimiento social con gran influencia, que trató de tener un mayor alcance que en los anteriores gobiernos. Este grupo tuvo una importante independencia durante el gobierno; sin embargo, se vio afectado por un fuerte debilitamiento fruto del Programa Bolsa Familia, dado que los agricultores se inclinaron por esta opción, y la mejora de la situación de las capas más pobres. Dicho debilitamiento hizo que cuando el plan de reforma agraria fracasara, los directivos no pudieran rebelarse contra el gobierno, sino que tuvieron que mantener las relaciones con el fin de avanzar en la agenda de los asentamientos. Este caso supone un gran ejemplo de la fidelidad de la clientela respecto de la figura del patrón, en este caso Lula, por la que se observa como la población carente de recursos opta por estar ligado a aquella parte que le va a reportar un importante beneficio frente a aquella que se muestra alejada de los que gobiernan el país.

Por último, y antes de dar entrada al Programa Bolsa Familia, también se produjeron avances en el ámbito educativo y laboral. Respecto al primero, puso en marcha el Fondo de Manutención y Desarrollo de Educación Básica con el que se llegó a más de 40 millones de estudiantes y el Programa Universidad Para Todos, con el que se becó a más de medio millón de brasileños. En el aspecto laboral, también trató de mejorar las condiciones laborales de los campesinos a través del Plan de Erradicación del Trabajo Esclavo que liberó a más de 13000 trabajadores que estaban en estado de esclavitud o trabajo degradante.

3.1. Programa Bolsa Familia.

Esta iniciativa constituye el plan social más destacado por el gobierno de Lula, tanto por objetivos como por alcance. Se trata de un programa de bienestar social brasileño cuyo objetivo integra dos instituciones: la familia y la educación. En este punto,

⁴⁴ Sohr, R., "Los Años Dorados de Lula", *Criterio Digital*, 2011, Disponible en: <https://bit.ly/2y5eSYU>.

hay que añadir que el programa no fue creado por el gobierno de Lula, sino que su existencia data de 1998. El presidente, lo que hizo en este caso fue convertirlo en ley nacional. Se basa en que toda familia con niños que se encuentren en edad escolar se beneficie con sumas de dinero directas para su asistencia⁴⁵. Esta ayuda se recibe con la condición de que no haya analfabetos entre los niños ya que, en este caso, la asistencia social respectiva se da por medio de la ley de educación. Los ingresos que perciben las familias varían, dependiendo de sus condiciones y de la cantidad de hijos en edad escolar que tenga⁴⁶.

La proporción de servicios sociales a las personas más necesitadas sin que estos entren en redes de patrocinio o clientela ha sido un objetivo tremendamente difícil en el ámbito del desarrollo. Así pues, la clave para que esto no se produzca es que estos programas se implanten estando libres de toda manipulación política y que se ajusten a los principios burocráticos basados en los derechos. Los ejemplos de programas de carácter social ambiciosos que han acabado en las manos del clientelismo proliferan en la literatura de la política comparada. El hecho de que estos programas garanticen una prestación social limpia es algo complicado aún en los países grandes, como es el caso, por ejemplo, del programa Progresá en México. En el caso de Brasil surge lo mismo ya que junto al hecho de ser un país muy grande, este tipo de programas son llevados a cabo por las autoridades federales junto con la cooperación local, por lo que la rendición de cuentas es complicada de llevar a cabo.

Si bien es cierto que existen controversia sobre si el Programa Bolsa Familia es o no clientelar, lo cierto es que es susceptible de ser integrado en la teoría a la que nos enfrentamos en esta investigación. Los principales objetivos de la Bolsa son aliviar la pobreza y mejorar la educación y salud de los niños de bajos ingresos⁴⁷. Este programa fue implantado por Lula y el Ministerio de Desenvolvimento Social como un derecho inherente a todos los ciudadanos con unos ingresos inferiores a los necesarios para satisfacer las necesidades más básicas y desarrollar el capital humano.

⁴⁵ En este punto se encuadra el asistencialismo, entendido como la ayuda que realiza los gobiernos a sus ciudadanos para resolver problemas sociales. El problema respecto al asistencialismo es que no genera soluciones estructurales, sino que hace que ser pobre sea más atractivo y que haya una mayor resistencia al desarrollo económico.

⁴⁶ Baldioli, A., & Leiras, S., Op.cit...

⁴⁷ Sugiyama, N. B., & Hunter, W., "Whither clientelism? Good governance and Brazil's Bolsa Família program". *Comparative Politics*, 46(1), 2013, 43-62.

De hecho, por alcance y concentración geográfica, se trata del programa de Transferencia Monetaria Condicionada⁴⁸ más grande del mundo. Uno de los aspectos por los que considerar a esta práctica como clientelar es el lugar en el que se llevó a cabo siendo este el empobrecido noreste de Brasil, bastión histórico del clientelismo dado el escaso nivel de poder adquisitivo de sus habitantes, por ejemplo, con el programa Superintendencia para el Desarrollo del Nordeste (SUDENE). Otro ejemplo que se podría incluir son los estudios realizados por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística por el que un sondeo realizado tras el primer gobierno de Lula en el que se reveló que más del 46% de los nordestinos tenían conocimiento personal del intercambio de votos por beneficios materiales como programas de almuerzos escolares⁴⁹. A ello se puede añadir el llevado a cabo por la Asociación de Magistrados que sitúa en un 43% el número de la población que dice conocer a los políticos que compra votos y en 21% la población del Noreste que cambiaría su voto por un beneficio. De hecho, la percepción es bastante negativa respecto a la elección dado que el 73% de los sujetos aseguraron que quien realmente gana con la política son los votantes y no el pueblo.

Las características demográficas del programa, al tratarse de una zona donde normalmente ha proliferado la pobreza y la desigualdad hacen al programa que sea muy propenso al clientelismo, tal y como se ha destacado en el marco teórico. El Nordeste no sólo cuenta con el índice de desarrollo más bajo de Brasil, sino que tiene “la mayor concentración de pobreza rural de América Latina”.⁵⁰ Si se compara esta región con otras en Brasil se observa, en los años en los que Lula se encontraba en el poder, que el nordeste contaba con el mayor porcentaje de hogares con una ganancia menor al salario mínimo. A ello se puede añadir, que más de la mitad de la población vivía en la pobreza⁵¹ y más de un tercio en la indigencia⁵².

Junto con lo anterior, hay que tener en cuenta la participación de intermediarios, en este caso, los funcionarios locales ya que en todo momento han tenido un rol fundamental en esta práctica. Estas autoridades son el principal punto de contacto con los ciudadanos

⁴⁸ Consiste en programas con el objeto de reducir la pobreza transfiriendo dinero a aquellas personas en función de que cumplan una serie de requisitos

⁴⁹ Se hace referencia a que los alimentos de un programa de almuerzos escolares del Ministerio de Educación han alimentado muchas redes locales de clientelismo.

⁵⁰ Banco Mundial, “World Development Report 2004”, Washington DC, 2005, p.59.

⁵¹ Instituto Brasileño de Geografía y Estadística, “Pesquisa Nacional Por Amostra de Domicilios”, Brasilia, 2005.

⁵² Por ese entonces se consideraba indigente cuando las ganancias eran menos de un cuarto del salario mínimo (37,75 reales)

lo que determina una gran oportunidad para estos. La labor se basa en que son los artífices de todo el entramado de admisión⁵³. Con esta participación en el proceso, los políticos emprendedores tienen la facultad de facilitar la entrada y la salida de los distintos solicitantes, lo que puede suponer el ofrecimiento de esta ayuda a cambio de favores en el ámbito electoral. De hecho, ya se han producido casos de este tipo durante el gobierno de Lula. A modo de ejemplo, el diario *Folha de Sao Paulo* denunció que varios candidatos a la alcaldía y al ayuntamiento habían hecho uso de su influencia en el programa para la compra de votos antes de las elecciones municipales de 2008. Estas prácticas fueron localizadas en diferentes zonas como Ceará o Piui que, junto a tres estados del nordeste vieron como funcionarios prometieron a votantes “una tarjeta Bolsa Familia a cambio de su apoyo y amenazaron a los partidarios de los candidatos de la oposición con las pérdidas de beneficios”. Por lo tanto, cuanto más necesaria es la mediación local, mayor es la influencia política en el proceso. Estos intermediarios actúan como burócratas de la calle⁵⁴ que ejercen una importante discrepancia sobre quién obtiene y mantiene las prestaciones.

