

El clientelismo político y su consecuencia en la ciudadanía emergente.

Por Juan Manuel Lezcano*

Comisión N°2

Resumen/Abstract:

En el Estado democrático moderno y la ampliación de los derechos civiles y políticos con la incorporación de los derechos sociales y económicos tiene como consecuencia nuevas perspectivas de ciudadanía. En cualquier tipo de derechos de ciudadanía no son garantizados sin la concurrencia de los demás. El derecho a satisfacer las necesidades humanas, el derecho a re-definir los derechos de ciudadanía, es lo que se podría considerar como una quinta generación de derechos que de forma transversal articulan la ciudadanía y la democracia. Así también se hace necesario el estudio de problemáticas como la del clientelismo político. Si bien generalmente entendemos el clientelismo político como fenómeno u/o como práctica social y política en tanto intercambio de favores, bienes y servicios de parte de líderes partidarios por apoyo o lealtad política por parte de los ciudadanos, Trotta define al clientelismo político como una *“relación social entre quienes detentan el poder político desde una estructura burocrática partidaria o desde un organismo público hacia la ciudadanía”*. El clientelismo político tiene un rol central en la legitimación de ese control social a través de las políticas sociales. Mi propósito en el presente artículo es analizar ese roles rastrear las causas u orígenes que unen al Estado y las Políticas sociales como categorías claves para entender el clientelismo *“político fino o institucional”*.

Palabras Claves: Ciudadanía. Clientelismo. Sociedad. Democracia. Derechos

* Prefecto del Ateneo de Alumnos Investigadores d Universidad Católica de Santa Fe(U.C.S.F), Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Sede-Posadas.
Email: juanmal33@hotmail.com, juanmanuellezcano@gmail.com

Cuando hablamos de ciudadanía nos estamos refiriendo a un proceso y, por lo tanto, a una dinámica social, en sentido histórico, de cambio y de movimiento. Pero la ciudadanía es un proceso que tiene un objetivo que no es otro que la construcción de una condición: la de ciudadano. El ciudadano es el sujeto que tiene derechos y deberes políticos y en consecuencia responsabilidad sobre la gobernabilidad de una ciudad, de una nación, de un estado.

Originariamente la *polis* es el *lugar* ocupado (el hábitat) y apropiado por el sujeto que desarrolla derechos y deberes políticos como estrategia para satisfacer las necesidades humanas. Ya en estas primeras consideraciones se intuye una enorme complejidad en el concepto de ciudadanía, una múltiple asociación entre lo que es dinámico y lo que es estático, también entre lo físico y lo social, complementa, por tanto, esferas muy diferentes, es un equilibrio entre ellas, es una síntesis momentánea que a la vez finaliza (en un contexto, en un espacio) y continúa en un proceso dinámico.

Siguiendo la estela marcada por T. H. Marshall¹, considerado ya un clásico por excelencia de los derechos de ciudadanía, éstos fueron apareciendo de forma gradual bajo la influencia de corrientes socio-políticas y agencias diferentes, pero siempre bajo el marchamo de la conquista de los derechos de libertad por parte de los ciudadanos. Los dos primeros, los derechos civiles y los derechos políticos, más particularistas, pero protagonizados por el republicanismo, se produjeron contra el Estado-nación autoritario y lograron transformar éste en un nuevo tipo de Estado liberal. Mientras que los derechos colectivos por la igualdad, derechos económicos y sociales, obtuvieron importantes conquistas por el movimiento obrero bajo la influencia de corrientes socialistas a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX para consolidarse en la primera mitad del siglo XX, tanto en los países capitalistas, donde un factor limitativo es el mercado; como en los países de socialismo real, donde el factor limitativo era el modelo burocrático.

¹ T.H. MARSHALL, Ciudadanía y clase social. En T.H. MARSHALL y Tom BOTTOMORE, “Ciudadanía y clase social” p.211. Edit. Alianza Madrid, 1992.

