



Cientelismo y democracia

Alejandro Soltonovich
Universidad de Buenos Aires
asoltonovich@yahoo.com.ar

Resumen

Esta comunicación intenta componer una crítica del concepto de clientelismo, especialmente respecto de sus asociaciones con la democracia formal, el populismo y las políticas públicas. Se parte de la base de entender el clientelismo como una forma particular de relaciones sociales básicas en las cuales la autoridad y la reciprocidad son más importantes que la igualdad formal de sus integrantes, lo cual complementa, incluso con contradicciones aparentes, el funcionamiento del sistema democrático. De allí emerge una reconsideración de la idea de populismo y de su carácter de tipo jurídico-político para la elaboración de políticas públicas y también de crítica ideológica a las perspectivas que rodean el concepto.

Palabras clave

Clientelismo, populismo, democracia, políticas públicas.

Patronage and Democracy

Abstract

This paper tries to compose a review of the concept of patronage, especially for its associations with formal democracy, populism and public policy. It assumes to understand patronage as a particular form of basic social relations in which the authority and reciprocity are more important than formal equality of its members, which complements, even with apparent contradictions, the democratic system. From there it emerges a reconsideration of the idea of populism and its character of legal-political type for the public policy development, and the critical ideological perspectives surrounding the concept.

Keywords

Patronage, populism, democracy, public policies.

El concepto de *clientelismo*, cuando es aplicado al análisis de formaciones políticas complejas, en especial las formalmente democráticas, suele verse cargado de un contenido peyorativo vinculado a cuatro aspectos principales: el abuso de poder o autoridad (no es lo mismo, como veremos), el nepotismo (en el sentido amplio de la preferencia de la lealtad o dependencia personales antes que la capacidad, propia de un sistema basado formalmente en el mérito), la falta de transparencia y la trasgresión potencial de reglas o procedimientos preestablecidos (O'Donnell, 1997). De manera más general, el término es aplicado como característica general del sistema jurídico-político al que se haga referencia para denotar la falta de desarrollo democrático, de tal manera que un sistema político en donde predomine el clientelismo por sobre la aplicación de las reglas y protocolos verá necesariamente mermada su calidad democrática, mientras que un sistema democráticamente bien desarrollado tenderá a ver disminuida la porción de prácticas clientelares que en él pudieran encontrarse. En términos históricos (e ideológicos), además, el clientelismo ha sido implementado para jerarquizar diferentes regímenes formalmente democráticos y establecer diferencias “empíricas” que un mero repaso de la letra de códigos básicos o constituciones pudiera no revelar. Un régimen etiquetado como *clientelista* tiene grandes posibilidades de ver mermada su legitimidad externa y de alguna manera parecen más legítimas ciertas injerencias externas, lo cual agrega nuevos peligros: la intervención de potencias extranjeras de manera más visible pero, de manera más discreta, la infiltración de prácticas económicas de explotación y expoliación que el propio clientelismo contribuye a sostener y multiplicar.

Es probable que pueda decirse que un sistema político complejo en el cual predominen las relaciones signadas por el *clientelismo* tiene una escasa calidad democrática. Ello no obstante, y sin querer hacer apología del populismo, es posible desarrollar algunas consideraciones sobre este fenómeno que excedan su simple reprobación o su consideración como mero resabio de instancias inmaduras del desarrollo de un sistema formalmente democrático.

En primer lugar, se debe destacar un hecho importante que a menudo los teóricos de la democracia tienden a olvidar: a pesar de que los sistemas democráticos contemporáneos son estructuras notablemente complejas que no pueden funcionar sin reglas y protocolos que regulen sus sistemas internos (lo cual repercute en su acción externa), tanto el sistema de partidos como la estructuración y funcionamiento de las instituciones y organizaciones públicas suponen la existencia de innumerables relaciones interpersonales, que son reguladas por mecanismos de integración social directos y básicos (Touraine, 1994; Bovero, 2002). En este aspecto, las reglas y procedimientos siempre se disponen en relaciones con normas sociales externas, que son aquellos hechos sociales que articulan la microfísica social y que las reglas no alcanzan a formar. Por ejemplo, los sistemas internos de adscripción de nuevos referentes en los partidos políticos están, por mucho que se intente domesticar los poderes personales de tipo carismático, muy vinculados a características de distribución del poder y la autoridad dentro de las estructuras partidarias que poco tienen que ver con las reglas y protocolos que formalizan la “democracia interna”, mientras que, de la misma manera, en las instituciones y organizaciones estatales existen tradiciones de funcionamiento interno que no reflejan el ideal establecido por la norma, sino la realidad del contexto social. En última instancia, la razón de esto es que es ese contexto el que debe normalizarse y regularse, ya que en él se desarrollan las actividades humanas que determinan la supervivencia y la reproducción de las relaciones de producción, materiales y simbólicas. En este sentido, la solidaridad orgánica que parece consolidar las organizaciones complejas requiere sin embargo