3.2. Integración de Lula y el PBF en la relación de causalidad.

Antes de entrar en la valoración sobre la relación de causalidad, resulta clave establecer por qué Lula ha de encuadrarse en un sistema clientelista y no populista. Como se mencionó anteriormente, las diferencias más destacadas sobre ambas estrategias políticas son la relación con la población y el posicionamiento frente a las élites. Respecto a la primera, el populismo defiende una relación directa, algo que no se da con los programas sociales de Lula de manera que este no es hostil a las intermediaciones locales, sino que establece unas estructuras organizativas determinadas para cumplir con sus objetivos, siendo estas en su mayoría de carácter local. De igual forma, tampoco se muestra contrario a los intereses de las élites dominantes. Quizás en sus primeros discursos sí que muestra una posición más radical, pero realmente en las elecciones en las que sale ganador y en su gobierno esto no se produce por lo que es capaz de contentar a las diferentes esferas de la sociedad brasileña.

Una vez superada esta aclaración, el siguiente paso es la integración del gobierno de Lula en el marco causal articulado anteriormente.

⁵³ En este punto se incluyen revisión de documentos, entrevistas, introducción de datos personales, etc.

⁵⁴ Término acuñado por Michael Lipsky en su obra *Street-level Bureaucracy*.

El primer peldaño que se estableció sobre nuestra teoría causal es la existencia de una relación multididáctica formada por el patrón, los intermediarios y la clientela. Remitiéndome al anterior apartado, se observa como los funcionarios y las autoridades locales han desempeñado este rol ya que han sido el punto de encuentro entre los intereses del patrón y el beneficio de la clientela. De esta forma, su labor se ha basado en ser los encargados de admitir y proporcionar las ayudas a los beneficiarios de los programas. Se cumple, en este caso esa denominación de “conseguidores” acuñada por Javier Auyero de manera que poseen esa función de ser guardianes del flujo de bienes procedentes del brazo ejecutivo del poder de la misma forma que permiten el flujo de apoyo y votos de la clientela, tanto a favor del patrón como a ellos mismos. En este punto, cabe destacar que en tales programas se excluyeron, en su mayoría, a los funcionarios federales, algo que evidencia la labor de Lula de obtener una posición más independiente y consolidada, pero que no supuso la no adopción de medidas clientelares, sino que la labor de estos fue llevada a cabo por intermediarios locales para tener un mayor acercamiento a la población.

Una vez establecida la relación multididáctica, a través de esta, se crea un capital social, entendido como aquellos beneficios esperados de esta conexión. Cuando se trató la cuestión del capital social en el anterior apartado se dieron una serie de rasgos con el fin de determinar la naturaleza de este término. Así pues, se mencionó que consisten en beneficios obtenidos en función de las circunstancias personales y los vínculos sociales, que lleva consigo que los beneficiarios actúen de forma diferente en función de aquello que le pueda reportar el sistema, lo que supone que haya un *quid pro quo* de sus votos.

En el caso brasileño, se observa como el Programa Bolsa Familia supuso la ayuda a más de once millones de familias, las cuales debido a su situación de pobreza y circunstancias personales obtuvieron este beneficio. En este punto, se cumple con lo señalado acerca de las circunstancias personales y sociales, puesto que van dirigidas a familias pobres, que se encuentren en la zona del nordeste y que son víctimas de la extrema desigualdad en la que se encuentran. A ello hay que añadir, que no sólo puede ser aplicable este programa, sino que si no cumple los requisitos de este puede optar a otro tipo de ayudas, como la educativa en caso de contar con analfabetos, o el programa Fome Zero. De esta forma, sumándose Bolsa Familia a otros beneficios, como

asistenciales o jubilatorios, Brasil llegó a contar con un 34.1% de la población atendida por algún tipo de beneficio⁵⁵.

Esta relación de capital social se ve completada con el *quid pro quo* señalado anteriormente. A partir del examen electoral de 2006, es sencillo de constatar que el voto de Lula se concentró en los estratos más bajos de la población y regiones más postergadas situadas en las regiones del Norte y Nordeste. De hecho, desde la redemocratización de Brasil estos estratos populares, que anteriormente habían sido trascendentales para las derrotas de Lula frente a Collor, se posicionaron por primera vez a favor de un candidato situado en la izquierda en el espectro ideológico. Este fenómeno fue denominado “relineamiento electoral”⁵⁶ por André Singer, y que supuso el desprendimiento de las preferencias electorales de los estratos de clase baja o bajísima renta.

Por lo tanto, el capital social queda consolidado por medio de este intercambio entrelazado de beneficios que finalizan con la reelección y consolidación del patrón en el poder, y, supuestamente, la mejora de las condiciones de vida de los estratos más bajos. Se trata, de esta forma, de personas que dejan atrás o que no profesan ninguna ideología, sino que son absolutamente pragmáticas, y únicamente se mueven en función de aquello que les reporte un beneficio. Así pues, el punto antes señalado de actuar de forma diferente en función del beneficio obtenido se cumple al observar la diferencia en el comportamiento electoral de los estratos del Nordeste comparado con los comicios anteriores al gobierno de Lula.

Con este capital social, lo que se produce es la adopción de medidas y programas que benefician a un determinado estrato social, aquellos que son fieles al patrón. Como se ha mencionado anteriormente, los programas sociales llevaron consigo un importante alineamiento electoral de los segmentos de bajo ingreso. Lo que se consigue con esta fórmula es el involucramiento de los sectores sociales más atrasados, sin acceso a la información o discernimiento crítico, bajo el liderazgo de Lula que los seduce por medio de sus programas descritos como “asistencialistas”. En el ámbito práctico, este hecho se plasmó en las elecciones de 2006, ya que mientras los distintos actores y la opinión pública se centraban en minorar la figura de Lula señalando casos de corrupción como el

⁵⁵ Pochmann, M., “Pobreza, desemprego e desidualdade: anotações importantes sobre o cenário recente no Brasil metropolitano”, *Ministerio de Desenvolvimento Social y Lucha contra el Hambre*, 2011

⁵⁶ Singer, A., “Raízes sociais e ideológicas do lulismo”, *Novos Estudos Cebrap*, n.85, 2009.

*Mensalão*⁵⁷, éste siguió adoptando medidas dirigidas a la periferia de la metrópolis como Luz para Todos⁵⁸, Brasil Sonriente⁵⁹, o Pro Uni⁶⁰, consiguiendo de esta manera una importante adhesión popular y dejando fuera a aquellos sectores que se creían poseer centralidad política.

Finalmente, el último escalón de la teoría de causalidad se basa en el fortalecimiento del elitismo en un gobierno de carácter clientelar. Al tratarse de un gobierno de izquierdas dentro de la oleada progresista que se produjo en América Latina resulta interesante que no se produjera un discurso dirigido contra las élites, como si se produjo en otros países como Venezuela o Bolivia. Lo cierto es que Lula en ningún momento trató de establecer un discurso confrontativo entre la gente común y las élites. De hecho, la relación de Lula con el *establishment*, tanto político como empresarial, fue en todo momento de composición. Sin embargo, las élites no tuvieron participación en los programas sociales implantados por Lula ni tampoco se vio reforzada su posición a través de ellos. Este hecho merece especial atención ya que las élites durante el siglo anterior habían desempeñado un papel muy importante en la política clientelar en la región del Nordeste. Prueba de ello es el caso de Superintendencia para el Desarrollo del Nordeste, en el que se produjo la manipulación del programa federal por las élites políticas subnacionales⁶¹.

