

Vínculos entre políticos y ciudadanos en América Latina: la persistencia del clientelismo político más allá del giro a la izquierda

Julio L. Aguirre

Desde comienzos del siglo XXI se ha iniciado un proceso de cambio político en Latinoamérica que ha sido denominado por algunos analistas como “giro a la izquierda”. La idea de “giro” nos remite indefectiblemente a una posición relativa: ¿giro —a la izquierda— de qué?, ¿desde dónde? Específicamente, esta noción hace referencia al abandono del programa neoliberal de ajuste estructural conocido como “Consenso de Washington” (CW), y su reemplazo por nuevas formas de articulación y regulación social que presentan como elemento común la revalorización del rol del Estado y la búsqueda de nuevos modelos económicos que no solo persigan metas económicas de crecimiento sino también resultados sociales.

Si bien la centralidad del Estado y los objetivos sociales como meta de desarrollo son elementos comunes en los países que “giraron a la izquierda”, este *giro* ha tomado diversos matices y formas de organización, ya sea configurándose en torno a viejos partidos de izquierda arraigados en el sistema de partidos (como en el caso uruguayo) o volviendo a fórmulas populistas (como en el caso de Venezuela). Asimismo, tanto el discurso político que sostiene cada una de estas fuerzas políticas, como sus prácticas políticas concretas, difieren mucho en lo que respecta a temas como: las instituciones de la democracia, las políticas de comercio internacional, la libertad de prensa, entre otras. En este

sentido, el “giro a la izquierda” no solo debe ser entendido en términos relativos respecto al lugar desde el cual se giró (aplicaciones diversas del conjunto de políticas del CW), sino también respecto de “hacia dónde” se perfila el nuevo camino y “de qué manera” se pretende recorrerlo.

A pesar de la diversidad en las trayectorias políticas iniciadas a partir del “giro a la izquierda”, y más allá del entusiasmo que este cambio de rumbo pueda suscitar, considero que en todos estos casos persisten —y en algunos se profundizan— algunas prácticas políticas que debilitan de forma sistemática las posibilidades de profundizar la democracia. En este ensayo analizaré una de esas prácticas: el clientelismo político.

Qué es el clientelismo político

El clientelismo político se ha tornado en un concepto polisémico utilizado en géneros discursivos muy diversos, como discursos políticos, textos legislativos, reportajes periodísticos e investigaciones académicas, y en cada caso se le asigna un significado distinto. A pesar de ello, en todas sus conceptualizaciones el clientelismo político refiere siempre a un tipo de relación jerárquica de intercambio de favores entre políticos/patronos y ciudadanos/clientes.

Los primeros análisis sobre la relación patrón-cliente surgieron en estudios históricos sobre la relación entre los *patronus* y *cliens* romanos, y el estudio de las relaciones asimétricas propias de las sociedades feudales. Posteriormente, la noción de clientelismo fue retomada por estudios focalizados en Latinoamérica, la región mediterránea y el sur de Asia, para denotar una relación informal de poder en torno al intercambio mutuo de servicios entre dos personas o grupos socialmente desiguales en sociedades modernas. De estos estudios surge el concepto tradicional del

clientelismo político para expresar a la relación diádica y asimétrica entre un *patrón*, dotado de recursos y poder, que ofrece protección y beneficios a un *cliente*, en situación de vulnerabilidad o carencia de algún tipo, que ofrece a cambio respaldo y servicios al *patrón*.

A medida que el concepto de clientelismo político se consolidó, se hizo evidente que las relaciones diádicas, directas y verticales entre *patrón* y *clientes* configuraban pautas recurrentes y persistentes de afiliación política, incluso a medida que se expandían el sufragio y las instituciones democráticas. Debido a ello, comenzaron a estudiarse las relaciones patrón-cliente en las modernas sociedades industriales y democráticas de occidente. Así comienza una expansión geográfica de los estudios sobre el clientelismo político, examinando el fenómeno en diversos procesos políticos de las democracias modernas: modernización política, distribución de poder político centro-periferia, integración étnica, organización de los partidos políticos de masas, neocolonialismo, corrupción, etc.