de un cúmulo importante de relaciones de cuasi-parentesco, en las cuales la solidaridad mecánica es todavía predominante (Durkheim, 1987). En estos casos, la *apariencia externa* de cumplimiento y transparencia de los protocolos democráticos para los actos eleccionarios parece probar, por *extensión* del pensamiento ideológico, el carácter democrático de las restantes instancias de selección de los componentes de las élites políticas que constituyen la parte central de la distribución del poder en el sistema de partidos. No obstante, casi nada hay más equívoco e incorrecto en las democracias contemporáneas que esta extensión.

En segundo lugar, la reprobación ética o moral del *clientelismo* como componente de un sistema político no implica su ineficacia como dispositivo de distribución del trabajo social ni de la división del trabajo que resulta de ella (Parsons, 1984). Mientras el sistema consiga re-estabilizarse ante una crisis, al adaptarse a nuevos sucesos y, en general, reproducirse, al funcionamiento general, del tipo que implica el predominio de la razón instrumental, poco le importará la calidad democrática, porque el sistema no sólo se integra de manera ética o jurídica, sino también en torno a un tipo particular de organización económica como la capitalista (o capitalista de estado) de cuyos mercados de mercancías y trabajo puede decirse muchas cosas, pero no que sean democráticos, y otro tanto ocurre con el poder burocrático-legal asentado en todos los mecanismos estatales de gestión (Habermas, 2000).

Debido al primer aspecto es necesario analizar con más detalle las características internas del clientelismo como sistema de autoridad (en la medida en que distribuye el poder y las acciones sociales) y, debido al segundo aspecto, es necesario comprender sus efectos no sólo en términos de aprobación ética de ciertas prácticas políticas, sino también en términos de funcionalidad organizacional.

En principio, debe descartarse de plano la idea de que el clientelismo constituye un tipo de relación política irracional, aun cuando sea evidente que contradice principios básicos de la organización democrática formal. Muy por el contrario, se observa muy pronto que la relación política de tipo clientelar es sumamente sólida en todos los estados complejos conocidos y responde a dos principios sociológicos clásicos y bien definidos. En primer lugar, la ya citada relación de parentesco, que sitúa a dos sujetos en una relación de solidaridad mecánica cuyas bases de cohesión e integración son directas y firmes. En segundo lugar, al tipo de autoridad carismático que, si bien tiende a disminuir en contextos complejos en donde predomina el tipo burocrático-legal, no termina de desaparecer en ningún contexto de integración vertical del poder social, en el cual la división piramidal de las funciones productivas y comunicativas dan a casi cualquier organización compleja la apariencia de cumplimiento de la "ley de hierro de las oligarquías" (Bolívar Meza, 2002), que no se trata de una ley estructural, sino más bien de un principio funcional sumamente útil, al cual ni los sistemas públicos de mayor alcance pueden renunciar para su integración y cohesión.

Considerados estos dos elementos, la relación clientelar puede situarse en un modelo muy conocido de relación social en la cual existe una distribución del poder absolutamente asimétrica pero que, sin embargo, obliga a ambas partes. Se trata de la relación de vasallaje, que no sólo sostuvo las relaciones feudales en Occidente, sino a casi todos los estados complejos (o bloques históricos) hasta la modernidad. La conjetura que subyace a este discurso al respecto debe hacerse explícita: la relación de vasallaje responde a un tipo básico de configuración de las relaciones sociales al cual las sociedades contemporáneas no pueden renunciar, a pesar de la evidente contradicción con el principio de igualdad formal. La relación de entrega y contra-entrega típica del vínculo de vasallaje encubre una solución



funcional que da mucha firmeza a los sistemas reales de integración social: el vasallo entrega al señor el poder y no se lo disputa, y el señor ofrece a cambio la eficacia de que el sistema continuará permitiendo la reproducción material y simbólica de la sociedad de referencia, garantizando la subsistencia de ambas partes y, a la vez, ratificando la utilidad social de la relación de vasallaje (Valdeavellano, 2009). Esta configuración puede variar históricamente en el nombre (que abarcaría algunas formas principales de clientelismo), pero difícilmente lo hará en la forma mientras el sistema en su conjunto mantenga relaciones interpersonales directas. En otros términos, la solidaridad orgánica y el régimen de dominación burocrático-legal pueden avanzar hasta la cohesión de las relaciones interpersonales, en donde encontrarán un límite de regulación social que la relación de vasallaje tenderá a ocupar porque es, sencillamente, más eficaz y más fácil de reproducir.