Ahora bien, el hecho de que las élites no participaran en los programas sociales propulsados por Lula no significa que no se vieran beneficiados por el clientelismo. De hecho, durante su primer mandato Lula recibió un voto de confianza de parte de las élites, tanto por empresarios como de financieras. Probablemente, el hecho que más esclarezca esta relación entre Lula y las élites sea la financiación del Estado a través de la compra de deuda interna. Ello se debió al objetivo del presidente de salir de la rampa del Fondo Monetario Internacional, la cual llevó a los hogares de más altos ingresos a la compra de

⁵⁷ Este caso de corrupción involucró a funcionarios acusados de haber pagado por apoyo en el Congreso, utilizando para ello tanto fondos públicos como fondos del Partido de los Trabajadores.

⁵⁸ El programa Luz para Todos tuvo como compromiso permitir el acceso a la energía eléctrica a todos los brasileños, llegando a más de siete millones de personas en la región del Nordeste.

⁵⁹ Brasil Sonriente se basó en la implantación de un programa gratuito de salud bucal, que se llevó a más de 4.000 municipios.

⁶⁰ Se trata de un programa creado para la concesión de becas tanto totales como parciales para la formación específica en instituciones privadas de enseñanza superior y que supuso el acceso a 1.2 millones de jóvenes a la educación superior.

⁶¹ Hagopian, F., *Traditional Politics and Regime Change in Brazil*, Cambridge University Press, Nueva York, 1996.

deuda interna con la tasa de interés más lucrativa del mundo, llegando al 10.25% en 2010. En términos económicos, impacta que el 5.4% del PIB de Brasil recayera en los bolsillos de los poseedores de esta deuda en 2009. Para entender la dimensión de esta cuestión, dicha cifra supera 13 veces las sumas destinadas al Programa Bolsa Familia. De esta forma, Lula también llevó a cabo una especie de clientelismo a favor de las élites que se vieron beneficiadas de ciertas políticas económicas, incluso más que los segmentos más bajos de la sociedad, lo que explica que este tuviera apoyo de ambos extremos de la sociedad. Incluso las voces más ilustres del paradigma liberal como Moisés Naím, ex jefe de redacción de *Foreign Policy* afirmó que Lula había sido uno de los presidentes más favorables al sector privado. Posteriormente, se hará referencia hasta qué punto la clase más altas tuvieron un crecimiento económico en el gobierno de Lula en comparación con las esferas más pobres.

Con todo lo anterior, se observa como Lula fue hacedor de un gobierno de carácter clientelista, en el que proliferaron los programas sociales, especialmente el Plan Bolsa Familia, a favor de la clientela. Esta estrategia supuso la consolidación de Lula como el patrón, que fue ayudado por intermediarios de corte local dándose de esta manera una relación multidirigida. A ello hay que añadir que dicha relación llevó consigo la creación y fortalecimiento de un capital social que explica el mantenimiento de Lula durante diez años en el poder, en que se entrelazaron los beneficios entre patrón y cliente. Todo ello, se prolongó durante el gobierno de Lula en el que se observó como se iban tomando medidas y adoptando programas en beneficio de aquella masa más vulnerable y susceptible de entrar en la red clientelar⁶², tanto por circunstancias como por zona geográfica.

4. EL CASO DE CHILE: EL GOBIERNO DE SEBASTIÁN PIÑERA

Sebastián Piñera llegó al gobierno en marzo de 2010, tras 20 años de la Concertación en el poder. Esta llegada supuso la generación de fuertes expectativas debido a la llegada de una administración de centroderecha. El mandato de Piñera se encontró con un Chile que había logrado consensos sobre el mantenimiento y adecuación del modelo económico y social pero que económicamente se encontraba estancado. Esta

⁶² Cabe destacar programas como Mi casa, Mi Vida, aprobada en la recta final del mandato de Lula, dirigido a la construcción de viviendas o el Programa Territorios de la Ciudadanía, aprobado en 2008, de carácter territorial, consistente en la superación de la pobreza y las desigualdades en el medio rural

problemática económica llevó consigo la creciente preocupación de la sociedad que, como se observa, respondió con la elección de un mandatario de centroderecha tras 20 años.

El gobierno del empresario fue irregular dado que la ilusión que proliferaba en los primeros momentos fue poco a poco diluyéndose. Lo cierto es que desde la sociedad existía gran optimismo tanto por el equipo de gobierno, que se consideraba altamente capacitado como por el presidente, quien aparecía como alguien muy inteligente y capaz⁶³. También se produjeron avances respecto al crecimiento económico y de empleo, el cual llegó a ser del 6%. Por otro lado, desde el ámbito social se tomaron medidas, entre las que se pueden destacar la Beca de Vocación de Profesor, la creación de Liceos de Excelencia, así como la eliminación del 7% de cotización de salud para jubilados, la extensión postnatal a 6 meses y el Bono Bodas de Oro.

La irregularidad anteriormente mencionada proviene del comienzo de la ciudadanía a dudar de las capacidades del gobierno para cumplir con todo lo prometido puesto que había una percepción generalizada de falta de experiencia. Con ello, se instaló la idea de que el crecimiento económico realmente era en beneficio de unos pocos y que el gobierno no estaba conectado totalmente con la realidad del país⁶⁴. Además, hubo dos aspectos en los que la ciudadanía fue especialmente crítica, siendo estos la salud y la delincuencia, dos de los puntos sobre los que se cimentaba el programa de Piñera⁶⁵. Respecto al primero, no se observó cambios relevantes en esta temática cuando siempre existieron problemas históricos en este ámbito como las largas listas de espera, la mala atención o la infraestructura deficiente, mientras que, sobre el segundo, dada la enérgica promesa de Piñera, se percibió la labor del gobierno como insuficiente con falta de resultados positivos.

Sin duda alguna, el año más complicado fue el 2011. Este año se caracteriza por caos social, desconcierto, incertidumbre, etc. El desgaste sufrido por el gobierno se debió

⁶³ Esta percepción tuvo mucho que ver con la capacidad de respuesta que mostró el gobierno con el rescate de los mineros en la mina de San José y que llevó consigo que los chilenos vieran en este gobierno la capacidad de fortalecer la imagen de Chile en el mundo.

⁶⁴ A pesar de que los datos económicos respaldaban al gobierno, no existía en la sociedad un aumento del nivel de vida en general, sino que se percibía dicho crecimiento solo para determinadas esferas de la sociedad.

⁶⁵ Gobierno de Chile, *Reporte de cumplimiento de los siete ejes prioritarios del gobierno del Presidente Sebastián Piñera*. Santiago de Chile, Unidad de Gestión y Cumplimiento, División de Coordinación Interministerial, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 2011.

sobre todo a las fuertes manifestaciones ocurridas. Entre ellas se pueden destacar las sufridas en Hidroaysén y el gas de Magallanes⁶⁶, o bien las de carácter estudiantil, que demandaban que se pusiera fin al lucro y hubiera gratuidad. A ello se unieron otros factores como el alza en el precio de los productos y servicios básicos, las deficiencias en el sistema de transporte nacional o el destape de abusos como la colusión de farmacias y el caso de La Polar⁶⁷.

A pesar de este mal año, los dos años siguientes de legislatura fueron más calmados. Se produjo una fuerte disminución de las manifestaciones sociales, llevando consigo un ambiente más tranquilo y una ciudadanía más tolerante y positiva. Se valoró más el crecimiento económico y la consecuente estabilidad. A diferencia de años anteriores, la sociedad consideraba que los buenos datos sí que tenían un verdadero impacto en sus propias vidas. Por lo tanto, el gobierno tuvo un desenlace positivo en el que se percibió como uno capaz de salir adelante y lograr avances a pesar de los imprevistos y las dificultades sufridas. No obstante, estos hechos no fueron suficientes para garantizar la victoria de Piñera, que no fue capaz de vencer la desafección política de los jóvenes y la clase baja.