Las primeras teorías que intentaron explicar la persistencia del clientelismo político en las sociedades modernas, o en proceso de modernización, apelaron a hipótesis evolucionistas basadas en la distinción analítica entre *clientelismo tradicional* y *clientelismo moderno o institucional* y la idea de que, a medida que las sociedades se modernizaban, las prácticas clientelares iban atravesando una serie de etapas evolutivas que transformarían la relación clientelar tradicional en un nuevo tipo de relación clientelar más institucionalizada que eventualmente desaparecería dando lugar a formas modernas de participación política.

Así, se consolidó la distinción entre el clientelismo tradicional y el clientelismo institucional, basada en la proximidad de la relación entre *patrón* y *clientes* (y la

existencia de vínculos de reciprocidad, deferencia u obligación entre ellos) y el alcance y extensión de los beneficios otorgados (más o menos individuales y excluyentes). El clientelismo tradicional se encuentra caracterizado por una relación cara a cara, e implica vínculos emocionales, como lealtad y reciprocidad, y se intercambia apoyo político por beneficios individuales como electrodomésticos, materiales de construcción, medicamentos, entre otros. En cambio, el clientelismo institucional se caracteriza por una relación más lejana e instrumental, donde la persona del patrón es muchas veces remplazada por el partido político, y los clientes apoyan políticamente al patrón sin conocerlo personalmente en tanto los beneficios que éste garantiza continúen; el intercambio involucra apoyo político por beneficios de tipo grupales como la pavimentación de calles, la construcción de un comedor comunitario, la instalación de un centro de salud, etc.

Si bien esta distinción analítica entre dos tipos distintos de prácticas clientelares obtuvo respaldo durante mucho tiempo, estudios recientes sobre las prácticas clientelares han evidenciado que ambos tipos de clientelismo, el tradicional y el institucional, operan de forma conjunta o yuxtapuesta. La evidencia sobre la existencia concomitante de ambos tipos de prácticas clientelares ha llevado a los estudiosos de la temática a abandonar las hipótesis evolucionistas sobre el clientelismo político, a favor de una mirada más integral que permita conceptualizar el fenómeno como un tipo de relación política compleja que implica un conjunto de relaciones simbólicas y normativas y, a la vez, una práctica estratégica que busca vincular actores (individuales y colectivos) en torno a intereses específicos.

Al tratarse de un tipo particular de relación entre ciudadanos y políticos, el

clientelismo político configura complejas *redes políticas*. El vínculo que une a los miembros de estas redes se caracteriza por el *intercambio de apoyo político por beneficios selectivos*, pero a medida que estas redes se consolidan este vínculo se complejiza, generando rutinas que se traducen en normas, valores y reglas operativas que construyen pautas simbólicas de interacción que le son propias. Así entendidas, las redes clientelares son un tipo de *institución política informal* que se consolida en el sistema político, a pesar de operar en su “periferia”.

El argumento central que sostendré en este trabajo es que el clientelismo político emerge como respuesta a la falta de vinculación entre las instituciones del Estado y amplios sectores de la sociedad. Allí donde el Estado y sus políticas no llegan, o llegan de forma insuficiente y fuera de término, las redes clientelares se configuran como instituciones informales que permiten la “resolución de problemas” graves de la vida cotidiana: materiales de construcción después de una tormenta, medicamentos, acceso a documentos legales sin burocracia, empleo, acceso a programas asistenciales, etc.

En este sentido, la condición contextual necesaria para el surgimiento de las redes clientelares —en tanto sistema de relaciones— es la previa desconexión entre los ciudadanos y las instituciones del Estado, lo cual no es sino una de las dimensiones necesarias de la desigualdad en el acceso de los ciudadanos a las políticas de bienestar en América Latina. Por ello, la existencia misma de las redes clientelares puede ser entendida como evidencia de situaciones previas de desigualdad, del carácter excluyente y fraccionario de los regímenes de bienestar, y de su fracaso al momento de proteger a todos los ciudadanos de los diversos riesgos sociales que afrontan de forma cotidiana.