Los problemas reales aparecen en la democracia capitalista no en la situación de asimetría de poder y establecimiento de relaciones de autoridad que vulneran la igualdad formal (eso, en realidad, le importa a muy contadas personas), sino en que estas relaciones de vasallaje se articulan en torno a un marco fijo para la relación social, mientras que el contexto supone una gran versatilidad, e incluso una marcada labilidad, de las propias relaciones sociales. Cuando las políticas públicas deben cambiar abruptamente, las series de relaciones sociales clientelares se vuelven demasiado rígidas para las necesidades de adaptación del sistema en su conjunto pero, en circunstancias de relativa tranquilidad, las asimetrías de poder son toleradas más que amigablemente en casi todos los ámbitos sociales, en especial en los jurídico-políticos que, de hecho, no podrían funcionar sin esta integración vertical que concentra el poder en las instancias superiores y garantiza el funcionamiento piramidal y descendente de la autoridad, lo cual explica sociológicamente, de paso, el sistema kelseniano de ordenación de las normas (Kelsen, 1981). Por su parte, las relaciones de autoridad se encuentran directamente formalizadas por los protocolos de sanción de los comportamientos, de modo que sobre este punto queda por el momento poco espacio para la discusión. Si es cierto que algunos elementos, como el nepotismo, pueden en alguna medida controlarse, la necesidad de integrar relaciones de solidaridad mecánica sólidas tenderán a inducir un tráfico de influencias que no escapa a la mirada de ningún observador perspicaz de la vida política, incluyendo aquí a todas las organizaciones sociales, públicas o privadas y sin atender a la presunta calidad democrática del sistema de referencia.

Un caso distinto aparece cuando el *clientelismo* se aplica como una política de estado, vale decir, cuando es el *gobierno*, a partir de los más altos cargos de su parte política (que en el caso de la democracia formal es variable) el que induce la creación de relaciones de vasallaje y tráfico de influencias. Nuevamente, la piedra de toque de este recurso de tipo corporativista no se encontrará en las razones morales que puedan existir para rechazarlo, sino en sus condiciones de eficacia comprobada. Una observación de largo rango de muchas sociedades contemporáneas induce a creer que el clientelismo es, por una parte, una práctica nada exclusiva de las democracias “poco desarrolladas” y, por otra parte, una necesidad de integración antes que una mala *praxis* política en muchos estamentos sociales. La acusación que vincula al clientelismo con el populismo (que es utilizado a menudo como un eufemismo para designar a un comportamiento político demagógico) no parece inexacta pero, nuevamente, al cargar el término de un tono firmemente moral olvida medir su eficacia efectiva, que suele ser muy grande en determinados períodos, especialmente en aquellos momentos en los que el capitalismo experimenta mutaciones en el régimen de acumulación de capital, es decir, en el modo en el que reorganiza sus relaciones de producción fundamentales.

Desde una perspectiva pragmática, e incluso utilitarista, es inexacta la pretensión de que el clientelismo o el populismo (que es el nombre que se daría al clientelismo cuando se traduce en una política pública de amplio alcance) sean necesariamente reprobables. Para captar esta descripción es necesario abandonar la perspectiva de lo formal. La mera existencia de reglas y protocolos que combatan el clientelismo no implica la inexistencia de prácticas que se sustenten en este modo de relación de autoridad. Es evidente que esta perspectiva introduce un elemento muy molesto para la filosofía democrática, pues supone afirmar que hay aspectos siempre librados a cierta cuota de arbitrariedad. La duda siempre presente (ya desde las agudas críticas al parlamentarismo y la democracia desarrolladas por Schmitt (1990, 1991) a la viabilidad de la democracia real, en consideración de la necesidad de un poder último en la toma de decisiones, en el momento de la excepción, se re-presentan aquí, pero en un sentido diferente. La arbitrariedad en Schmitt se afirmaba en la instancia en la cual la normalización de la sociedad no daba respuesta al caso excepcional, al momento político que exigía la arbitrariedad como respuesta funcional. Por el contrario, el clientelismo y la relación de vasallaje que encierra supone que la arbitrariedad se encuentra, en alguna medida, presente en todo el sistema y, mientras persistan las relaciones interpersonales, en todo sistema socio-político.