4.1. Integración de Sebastián Piñera en la relación de causalidad.

Durante el gobierno de Sebastián Piñera se puede apreciar una gran ausencia de prácticas clientelares dado las pocas medidas de carácter social que se implantaron puesto que la mayoría de estas iban dedicadas a un mayor desarrollo de la democracia y al crecimiento económico, independientemente de a quién beneficiara. Ello no quita que el clientelismo se haya podido dar en favor de las élites económicas, algo que se verá posteriormente. No obstante, sí que es cierto que hubo medidas que, aunque no fueron notorias, tuvieron carácter social. Prueba de ello es la Ley por la cual se eliminó el 7% de cotización en salud a los jubilados más pobres o bien el Bono Bodas de Oro, que benefició a más de 30.000 personas y que supuso la entrega de mas de \$168.924 a cada cónyuge. Si bien uno de los aspectos que más destacan de las medidas sociales tomadas con Piñera, a diferencia de Lula, es que este último dedicó la mayoría de sus medidas a ciertos sectores de la población encontradas en zonas territoriales muy delimitadas, algo que no

⁶⁶ Gamboa, R., & Segovia, C., "Chile: el año en que salimos a la calle", *Revista de Ciencia Política*, vol. 32, n.1, 2012, p.67

⁶⁷ Se trató de una estafa financiera por parte de la empresa La Polar en la que se produjeron recaptaciones indebidas y prácticas no autorizadas de gestión de crédito.

se produjo en Chile ya que las medidas en este caso iban enfocadas con un carácter más general.

A ello hay que añadir que ciertas cuestiones que requerían de una mayor dedicación por petición de la ciudadanía no fueron debidamente desarrolladas. Este es el caso de la salud, la educación y la delincuencia. De hecho, ninguna de estas tres áreas recibió más de un 30% de aprobación por parte de la población en las encuestas llevadas a cabo por ADIMARK en el año 2013, destacando la delincuencia, que apenas recibió un 11% de aprobación. Es más, la desaprobación superó la aprobación en términos generales durante los años 2011, 2012 y 2013, algo que no había ocurrido en ninguno de los gobiernos anteriores⁶⁸. Por lo tanto, se podría decir que dado las características programáticas del gobierno de Piñera y el alcance de sus medidas tanto social como territorialmente se trató de un gobierno en el que el clientelismo brilló por su ausencia. Ahora bien, para profundizar en este aspecto resulta necesario estudiar el incumplimiento del gobierno de cada una de las variables de la teoría causal.

Hay que recordar que el primero de los elementos que constituyen nuestra relación de causalidad es la consolidación de una relación multididáctica. Como se vio con Lula, debe existir la figura de un patrón como personaje fuerte dentro del sistema, siendo este el origen de la articulación de las redes clientelares. El presidente brasileño se distanció enormemente de su partido, el Partido de los Trabajadores, con el fin de mostrarse como un verdadero líder. En el caso de Sebastián Piñera, este liderazgo y su configuración como patrón no fue posible. En mi opinión, contaba con varios instrumentos para haber conseguido dicha fortaleza en el cargo. De hecho, su elección se produjo tras veinte años de un gobierno diferente, al igual que en el caso de Lula, por lo que tenía la oportunidad de erigirse como un líder similar. A ello acompañan los buenos resultados, respaldados por un sólido ritmo de crecimiento económico, baja inflación y un nivel de desempleo históricamente bajo. Sin embargo, a pesar de contar con diversos factores que le habrían permitido consolidarse en su posición y ganar popularidad respecto a su población, esto finalmente no fue así. En palabras de Juan Carlos Hidalgo, analista sobre políticas públicas en América Latina, Sebastián Piñera fue en todo momento, excepto en ciertos tramos del primer año, un personaje altamente impopular. Dicha impopularidad es

⁶⁸ CEP., "Evaluación de aprobación de gobiernos de Patricio Aylwin, Eduardo Frei, Ricardo Lagos, Michelle Bachelet y Sebastián Piñera", 2013.

achacada a su obsesión por tratar de ser querido por la población y que le llevó a tomar decisiones impropias de un gobierno centroderecha⁶⁹.

Tampoco existió una clientela determinada a la que iban dirigida las pocas medidas sociales que fueron efectuadas, como sucedió en el caso de Lula y la población del Nordeste. Así pues, aunque es cierto que se tomaron medidas como el bono marzo, cuyo objetivo se basó en la entrega de una determinada cantidad de dinero familias con bajos recursos, estas no llegaron a calar en la población. En este caso, la desaprobación fue mayor si se tiene en cuenta que para esa medida se hizo uso del 25% de la financiación que iba a ir dirigida a impulsar la reforma educativa del gobierno⁷⁰. Este es otro ejemplo de cómo decisiones que podrían haber creado redes clientelares no llegaron a esta posibilidad tanto por la generalidad en su alcance como por la impopularidad de Piñera.

Otro de los aspectos de los que podría haber desencadenado un mayor clientelismo en el gobierno de Piñera es el papel de los brókers. Dicha afirmación se debe a la alta conexión que tenía el presidente con las redes empresariales de Chile. De hecho, si por algo era reconocido con anterioridad a su participación en la política era por ser empresario, lo que determinó que sus relaciones públicas fueran en general conocidas. Además, una de las claves por las que trató de proyectar la imagen de Chile al exterior es, efectivamente, su amplio conocimiento económicos y sus fuertes vínculos con el mundo empresarial. Por lo tanto, la carrera empresarial llevada a cabo por Piñera antes y durante su mandato pudo haber supuesto la utilización de sus contactos para adquirir la condición de brókers y que hubieran intermediado en las medidas sociales de carácter clientelar⁷¹. Con todo esto, resulta evidente que, al no haber existido una red clientelar determinada, no se consolidó ninguna relación multididiádica⁷².

Con la inexistencia de una relación multididiádica establecida, resulta complicado la creación de un capital social. El capital social supone que los ciudadanos, siendo beneficiarios de las medidas sociales clientelistas, actúan en función del beneficio que le

⁶⁹ Hidalgo, J.C., "El Récord de Sebastián Piñera en Chile", *América Economía*, 2013.

⁷⁰ Recordemos en este punto que uno de los aspectos con mayor desaprobación en el gobierno de Piñera fue la educación.

⁷¹ Para más información acerca del desempeño empresarial de Sebastián Piñera véase: *El Valor de Las Conexiones Políticas del Presidente de Chile: El caso de Sebastián Piñera*, obra de Agustín Nicolás Díaz Casanueva.

⁷² Por medio de esta afirmación, se trata de señalar que no es suficiente la existencia de actores que puedan desempeñar los roles señalados, sino que deben haber políticas que coincidan con nuestra visión de clientelista para que exista esa consolidación.

pueda reportar un determinado sistema. Con el caso de Brasil, se apuntaba que la amplia mayoría de los beneficiarios de las medidas de Lula cambiaron su parecer ideológico con la obtención de sus ayudas, lo que explica en gran medida su reelección. En el caso de Piñera, esta posibilidad no se dio. En este punto, cabe destacar los intentos del gobierno de aumentar la participación electoral para un mayor desarrollo de la democracia y conseguir la reelección⁷³. Ello se hizo por medio de la introducción de la inscripción automática en el censo y el voto voluntario. Esta podría considerarse una medida que, con el fin de mostrar apoyo a sectores menos representados, pudiera suponer el cambio del parecer ideológico y fortalecer la figura de Piñera. Sin embargo, los resultados no fueron los esperados, siendo, además, incluso más bajos en las votaciones de 2013 que las de 2009.

Si bien ya se indicó lo que significa la creación de un capital social, llevando este consigo que personas busquen un mayor pragmatismo basado en el beneficio que le pueda reportar el sistema y dejando atrás cualquier tipo de ideología, la sociedad chilena era susceptible de integrarse en este sentido. Ello se debe, por ejemplo, al alto porcentaje de la población que, en 2009, no se sentía identificada con ninguno de los partidos políticos, siendo este del 44%⁷⁴. En el caso de los jóvenes, la cifra fue de 55% en el año 2013⁷⁵. Por lo tanto, el Presidente tenía en sus manos la posibilidad de abarcar este electorado que no encontraba ningún vértice político al que agarrarse. A ello hay que añadir que, en las elecciones de 2013, a pesar de no ser Piñera el representante de su partido, el partido de Bachelet arrasó tanto en los estratos más bajos de la sociedad como en el ámbito estudiantil.