Para explicar esta inclusión de los derechos sociales, Marshall², hace referencia a otra trilogía a través de la que se construye esa plena ciudadanía: el tiempo, el espacio y la agencia. El tiempo se refiere al proceso histórico y secuencial que lleva a los derechos universales de la ciudadanía y para lo que fue necesario una ruptura con el espacio, era necesaria la superación del estrecho localismo, al que Marshall³ consideraba un limitador, como paso fundamental para alcanzar la ciudadanía; finalmente, la agencia que se refiere a los sujetos históricos, a los grupos sociales en ascenso que protagonizan los movimientos en pro de la ciudadanía en cada momento histórico.

Para T.H. Marshall la ciudadanía es “aquel estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad”⁴, lo que no excluye la desigualdad de estatus, la presencia de miembros sin plenos derechos. En rigor, funciona como un estatus ideal a conseguir por los miembros del estado. Es un título que iguala a sus beneficiarios en derechos y obligaciones; pero un título que se conquista y se rellena progresivamente de contenido. Y, sobre todo, una institución no sólo insensible a la desigualdad sino que excluye la igualdad real: “su evolución -dice Marshall- coincide con el auge del capitalismo, que no es un sistema de igualdad, sino de desigualdad” La ciudadanía, pues, desarrolla un tipo de igualdad compatible con otros tipos de desigualdad, en una relación compleja con ellos; pone un tipo de igualdad en un modelo ideal antiigualitario. Su legitimación, aunque pueda parecer paradójico, reside en su función integradora de lo desigual, pues tiende un lazo solidario y de identidad por encima de la desigualdad que tolera y supone. Frente al sentimiento, el parentesco, la ficción de una descendencia común, en definitiva, los vínculos etnoculturales que constituyen el lazo de unión de la comunidad (*Gemeinschaft*), lo que Durkheim llamaba “solidaridad mecánica”, la ciudadanía pasa a ser un elemento de la “solidaridad orgánica”, propio de sociedades mercantiles y, en especial, capitalistas: “La ciudadanía requiere otro vínculo de unión distinto,

² La tesis de T.H. Marshall sobre la ciudadanía es, no hay que olvidarlo, una respuesta a la tesis sostenida por Alfred Marshall en *The future of working classes*, en 1873. Este pensador liberal defendía que la igualdad que aportaba la ciudadanía, la pertenencia plena a una comunidad, era suficiente para legitimar ésta, justificando así otro tipo de desigualdades, como las de clase. T. H. Marshall en *Ciudadanía y clase social* (1950) entiende que esa idea sigue vigente en lo fundamental, que la sociedad actual sigue aceptando la suficiencia de la igualdad aportada por la ciudadanía, compatible con múltiples y fuertes desigualdades reales, especialmente tras haber sido ésta enriquecida con una larga lista de derechos. Para la defensa de su tesis elabora una idea de ciudadanía que tendrá gran incidencia, distinguiendo en la misma tres elementos, que en conjunto constituyen su contenido: el *elemento civil*, compuesto por "los derechos necesarios para la libertad individual: libertad de la persona, de expresión, de pensamiento y religión, derecho a la propiedad y a establecer contratos válidos y derecho a la justicia"; el *elemento político*, cuyo contenido es "el derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política o como elector de sus miembros"; y el *elemento social*, que abarca un amplio espectro de derechos, desde "el derecho a la seguridad y a un mínimo de bienestar económico al de compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado conforme a estándares predominantes en la sociedad".

³T.H. MARSHALL, Op, Cit.

⁴ *Ibid.*, p.37.

un sentimiento directo de pertenencia a la comunidad basado en la lealtad a una civilización como patrimonio común. Es una lealtad de hombre libres, dotados de derechos y protegidos por un derecho común”⁵.

El proceso que lleva a la ciudadanía es un proceso de encuentros y desencuentros, de avances y retrocesos. Primero fue en la polis griega (ciudad-estado) donde se asientan las bases de la condición de ciudadano, haciendo inseparables la democracia y la ciudadanía. Posteriormente, el dilatado y oscuro período de la Edad Media, tímidamente, va dejando paso a una lenta evolución en donde la incorporación de derechos ciudadanos, sobre todo a nivel local, con idas y venidas, y ligados finalmente a la constitución del Estado moderno, termina por establecer una vinculación entre nación y ciudadanía. Ello supone un avance en la universalización de ciertos valores y derechos que van conformando la ciudadanía. Proceso que culmina, en el Estado democrático moderno, en la ampliación de los derechos civiles y políticos con la incorporación de los derechos sociales y económicos.