El lugar que ocupan las redes clientelares como medios para vincular a los ciudadanos con el Estado (en particular las políticas y servicios sociales) es central para entender por qué los ciudadanos recurren a las relaciones clientelares a pesar de cuestionarlas moralmente. A través de sus redes, el clientelismo genera expectativas en las personas respecto a la posibilidad de recibir beneficios por parte del Estado, a la vez que permite construir un sentido de pertenencia y una identidad compartida ya que, frente al universalismo burocrático del funcionamiento convencional de las instituciones públicas, ser miembro de estas redes implica poder acceder a determinados beneficios a través de relaciones interpersonales.

En tanto la relación clientelar permita solucionar problemas de la vida cotidiana que el Estado no resuelve, la misma adquiere una legitimidad mayor que la abstracta adscripción a una comunidad política formal, cuyas promesas de igualdad universal nunca se concretizan.

El sociólogo norteamericano Mark Granovetter acuñó, en los años setenta, el concepto de *fortaleza de los vínculos* para explicar la combinación lineal de la cantidad de tiempo, intensidad emocional, intimidad y reciprocidad de servicios que caracteriza al vínculo entre dos personas; considero que este concepto nos permite explicar la existencia conjunta del clientelismo tradicional e institucional dentro de las redes clientelares. La fortaleza del vínculo entre *patrones* y *clientes* configura distintos roles y posiciones dentro de estas redes, y estos roles configuran una forma específica de organización política que coordina las diversas manifestaciones del clientelismo político: desde los *vínculos fuertes* del *clientelismo tradicional* y sus intercambios interpersonales, hasta los *vínculos débiles* del *clientelismo institucional* y sus estrategias de acceso selectivo a las políticas públicas.

En síntesis, considero que las redes clientelares emergen como una forma alternativa de vinculación entre los ciudadanos y el Estado producto del fracaso de este último en garantizar la igualdad y universalidad en el acceso a políticas de bienestar. Hacia adentro, estas redes configuran relaciones con diversa *fortaleza de vínculos*, y esto da como resultado formas complejas de organización política que se manifiestan a partir de distintas formas de intercambio: desde relaciones interpersonales caracterizadas por la reciprocidad, hasta relaciones instrumentales caracterizadas por el cálculo costo/beneficio entre grupos organizados de personas.

Por qué persiste el clientelismo político

Existe mucha y variada evidencia sobre la persistencia del clientelismo político en América Latina. Tanto desde la prensa y la academia como desde el mundo de la política, existe un acuerdo generalizado sobre la recurrencia de las prácticas clientelares. La pregunta que busco abordar aquí es por qué el clientelismo político ha persistido, o incluso aumentado, a pesar de todos los cambios que implicó el “giro a la izquierda”.

Sugiero que la respuesta se encuentra en el *doble arraigo del clientelismo político*: (i) por un lado, el clientelismo político se encuentra arraigado al territorio como forma de organización colectiva y estrategia para acceder a recursos y servicios públicos. (ii) Por otro lado, también se encuentra arraigado a las estructuras partidarias como una práctica legitimada para la construcción de poder político de base territorial y del desarrollo de las carreras políticas de los líderes territoriales.

La primera forma de arraigo del clientelismo político refleja una debilidad en el alcance y cobertura de los regímenes de

bienestar, la segunda implica un obstáculo en la democratización de los regímenes políticos.

Las dinámicas políticas inestables propias de la región tienen como correlato una falta de consenso sobre patrones distributivos y de cobertura social duraderos, y sobre los esquemas institucionales que deberían acompañarlos. Esto se cristaliza en regímenes de bienestar fragmentados en los que amplios sectores de la sociedad se encuentran excluidos. Como mencioné anteriormente, este proceso de exclusión configura el contexto en el cual la relación clientelar sustituye al estatuto ciudadano como mecanismo de acceso a las políticas de bienestar. Frente a la continuidad de este escenario, que no ha sido revertido a pesar del aumento del gasto social a partir del “giro a la izquierda”, el clientelismo político se arraiga en las poblaciones excluidas como estrategia para resolver problemas apremiantes.