Al no existir capital social y no haber una relación multididáctica consolidada no se encuentran en el gobierno de Piñera una proliferación de medidas que beneficien a un estrato social particular como en el caso de Lula. No existe en el caso de Piñera programas asistencialistas del carácter de Luz Para Todos, Brasil Sonriente y, sobre todo, el Bolsa Familia. Sí que es cierto que se implantaron programas de carácter social, como los ya mencionados Bono de Marzo o el Bono Bodas de Oro, u otros como el subsidio a la

⁷³ Incluso se podría hablar de intento de clientelismo en este tipo de medidas, pero que finalmente no llegaron a calar en la sociedad.

⁷⁴ ADIMARK., *Encuesta de Opinión Pública: Evaluación Gestión del Gobierno*, 2009.

⁷⁵ UDP., *5ª Encuesta sobre participación de jóvenes*, 2013.

vivienda de la clase media o la Ley Zamudio⁷⁶, pero como ya se dijo, estas decisiones no fueron dirigidas a un electorado particular con el objetivo de ser monitorizado, sino que su alcance tuvo una naturaleza más general.

4.2. Elitismo en el gobierno de Piñera.

A diferencia de Lula que, como ya se vio, no destacó por tener una relación exhaustiva con la élite a la hora de gobernar y poner en práctica medidas clientelares, el caso de Piñera es diferente. Es cierto que en Chile se percibieron manifestaciones previas de ocupación de puestos clave y ejercicio del poder por parte de empresarios, en torno a políticas públicas y *lobbys* concretos⁷⁷. Sin embargo, la relación de Piñera con las élites fue mucho más consistente a pesar de que Lula, con sus políticas, también las beneficiara.

El gobierno de Piñera conformó sus gabinetes apostando fuertemente con el mundo empresarial, prometiendo consigo una eficiencia en la gestión⁷⁸. El presidente utilizó su condición de empresario como variable de discriminación positiva⁷⁹, defendiendo el conocimiento especial de los funcionarios-empresarios como mecanismo de reclutamiento y haciendo uso de estos como estrategia de legitimación política.

Los orígenes de esta práctica claramente provienen de los modelos de acumulación neoliberal que se dieron a finales del último siglo, donde determinados grupos eran favorecidos por la política de privatizaciones. Este fenómeno fue propio del régimen de Pinochet, cuya forma de hacer política estuvo marcada por un fuerte componente neoliberal bajo el Consenso de Washington, que otorgó poderes fundamentales a las élites a la hora de gobernar bajo las privatizaciones y el apoyo a la militancia. Esta línea fue seguida a inicios del siglo XXI, en la que se produjo una importante reducción del Estado. Tras los diferentes gobiernos de la Concertación y de Piñera, se hizo evidente la meta de estrechar los vínculos entre la élite política y el poder económico por medio de la ocupación directa de los puestos fundamentales del Estados por la élite empresarial.

⁷⁶ Esta Ley tuvo como objetivo establecer un mecanismo judicial cada vez que se cometiera una discriminación arbitraria, llevando consigo un procedimiento judicial y medidas sancionadoras.

⁷⁷ Viguera, A., "Empresarios y acción política en América Latina. Una perspectiva comparada". *Nueva sociedad*, n.143, 1996.

⁷⁸ Misma estrategia siguió Kuczynski en Perú, por lo que no es el único país en el que siguió esta práctica.

⁷⁹ Es decir, Piñera utilizó su condición de empresario como argumento para convencer a la población, dado los conocimientos económicos que sus status conlleva.

En el caso de Piñera, resulta importante destacar algún dato que ilustra esta preferencia del presidente por las élites a la hora de gobernar. Esta preferencia se debe al especial interés por el cumplimiento de los objetivos económicos por parte del presidente, es por ello por lo que se apoya en esta élite empresarial, amparándose en la eficiencia, en lugar de en la élite más tradicional. Por ejemplo, el primer gabinete con el que elaboró su programa de gobierno estuvo formado por un amplio porcentaje de profesionales provenientes del Grupo Tantaucó, llegando a una cifra total de 1200 empresarios y tecnócratas. Además, a pesar de que se considera que representaba una derecha diferente a la tradicional y que siguió privilegiando la cooperación y consenso de los gobiernos concertacionistas, no dudó en insertar al empresariado y la tecnocracia en las esferas más elevadas del poder estatal⁸⁰.

La diferencia con los anteriores cuadros de gobierno respecto a la incorporación de tecnócratas radica en la introducción de dueños y gerentes de grandes multinacionales y grupos económicos representantes de las élites económicas a la cabeza de importantes ministerios, incluyendo a algunos que habían formado parte de las carteras ministeriales de la dictadura⁸¹. Toda esta amalgama de puestos ocupados por las élites económicas reflejó la meta de Piñera en su gestión, basándose esta en la inversión privada y la facilitación de espacios de lucro.

Otro de los aspectos por lo que se puede considerar el gobierno de Piñera como elitista, y que es defendido por Hugo Fazio Rigazzi, es la formación recibida por los miembros del gabinete, habiendo sido formados en la Universidad Católica para posteriormente ser reclutados por los equipos corporativos de las grandes empresas. Por ejemplo, este fue la senda seguida por las carteras de Economía y Hacienda, por medio de Felipe Larraín y Juan Andrés Fontaine.

Por último, resulta clave hacer referencia a la tesis construida por Alfredo Joignant, quien define tres tipos de trayectorias profesionales en este sentido. Una de ellas es la trayectoria público-privada, que consiste en aquellos sujetos que tras transitar en el mundo privado dan un salto a la órbita ejecutiva, bien por su decisión o por ser convocado por el presidente en cuestión. A ello le siguen aquellos que únicamente han tenido una

⁸⁰ Cabe destacar que, debido a los conflictos de interés, tuvo que llevar a cabo varios cambios en su primer año de gestión.

⁸¹ En este punto se pueden recalcar las figuras de Cristian Larroulet, Ministro General de la Presidencia y Joaquín Lavín, Ministro de Educación.

trayectoria privada, normalmente compuesto por directores o gerentes del mundo empresarial y finalmente, los que tienen un desempeño en la órbita pública exclusivamente, cultivando un perfil ligado al ejercicio profesional y la gestión pública. Pues bien, en el gobierno de Piñera es muy llamativo que el 65.4% de los integrantes experimentó una trayectoria público-privada, un 32,7% únicamente privada y sólo el 2% tuvo su trayectoria profesional ligada de forma exclusiva a la gestión pública. O lo que es lo mismo, casi el 33% de los funcionarios de su gobierno no llegaron participar en el ámbito público, sino que ocuparon altos cargos de la cartera ministerial sin prácticamente mediación.

Si bien con el caso de Brasil y Lula, se afirmaba la adopción de medidas de carácter clientelar, que llevaba consigo el beneficio de un segmento de la población en concreto en función de sus circunstancias y su ámbito territorial, que a su vez tenía como consecuencia la continuidad del presidente en el poder de forma estable, creando un capital social, no sucede lo mismo con Piñera. En su caso, las medidas clientelares y de carácter social, generalmente brillaron por su ausencia, en su caso trató de darle prioridad al crecimiento económico sin tener en cuenta las diferentes demandas sociales, algo que acabó pagando su partido en las urnas. Dicho crecimiento económico, de carácter macroeconómico, se cimentó a través de la integración en su gobierno de numerosos representantes de las élites económicas, que tuvieron una gran influencia en la política programática de Piñera, lo que refleja la diferencia existente entre la independencia de Lula respecto a su partido y la conexión de Piñera con el suyo.