Sin embargo, el proceso de la construcción de la ciudadanía vinculado a la consolidación del Estado de derecho se ha fundamentado en un modelo político de democracia representativa incapaz de incorporar plenamente a los ciudadanos en los asuntos públicos, conformando, por tanto, una ciudadanía pasiva. Teniendo muchas veces conductas sociales con característica análogas intrínsecamente con el problema cultural de la sociedad argentina de esta última década, los derechos asistenciales, los servicios y prestaciones, han terminado siendo, por su significado y por su motivación a la pasividad, un impedimento para consolidar una ciudadanía social y activa, una participación real en las decisiones y en la construcción de los objetivos colectivos. La no implicación plena de los ciudadanos en la política y en los asuntos colectivos hace de la propia política una dimensión muy vulnerable frente a los procesos económicos y territoriales..

La tendencia a la pérdida de soberanía y al decaimiento del Estado-nación, que en la última etapa del proceso de construcción de la ciudadanía es el que tiene el monopolio sobre su definición, ha supuesto un freno al proceso permanente de construcción de la misma y nos lleva a pensar en otros ámbitos políticos y territoriales donde este proceso pueda continuar en su vertiente más activa. Sin ánimo de menospreciar los ámbitos supraestatales (y los estatales), donde debe proclamarse una defensa de la universalidad de los derechos de ciudadanía, parece que los nuevos retos de la ciudadanía se vuelven a discutir desde una doble perspectiva que tiene muchos puntos de vinculación: buscar una alternativa entre el

⁵ *Ibid.*, pp.46-47.

liberalismo desregulador y el burocratismo estatista; y desarrollar la configuración de su base territorial.

Nuevas dimensiones de ciudadanía

Aparecen nuevas perspectivas de ciudadanía. Una primera pone de relieve una cuarta generación de derechos, los que algunos denominan "bienes públicos" y otros denominan "derechos republicanos", que han emergido durante el último cuarto del siglo XX, como los derechos que tienen los ciudadanos al patrimonio natural, a la diversidad cultural, al patrimonio histórico, al patrimonio económico y a un medio social exento de violencia. Si bien a ello habría que añadir la permanente defensa por los derechos sociales y económicos, dado el retroceso que han sufrido con el cuestionamiento del Estado de Bienestar, y la incorporación de nuevas propuestas como la universalización del ingreso mínimo de ciudadanía. En todo caso, cualquier tipo de derechos de ciudadanía no son garantizados sin la concurrencia de los demás. La aparición de estos nuevos derechos de ciudadanía vienen asociados a la emergencia de los *nuevos movimientos sociales* que ponen de relieve nuevas subjetividades en la conquista de una ciudadanía que explora nuevas dimensiones de la misma.

Si algo caracteriza a estos nuevos movimientos sociales es su complejidad, su diversidad, su permeabilidad y su interés por implicarse en la acción, en la práctica de la ciudadanía. Lo que les sitúa en una predisposición para buscar una múltiple articulación temática, sectorial, entre escalas y entre agencias. El conocido eslogan de "pensar globalmente y actuar localmente" se ve completado con "el pensar localmente y actuar globalmente" permitiendo el reconocimiento de las identidades particulares, de las diferentes subjetividades de base categorial (diferencias étnicas, de género, orientación sexual, edad, etc.), sectorial (trabajo, medio ambiente, educación, sanidad, vivienda, etc.) y territorial, conjugándose a la vez con la defensa y conquista de principios universalistas como los derechos humanos, o los mismos valores democráticos. De tal modo que el objetivo de estos nuevos movimientos sociales: ciudadanía democrática e inclusiva, tiene una doble dirección: particularizar los valores universales y universalizar las identidades particulares. En definitiva, tienen el reto de articular las distintas posiciones subjetivas en un sujeto unitario y pluridiverso, en una nueva identidad de identidades.