De esta circunstancia no debe colegirse que no exista más remedio que resignarse a su existencia, sino sólo que se trata de un fenómeno al cual debe prestarse una atención diferente en el desarrollo de la vida social y política y, sobre todo, cuya utilización debe hacerse con cuidado. Porque en ocasiones la acusación agregada de clientelismo-populismo favorece estrategias de desestabilización política que en nada ayudan al asentamiento de los protocolos democráticos y, al mismo tiempo, nada hay más fácil que tachar de no-democráticas a las instancias que concentran el poder político, sencillamente porque la relación de autoridad que gestionará el uso social de ese poder será intrínsecamente *no-democrática* lo cual, paradójicamente, no implica que sea *anti-democrática*.

En todo caso, se diría que la percepción de un determinado funcionamiento político y su evaluación de calidad no debería basarse exclusivamente en la presencia o ausencia de estos elementos, pues algunos otros podrían también considerarse: el bienestar relativo de la población, por ejemplo. Porque de nada sirve acalorarse y gritar que el bienestar sin libertad (valor asociado a veces demasiado libremente –valga la redundancia– al concepto de democracia) de nada sirve, pues tampoco es útil un sistema acabadamente democrático que hunda a la población en la miseria, situación para la cual suelen concurrir muchos otros factores.

Un último elemento se debe al menos consignar aquí: si bien es fácil verificar que el clientelismo habilita vías rápidas de corrupción política, ello no implica necesariamente que un aparato político de orientación populista sea más corrupto que otro que no lo sea. Probablemente ocurrirá que la extensión de las relaciones de autoridad y la debilidad de la constitución formal de algunas de ellas hagan más fácil la detección de la corrupción, pero no necesariamente será mayor en términos de la utilización de los mecanismos y aparatos públicos para la privatización de la riqueza socialmente producida.

Porque de esto se trata, en última instancia, el problema de la corrupción: lo público pasa a manos privadas por canales informales y delictivos. Sin embargo, quizás ingenuamente, es posible preguntarse qué diferencia hay cuando lo público pasa a manos privadas “con todas las de la ley”. Hay una importantísima corriente ideológica que defiende a rajatabla esta doctrina, cuyas consecuencias sociales y

masivas rara vez dejan de hacerse notar y que precisamente se ubica en la costa opuesta a lo que suele denominarse *populismo*. Se aduce que la aplicación de esta doctrina favorece la creación de empleo y que derrama la riqueza social (aunque la mayor parte de ella se queda en unos pocos platos) hasta los confines de la sociedad. Esta teoría del derrame nunca se ha demostrado suficientemente, mientras es más fácil mostrar como gobiernos tachados de *populistas* han conseguido paliar mejor circunstancias como el hambre y la exclusión social.

Bibliografía

- BEETHAM, D. (1991), *The legitimation of power*, MacMillan, Hong Kong.
- BOLÍVAR MEZA, R. (2002), “La teoría de las elites en Pareto, Mosca y Michels”, *Revista Iztapalapa*, Año 23, Núm. 52, pp. 386-407.
- BOVERO, M. (2002), *Una gramática de la democracia*, Trotta, Madrid
- DURKHEIM, E. (1987), *La división del trabajo social*. Akal, Madrid.
- HABERMAS, J. (2000), *Facticidad y validez*, Trotta, Madrid.
- KELSEN, H. (1981), *Teoría Pura del Derecho*, Eudeba, Buenos Aires.
- O'DONNELL, G. (1997), *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Paidós, Buenos Aires.
- PARSONS, T. (1984), *El sistema social*, Alianza, Madrid.
- SCHMITT, C. (1990), *Sobre el Parlamentarismo*, Tecnos, Madrid.
- SCHMITT, C. (1991), *El concepto de lo político*, Alianza, Madrid.
- SCHUMPETER, J.A. (2009[1952]), *Capitalism, socialism and democracy*, George Allen & Unwin, Londres.
- VALDEAVELLANO, L.G. (2009), *Señores y burgueses en la edad media hispana*, Real academia de la historia, Madrid.
- TOURAINÉ, A. (1994), *Qu'est-ce que la démocratie?*, Fayard, París.