A pesar de no caer en el clientelismo, con Piñera este elitismo sí que desembocó en una especie de corporativismo. Dentro de este fenómeno político, el caso chileno entraría dentro de un corporativismo social⁸², que, como se vio en el marco teórico, es aquel que tiene cabida dentro de un Estado democrático, con unidades territoriales diversificadas, sistemas partidistas abiertos y elecciones estables. En el mismo, se da una estructura política basada en las relaciones entre grupos organizados y el Estado, en la que se producen acuerdos entre determinados grupos de interés, en este caso las grandes empresas, y el gobierno de turno sobre la escasez de recursos disponibles con el fin de

⁸² Otros tipos de corporativismos sería, por ejemplo, el estatal, estudiado en el marco teórico, que se da en regímenes con un sistema de partidos frágil, con elecciones de naturaleza plebiscitaria y con unas autoridades ideológicamente excluyentes.

que ambas partes se vean beneficiadas y que haya un juego en el que ambos ganan, dejando en segundo lugar otros grupos de poder.

Entre aquellos grupos que vieron menoscabados sus intereses en favor de las grandes corporaciones se pueden encontrar, por ejemplo, los sindicatos, cuya importancia en las formas más primitivas del corporativismo fue fundamental. La Encuesta Nacional del Trabajo mostró que la sindicalización de las grandes corporaciones cayó más de un 6%, mientras que en la microempresa fue de únicamente el 1.6%, habiendo más de 73.000 empresas sin sindicatos.

Misma situación sufrieron las fuerzas armadas, cuya importancia se vio disminuida hasta el punto de que se trató de eliminar la jurisdicción penal militar, o los medios de comunicación, que sufrieron el cierre del Diario La Nación por razones políticas tras más de 100 años de existencia, habiendo sido este periódico uno de lo más importantes desde la llegada de la democracia. Incluso la Iglesia asumió un papel menor fruto de las disputas existentes frente al gobierno. Estas consistieron en la defensa por parte de la Iglesia en indultar a una serie de sacerdotes que habían sido inculpados por pedofilia, algo que no fue aceptado por el gobierno. A ello se unieron otras cuestiones conflictivas como el matrimonio homosexual o el aborto.

Por lo tanto, este corporativismo fue continuo durante la legislatura, donde se habla de una especie de captura del Estado⁸³ por parte de los diferentes sectores empresariales. Por ejemplo, este fenómeno se dio dentro del ámbito de vigilancia estatal, sobre todo en el caso del Plan Frontera Norte, cuya adjudicación se dio por medio del pago de sobrepagos. Este mercado estaba controlado por cuatro empresas diferentes: Tecnodata, Sectrade, Santa Victoria y Seguridad Geo, estando todas ellas relacionadas con los máximos mandatarios y exmandatarios de los Carabineros⁸⁴, así como de personas conectadas con el Ministerio del Interior.

También se dio este tipo de prácticas respecto a la producción de litio, parcela de una gran importancia económica dentro del país. Sobre la misma, los vínculos quedaron de nuevo descubiertos cuando Patricio de Solminihac se adjudicó siendo vicepresidente ejecutivo de SQM y hermano del Ministro de Minería la licitación de este mineral. En el ámbito de los medios de comunicación de nuevo se mostró esta faceta corporativista, al

⁸³ Varas, A., *El Gobierno de Piñera (2010-2014)*. Santiago de Chile, Catalonia, 2013.

⁸⁴ Institución policial que integra las Fuerzas de Orden y Seguridad.

ser el control de estos una de las estrategias por parte del gobierno. Ello quedó reflejado en la adquisición por parte del grupo Luksic (controlador de TV13), que tenía profundas conexiones con el gobierno, de diferentes canales de radio con la aprobación del gobierno. Incluso en una cuestión tan conectada con la sociedad civil como el medio ambiente, se observaron este tipo de actuaciones. En este caso todo el staff encargado de la modificación de la ley medioambiental había estado vinculado a empresas termoeléctricas; incluso, la propia Ministra de Medio Ambiente había trabajado para GAC, consultora que se encargó del estudio ambiental para el proyecto. Con todo lo anterior, es evidente que, durante el gobierno de Piñera, las presiones y los vínculos empresariales proliferaron hasta tal punto que un gran número de medidas estuvieron marcadas por los intereses privados de estos grupos económicos.

5. ESTUDIO DE LA DESIGUALDAD EN AMBOS REGÍMENES

Una vez abordada la integración de ambos gobiernos en nuestra relación de causalidad, el último paso consiste en determinar si verdaderamente esos programas asistencialistas de naturaleza clientelista inciden o no en la reducción de la desigualdad. Como ya se estudió, estos programas proliferaron durante el gobierno de Lula y permitieron, en gran medida, su mantención en su puesto gracias al apoyo de las personas beneficiadas⁸⁵. Por la otra parte, Piñera trató de darle más prioridad al crecimiento económico y no tanto a las prestaciones sociales condicionadas, eso sí, con un gobierno marcado por la voz de las élites económicas.

En el caso de Lula, lo cierto es que los datos proporcionados por el Banco Mundial van en su favor, en un primer momento. De hecho, la reducción de la desigualdad en el índice de Gini llega a ser de 57.6 a 53.7 entre los años 2003 y 2009, dándose una reducción a un ritmo de 1.2% anual, lo que es considerado como el nivel de desigualdad de ingresos más bajo en los 30 años anteriores⁸⁶. No obstante, estos datos en todo momento generaron controversias. Dicha controversia no fue dirigida a la idoneidad de los datos oficiales, sino que se refirió a las posibles limitaciones técnicas existentes en los sondeos, lo que

⁸⁵ Ello se observó en la diferencia entre las primeras elecciones de Lula y por las que fue reelegido. Respecto a las primeras, el apoyo del sur fue del 51.7% mientras que el del Norte fue de 44.3%. En el segundo caso, el sur mostró un apoyo del 46.5% mientras que el Norte mostró un 77.1%, cifra que dista mucho de las primeras elecciones.

⁸⁶ Barros, R.P., "Markets, the State and the dynamics of inequality: Brazil's case study". *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?* Brookings Institute Press, Washington DC, 2009.

hizo que ciertos observadores miraran con escepticismo la caída de la desigualdad. De esta forma, resulta interesante observar una percepción de la desigualdad diferente y más concreta en base a datos y aportaciones de autores.

En primer lugar, no cabe duda de que uno de los grandes logros de Lula fue la reducción de la pobreza. En esta cuestión, se puede señalar que en su primer mandato el número de brasileños encontrados en la miseria se encontró con una reducción del 19,18% entre los años 2003 y 2005, según los datos divulgados por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística. Además, el índice de pobreza que se encontró Lula, siendo este de un 28,2% se redujo hasta el 22,7% en su primera legislatura. Si juntamos los datos obtenidos en sus dos mandatos de gobierno, se calcula que alrededor de 20 millones de brasileños, de una población de 190, salieron de la pobreza gracias a los distintos programas sociales.

Ahora bien, a la hora de hablar de desigualdad, la cuestión varía. Dicha variación se puede basar en el estudio realizado por Marcelo Medeiros, Fabio Castro y Pedro Souza, investigadores de la Universidad de Brasilia. En este estudio se produjo una contribución muy importante al usar datos del impuesto de la renta y no únicamente la muestra de viviendas familiares. Olivier Shutter, informante del Consejo de los Derechos Humanos de la Naciones Unidas señaló que aquellas familias que percibían un ingreso equivalente a menos de dos salarios mínimos se veían en la obligación de pagar un promedio de 46% en impuestos indirectos. De esta manera, por medio del estudio de los tres autores mencionados, las mediciones de Gini fueron de 0,696, 0,698 y 0,690, en los años 2006, 2009 y 2012.