Igualmente, se percibe una confluencia de los diferentes movimientos sociales que lleva a una múltiple estrategia necesaria para la superación de la explotación. Entendiendo el concepto de

explotación en el mismo sentido que lo hace Jesús Ibáñez desde una perspectiva y contenidos heterogéneos, nos remite a una ampliación de la tradicional construcción conceptual de la idea de explotación que permite conjugar la acción de defensa de los viejos y nuevos derechos ciudadanos, de los derechos individuales y de los derechos colectivos, de los viejos y nuevos movimientos sociales, de los viejos y nuevos conflictos.

Ambas perspectivas, la articulación de la múltiple subjetividad del sujeto y la distinta naturaleza de la explotación a superar, nos permiten comprender la complejidad implícita en la idea de ciudadanía, en donde cada una de las generaciones de derechos no se pueden entender ni desarrollar por separado, pues hay una múltiple influencia de unos derechos sobre otros. La calidad de vida y la dignidad humana como objetivo de la ciudadanía solo es alcanzable considerando las sinergias que se deben establecer entre las cuatro generaciones de derechos.

Precisamente, el refuerzo que se debe producir en la asociación de las categorías de derechos ciudadanos junto a la incorporación de los derechos republicanos, incorpora la perspectiva de la (auto) gestión de los *bienes públicos*. La ciudadanía es una praxis resultado de las tres Ciencias: conocimiento, comunicación y conciencia, (auto) reflexividad, en suma, que permite a los ciudadanos el acceso a la acción, a la ciudadanía como práctica. De tal modo que el sujeto sólo accede a una ciudadanía plena si es capaz de crear, (re)definir, descubrir y (re)construir derechos, deberes y alternativas. El derecho a (auto) satisfacer las necesidades humanas, el derecho a (re)definir los derechos de ciudadanía, es lo que se podría considerar como una quinta generación de derechos que de forma transversal articulan la ciudadanía y la democracia. La *galaxia auto*: autonomía, autogestión, autoorganización son una seña común de identidad (identidad de identidades) de los nuevos movimientos sociales.

Es por ello, que el refuerzo a la categoría de derechos ciudadanos y republicanos no podrán lograrse si atenuación de problemáticas como el clientelismo político, entre otras.

La problemática del clientelismo político.

Si bien generalmente entendemos el “*clientelismo político como fenómeno y como práctica social y política en tanto intercambio de favores, bienes y servicios de parte de líderes partidarios por apoyo o lealtad política por parte de los ciudadanos*”⁶, Trotta⁷ define al

⁶ TROTTA. E.V. Miguel. “*Las metamorfosis del clientelismo político*”, p.23 Edit. Espacio. Bs.As.2003.

⁷ Trotta es argentino. Doctor en Servicio Social. Este libro es la publicación de la tesis de Maestría de Servicio Social, presentada en la Universidad Católica de San Pablo, Brasil. Su objeto de estudio está referenciada a una

clientelismo político como una *“relación social entre quienes detentan el poder político desde una estructura burocrática partidaria o desde un organismo público hacia la ciudadanía”*⁸. Estos factores consolidan la relación, y disimulan su carácter de transacción; al igual que el don de las sociedades primitivas, en el cual la separación en el tiempo de los regalos recíprocos disimula el hecho de que se trata de una forma de intercambio de equivalentes, en el clientelismo la irregularidad y falta de simetría de las prestaciones escamotea su carácter económico. Puesto que cliente y patrón (o mediador) se conocen personalmente, y la concesión de prestaciones se realiza de manera individualizada, la relación clientelar se confunde con las afinidades personales dadas por la pertenencia común a redes sociales, familiares, étnicas, religiosas o deportivas. Los factores subjetivos vinculan más estrechamente a patrones/mediadores con sus clientes, y se transforman en indispensables para que la relación clientelar no se quede en un simple hecho mercantil⁹.

Marco teórico y metodológico de la investigación de Miguel Trotta:

Trotta plantea que el clientelismo político es una práctica que ha existido en períodos políticos autoritarios y democráticos, en el Estado de Bienestar, y en el actual modelo neoliberal.