Incluso, es posible que algunas de las reglas operativas que caracterizan a los nuevos esquemas de políticas sociales que se han expandido por la región retroalimentan el acceso clientelar a las políticas de bienestar, en especial: condicionalidad, descentralización y focalización. Las condicionalidades configuran un marco para la discrecionalidad en el acceso al someter a los ciudadanos a diversos procedimientos de control, la descentralización implica mayor capacidad de control sobre las poblaciones destinatarias de las políticas por parte de los grupos políticos locales, y la focalización legitima la ruptura del criterio de universalidad a favor de un criterio —a veces arbitrario— de eficiencia en el acceso a las políticas.

Por su parte, el arraigo del clientelismo político dentro de las estructuras partidarias permite el desarrollo de “círculos de confianza” (CC) en torno a líderes políticos. Los CC son grupos de *clientes* que

se encuentran vinculados al *patrón* por un *vínculo fuerte*, y lo asisten tanto en tareas de militancia política (organización de actos partidarios, distribución de publicidad política, etc.), como en la organización misma de las redes clientelares (compra de votos, organización y traslado de los *clientes* en las elecciones, etc.). Los líderes no solo se empoderan en relación al tamaño de sus CC, sino también a su capacidad de posicionar estratégicamente a sus miembros en puestos clave de las instituciones públicas, logrando así expandir sus estrategias de cooptación de recursos públicos.

Al consolidar CC, la relación clientelar se vincula estrechamente al funcionamiento interno de los partidos o movimientos políticos, se relaciona con las estrategias de construcción de poder político de base territorial por su efecto de coordinación sobre los distintos grupos de militancia política, e influye de forma determinante en las *carreras profesionales* de los líderes políticos. Aquellos líderes partidarios que logran consolidar robustos CC tienen una ventaja estratégica y pueden mejorar sus posiciones y recursos para negociar dentro de los partidos políticos y así ir ganando mejores espacios de poder.

Comentarios finales

La persistencia de las redes clientelares permite inferir la ruptura de los criterios de universalidad e igualdad en el cumplimiento de derechos y el acceso a servicios y políticas públicas. Adicionalmente, las prácticas clientelares implican una violación sistemática de derechos civiles

y políticos tales como la libertad de voto y la libertad de asociación. Por un lado, la coacción —explícita o implícita— que implica tener que votar al candidato que puede garantizar beneficios materiales inmediatos es inmensamente mayor en ciudadanos que no tienen garantizadas sus necesidades básicas. En este sentido, existe una relación de dominación desde el *patrón* hacia el *cliente* que viola los principios básicos de la libertad republicana y niega la autonomía individual necesaria para poder ejercer el derecho a voto.

Por otro lado, la posibilidad de configurar formas de organización política alternativas que permitan nuevas estrategias ciudadanas para la reconfiguración del lazo entre ciudadanos y el Estado, y así petitionar de forma directa el cumplimiento de derechos, pone en riesgo la eficiencia de la relación clientelar, por ello es de esperarse que desde las redes clientelares se busque cooptar o desplazar a otras formas alternativas de asociación política.

Debido a ello, considero que si los países de la región quieren profundizar su “giro a la izquierda” hacia democracias plenas, con mayores niveles de igualdad y justicia social, el problema del clientelismo político debe ser incorporado en la agenda política y deben emprenderse acciones concretas para reconstruir nuevas formas de vinculación entre el Estado y los ciudadanos. Para ello, el clientelismo debe ser comprendido en toda su complejidad, tomando en consideración su doble arraigo, y deben diseñarse nuevas instituciones que garanticen el acceso universal a los beneficios de ser parte de una comunidad política.