Por lo tanto, a pesar de que los autores defienden que hubo aumento de la renta y mayor bienestar en la base de la pirámide social, no se consiguió alterar la parcela relativa a la parte más rica; es más, defienden que los que realmente ganaron con el crecimiento de Brasil fueron estos. Desde el punto de vista estadístico, los investigadores señalan que a la mitad más pobre solo le correspondió un 11% del crecimiento, mientras que la mitad del crecimiento fue dirigido al 5% más rico y el 28% al 1% más rico. Este estudio fue apoyado por el economista Pierre Salama, quien defendió que se produjo un aumento de un 19,1% de individuos con posesión de más de un millón de dólares. Junto a ello, también coincidió en el hecho de que la pobreza disminuyó, pero que hubo una fracción ínfima de la población cuyo crecimiento en los ingresos fue mucho mayor. De la misma forma, la mayor aportación que realiza es que toda disminución de la desigualdad no fue

“tanto gracias a las transferencias sociales sino por la recuperación del crecimiento, la naturaleza de este crecimiento y sus efectos en el mercado de trabajo”⁸⁷. Para dicha afirmación hace referencia a la diferencia existente entre el ingreso disponible y el ingreso bruto percibido por transferencia social, siendo el impacto de dicha diferencia elevado en Europa, pero muy débil en Brasil⁸⁸.

Con todo lo anterior, es evidente que las transferencias sociales de carácter clientelar no llevaron consigo una reducción importante de la desigualdad a pesar del fuerte desembolso llevado a cabo. A pesar de la disminución de la pobreza, el asistencialismo social no afectó a un acercamiento entre el nivel de ingresos de los estratos sociales más bajos y altos de la sociedad, sino que únicamente permitió a Lula mantenerse en el poder al poder aunar suficientes votos de ambos extremos de la sociedad.

Por la parte que le corresponde a Chile el camino no distó mucho del brasileño. Durante el período de la Concertación, aunque se redujo la pobreza, no fue así tanto la desigualdad, la cual se mantuvo intacta durante los años 1990-2003, siendo el coeficiente de Gini de 0,56. A ello hay que añadir que Chile figuró durante el período estudiado como el país de la OCDE con una mayor desigualdad de ingresos, y contaba por entonces con una desigualdad mayor que en países como Argentina o Uruguay.

Durante la legislatura de Piñera es cierto que Chile pasó a ser considerada como una economía modelo para los países de América Latina por sus buenos datos macroeconómicos. Así pues, hubo buenas cifras relativas a la creación de empleo, crecimiento económico y aumento del salario mínimo. No obstante, la mayoría de académicos⁸⁹ observaban esas cifras con preocupación ya que aseguraban que aunque Chile estaba creciendo, no se estaba desarrollando dado que la riqueza seguía en manos de unos pocos y no se extendía a la mayoría de la población.

En este punto, es muy importante destacar la diferencia entre ingresos autónomos e ingresos monetarios. El primero de estos está constituido por la suma de todos los pagos recibidos tanto del trabajo como de la propiedad de activos mientras que el segundo se

⁸⁷ Salama, P., “Brasil, el legado económico de Lula: éxitos y límites”, CLACSO, 2010, p. 10.

⁸⁸ Este ejemplo trata de dilucidar como en Europa las transferencias sociales tienen un verdadero efecto en la población ya que van acompañadas de un sistema tributario más justo en el que la diferencia entre ingreso bruto e ingreso neto es mucho menor, a diferencia de Brasil cuyo impacto es prácticamente nulo.

⁸⁹ A modo de ejemplo, se pueda destacar la figura de Andrés Zahler Torres, investigador del Instituto de Políticas Públicas de la Universidad Diego Portales.

refiere a los ingresos autónomos más los subsidios obtenidos por parte del Estado. Pues bien, durante este gobierno la desigualdad en ambos ingresos únicamente bajó un 0,1% en ambos tipos de ingresos, disminuyendo del 0,50 al 0,49 en el caso del ingreso monetario y del 0,51 al 0,50 en el caso del autónomo⁹⁰. Para poner en contexto, el índice de desigualdad de los países de la OCDE tenía, por entonces, una media de un 0,35, llegando a ser en los países nórdicos de un 0,25.

En cuanto a la diferencia de segmentos de la población, en el año 2014, el ingreso autónomo del 10% de los hogares más pobres fue hasta 35 veces inferior que el del 10% más superior. Esto significaba, por ejemplo, que mientras el 10% más rico recibía un tercio de los ingresos, esta cifra quedaba en un solo dos por ciento en el caso del 10% más pobre. Tampoco cambió la cuestión respecto al 20% más rico y el 20% más pobre, sino que el problema se acentuó más. Mientras que el primero contó con el 51% de la riqueza, el segundo grupo apenas con el 5.4%.

En términos comparativos con otros países, el investigador Zahler Torres, con su estudio, mostró que, si bien el 20% más rico de Chile ganaba lo mismo que los ricos de países como Singapur o Noruega, pero que, en cambio, dos tercios de la población contaban con un ingreso per cápita similar a naciones africanas o consideradas pobres por parte de las Naciones Unidas⁹¹. Si lo comparas, por ejemplo, con Uruguay la conclusión a la que se llega es que Uruguay, en general, era más pobre, pero la mayoría de los uruguayos vivían mejor que los chilenos.

Esta abismante desigualdad se plasmaba en diferentes esferas de la vida cotidiana como el caso de la educación. Si existe un segmento de la población que la va muy bien pero otro grupo aún más grande de gente que no es capaz de alcanzar niveles aceptables de ingresos, te encuentras a una sociedad que se encuentra estancada y que no puede avanzar. Esta situación es lógica si se tiene en cuenta la poca carga pública que recae sobre las grandes empresas y las élites, dado que son estos grupos los que se encontraban detrás de las grandes decisiones tomadas por el gobierno.

6. CONCLUSIÓN

⁹⁰ Esta serie de datos provienen de la encuesta Casen llevada a cabo en 2013.

⁹¹ El investigador concluyó que el 60% de la población vivía con ingresos promedio peores que Angola.

Tras este extenso estudio en el que se ha abordado la naturaleza de los gobiernos de Lula Da Silva y de Sebastián Piñera, y las consecuencias que han tenido los mismos para la lucha frente a la desigualdad, se pueden sacar las siguientes conclusiones:

- El gobierno de Lula puede definirse como un gobierno clientelista y no populista. Esta demarcación se debe a que su discurso no es adversativo frente al bloque dominante como son las élites y sus medidas no son de carácter directo, sino que se encuentra determinado por la intermediación local. Al mismo tiempo, los programas sociales que lleva a cabo el presidente no tienen un alcance general. Estos van dirigidos a una clientela determinada basada en criterios personales y territoriales, lo que hace que emerja la figura de Lula como un patrón. Esto finalmente conlleva a la creación de un capital social por lo que hay un beneficio recíproco que se observa en las urnas.
- En el mismo gobierno se observa como las élites, a pesar de no verse inmiscuidas en los programas sociales, sí que siguen manteniendo sus privilegios y no ven menoscabados sus intereses. Prueba de ello es, por ejemplo, la compra de deuda interna del Estado que le permitió obtener una importante suma de dinero. De hecho, el crecimiento macroeconómico del país tuvo una mayor repercusión para las élites que para los segmentos más pobres.
- En el caso de Chile se descarta que sea un gobierno de corte populista y clientelista. Respecto al primero, no se puede considerar de esa forma cuando la mayoría de este está conformada por las élites, mientras que, sobre el segundo, los programas sociales que se acordaron no fueron dirigidos a un estrato determinado de la población ni a un territorio delimitado, sino que se trataron de programas de carácter general.
- Lo que sí se produjo en el gobierno de Chile fue un fuerte elitismo de manera que el gabinete de Piñera estuvo en todo momento formado por representantes de las élites económicas más importantes del país, contado tanto con gerentes, directores y CEOs de las compañías más fuertes. De la misma forma, su gobierno se puede encuadrar dentro de uno corporativista. Dentro del mismo término, encajaría sobre todo en el neocorporativismo. Ello se debe a la preponderancia que experimentó la clase empresarial en detrimento del resto de grupos de poder, lo que hizo que la mayoría de las políticas públicas se llevaran a cabo por medio de la privatización y el beneficio de estos grupos empresariales.

- En cuanto a la desigualdad, Brasil, a pesar de que hubo una parte considerable de la población que salió de la pobreza, no se avanzó en esta materia. Ello se debió a varios factores como el asfixiante sistema tributario existente. Sin embargo, quizás la razón que mejor explique este fenómeno sea el mantenimiento de los privilegios de las élites ya que estas vieron mejorada su situación en una mayor proporción que los estratos más pobres de la población brasileña. Así pues, el crecimiento económico del país tuvo un mayor impacto en esta esfera de la sociedad que en las restantes.
- Misma suerte corrió el Estado Chileno, el cual vio como su población se consagraba como el país más desigual dentro de la OCDE. Aunque es cierto que, durante el gobierno de Piñera, se obtuvieron datos muy importantes en términos macroeconómicos, estos no se plasmaron en una mejora de la vida por parte del resto de la sociedad, sino que la mejora fue dirigida a los hogares con mayores ingresos.
- Por lo tanto, con el estudio llevado a cabo es evidente que las prácticas clientelistas fomentan la existencia de una fuerte desigualdad en el país que las lleve a cabo. Sin embargo, el elemento definitorio de esta situación es el fuerte elitismo existente en estos países de manera que si las élites no ven afectados sus privilegios por medio de las reformas difícilmente los programas sociales van a tener impacto real en la sociedad. Esta observación tiene sentido si se tiene en cuenta que el elitismo es denominador común en ambos casos estudiados en los que, además, los datos muestran como estas esferas altas de la sociedad se vieron beneficiadas en una mayor medida que los estratos más bajos.
- Con todo ello, la solución realmente pasa por menoscabar el privilegio de estas élites en pro de la sociedad. Así surgen interrogantes como, por ejemplo, el uso de prácticas clientelares bajo un sistema tributario más justo como solución a este problema. Lo que está claro es que, en este conjunto de países, existe un determinado grupo de personas que se ve beneficiado por encima del resto y que, realmente, el crecimiento económico no supone el estrechamiento del cerco existente entre ambos grupos, sino que agrava aún más el problema.

7. BIBLIOGRAFÍA.

- ADIMARK., *Encuesta de Opinión Pública: Evaluación Gestión del Gobierno*, 2009
- Audelo, J.M., "¿Qué es clientelismo? Algunas claves para comprender la política en los países en vías de consolidación democrática", *Estudios Sociales*, 2014
- Auyero, J., "Política, Dominación y Desigualdad en la Argentina Contemporánea. Un Ensayo Etnógrafo". *Nueva Sociedad*, 2004.
- Auyero, J., "From the client's point of view: how poor people receive and evaluate political clientelism", *Theory and Society*, 1999
- Azevedo, F.A., "A imprensa brasileira e o PT: um balanço das coberturas das eleições presidenciais (1989-2006)", *ECO-Pós*, v.13, n.3, pp. 48-65.
- Baldioli, A., & Leiras, S., "El PT en el poder: los gobiernos de Luiz Inácio "Lula" da Silva y Dilma Rouseff", *Teseopress*, 2017. Disponible en: <https://www.teseopress.com/giroalaizquierda/chapter/capitulo-vii-el-pt-en-el-poder-los-gobiernos-de-luiz-inacio-lula-da-silva-y-dilma-rousseff-cambios-y-continuidades/>.
- Banco Mundial, "World Development Report 2004", Washington DC, 2005, p.59.
- Barros, R.P., "Markets, the State and the dynamics of inequality: Brazil's case study". *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?* Brookings Institute Press, Washington DC, 2009
- Bourdieu, P., *El Sentido Práctico*. Club Siglo XXI, Buenos Aires, 1994.
- Caciagli, M. *Clientelismo, corrupción y criminalidad organizada*, CEPC, Madrid, 1996
- CEP., "Evaluación de aprobación de gobiernos de Patricio Aylwin, Eduardo Frei, Ricardo Lagos, Michelle Bachelet y Sebastián Piñera", 2013
- Chandra, K., *Counting heads: a theory of voter and elite behavior in patronage democracies*. New York: Cambridge University Press, 2007.
- Dávila, C. "The current state of business history in Latin America". *Australian Economic History Review*, 2013
- DiCaprio, A., *Introduction: The Role of Elites in Economic Development*. Oxford: Oxford University Press, 2014

- Etcheberry, A., “Lula y la Argentina, desde su primer viaje en 1999”, *En Brasil, entre el pasado y el futuro*, Buenos Aires, 2010.
- Flap, H.D., “Patronage: an institution in its own right”, *Social Institution*, 1999, pp. 225-244.
- Foucault, M., *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings, 1972-1977*, Vintage, 1980.
- Gamboa, R., & Segovia, C., “Chile: el año en que salimos a la calle”, *Revista de Ciencia Política*, vol. 32, n.1, 2012, pp. 65-85.
- Gobierno de Chile, *Reporte de cumplimiento de los siete ejes prioritarios del gobierno del Presidente Sebastián Piñera*. Santiago de Chile, Unidad de Gestión y Cumplimiento, División de Coordinación Interministerial, Ministerio Secretaria general de la Presidencia, 2011
- Gutiérrez, F., *La Ciudad Representada: Política y Conflicto en Bogotá*. Bogotá, D.C. Tercer Mundo, 1998
- Hagopian, F., *Traditional Politics and Regime Change in Brazil*, Cambridge University Press, Nueva York, 1996
- Hidalgo, J.C., “El Récord de Sebastián Piñera en Chile”, *América Economía*, 2013
- Instituto Brasileño de Geografía y Estadística, “Pesquisa Nacional Por Amostra de Domicilios”, Brasilia, 2005.
- Kitschelt, H. “Linkages between citizens and Political in democratic politics”, *Comparative Political Studies*, 2000
- Kitschelt, H., & Wilkinson, S., *Patrons, Clients, and Policies, Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*. Cambridge: CUP, 2007
- Palermo, V., “Lulismo, gobierno de Lula y transformaciones de la sociedad brasileña: los términos del debate interpretativo”, *Miríada*, 2013, pp. 21-65.
- Perez Yruela, M., & Giner, S., “Corporatismo; el estado de la cuestión”, *REIS*, Centro de Investigaciones Sociológicas, no.31, 1985, pp. 9-45.

- Pochmann, M., “Pobreza, desempleo e desigualdade: anotações importantes sobre o cenário recente no Brasil metropolitano”, *Ministerio de Desenvolvimento Social y Lucha contra el Hambre*, 2011
- Rubio, R., *No hay paraísos sino los perdidos: historia de una red clientelista en Bogotá*. Bogotá, D.C. Universidad Nacional de Colombia, 2003.
- Salama, P., “Brasil, el legado económico de Lula: éxitos y límites”, *CLACSO*, 2010, pp. 1-18.
- Sartori, G. *Cómo hacer ciencia política*, Taurus, 2011.
- Schröter, B. “Clientelismo Político: ¿existe el fantasma y cómo se viste?”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 72, n.1, 2010, pp.141-175.
- Scott, J.C., “Patrons-Clients and Political Change in Southeast Asia”, *The American Political Science Review*, vol. 66, n.1, 1972, p.97
- Singer, A., “Raízes sociais e ideológicas do lulismo”, *Novos Estudos Cebrap*, n.85, 2009.
- Sohr, R., “Los Años Dorados de Lula”, *Criterio Digital*, 2011, Disponible en: <https://bit.ly/2y5eSYU>.
- Stokes, S. et al., *Brokers, Voters and Clientelism*. Cambridge U. Press, 2013.
- Sugiyama, N. B., & Hunter, W., “Whither clientelism? Good governance and Brazil's Bolsa Família program”. *Comparative Politics*, 46(1), 2013, 43-62.
- Varas, A., *El Gobierno de Piñera (2010-2014)*. Santiago de Chile, Catalonia, 2013
- Viguera, A., “Empresarios y acción política en América Latina. Una perspectiva comparada”. *Nueva sociedad*, n.143, 1996
- Vilas, C., *La democratización fundamental. El populismo en América Latina*. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, 1995
- UDP., *5º Encuesta sobre participación de jóvenes*, 2013
- Weyland, K., “Clarificando un concepto: el populismo en los estudios sobre América Latina”, *Releer los populismos*, Corporación Andina de Acción Popular, Quito, 2004.