*“Por cierto, todos estos fenómenos interrelacionados conforman parte de las turbulencias que presenta algunas de las redefiniciones de la formación económica-social mientras que existe otras inalterables”*¹⁰. Considera que el clientelismo político es opuesto a la expansión de los derechos sociales, por lo tanto es un obstáculo permanente para la gestión de proyectos sociales y en la generación de procesos democráticos y participativos en la gestión de lo público.

El objetivo de su investigación es captar las determinaciones contextuales que desde una perspectiva de totalidad encuadren y expliquen los cambios operados en las dimensiones componentes del clientelismo político. Analiza la metamorfosis del Clientelismo Político Tradicional o “denso” o “grueso” hacia nuevas formas que llama Clientelismo Político Institucional o “fino”, el cual se da en la década del 90 en el marco del modelo neoliberal; aunque ambas modalidades coexisten.

investigación de caso empírico: la relación entre una organización de base (Cooperativa de Vivienda en la Villa San Lorenzo) y el Municipio “17 de Octubre” en el marco del Plan de Tierra “Arraigo”. La intencionalidad del estudio no es extraer conclusiones generalizables, pero sí describir tendencias universales de las metamorfosis del clientelismo

⁸ TROTTA. E.V. Miguel. Op, Cit. p.24

⁹ Véase al respecto TROTTA. E.V. Miguel. Op.Cit.,p.28

¹⁰ TROTTA. E.V. Miguel, ib., p 45.

Plantea como hipótesis guía en su investigación: que la metamorfosis del clientelismo político son determinadas por la imposición de recetas neoliberales en lo estructural, que a la vez reproducen y legitiman la puesta en práctica de ese modelo. Es decir que el clientelismo político asume formas complejas y diversas de acuerdo con las mutaciones que se dan en el contexto en que se estructuran; se estructura como fenómeno ligado a una praxis social, en donde los sujetos son portadores de visiones del mundo en conflicto, de conciencia práctica y discursiva y que luchan por alterar la estructura que por un lado los constriñe, pero también les posibilita la capacidad de producir modificaciones, aunque limitadas, en la estructura.

Por lo tanto su estrategia metodológica es abordar el análisis de determinantes macro estructural, contextual e histórico con referencia a procesos micro sociales teniendo en cuenta la relación entre los actores intervinientes; relación que es consecuencia de las condiciones e impactos macroestructurales. Entonces para explicar los procesos micromacrosociales investigados sobre el clientelismo político a nivel local, se basa en el marco teórico de la denominada “*Teoría de la estructuración de Anthony Giddens*”¹¹, por entender que los procesos clientelares no se definen en lo macrosocial ni en lo microsociales exclusivamente, sino que tienen como límite la estructura.

Según Giddens su teoría es una ampliación de la frase de Marx: “*Los hombres hacen su propia historia, pero no lo hacen a su libre albedrío, bajo circunstancias elegidas por ellos mismos, sino bajo aquellas circunstancias con que se encuentran directamente, que existen y transmiten el pasado*”¹². Aunque con diferencias conceptuales Giddens toma del marxismo las dimensiones centrales de su teoría. La estructuración de las sociedades se da en la permanente interacción sujeto-estructura: los sujetos individuales poseen una capacidad reflexiva que dota de sentido a sus acciones, sin embargo dichas acciones no son enteramente producidas libremente por los individuos, sino que actúan limitadamente porque están costreñidos por la estructura. Para Marx la estructura supone las relaciones técnicas y sociales de producción que definen la base material de un modo de producción; en cambio para Giddens la estructura se define como “*normas y reglas sistemáticas que dan sustento al ordenamiento institucional de los sistemas sociales*”¹³; los sistemas sociales son la extensión en tiempo y espacio de relaciones sociales, las cuales son prácticas reproducidas, por lo tanto para él la estructura es más mutable en tiempo y espacio que lo que considera el marxismo.

¹¹ GIDDENS, A: “*La Constitución de la Sociedad*”. Buenos Aires, Amorrortu, 1995. Cap. I. Citado en TROTTA, E.V. Miguel. “*Las metamorfosis del clientelismo político*”, p.32 Edit. Espacio. Bs.As.2000

¹² MARX, K: “El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte” Cap. I, pag. 9. Montevideo. Ediciones La Comuna, 1995. Citado en TROTTA, E.V. Miguel. “*Las metamorfosis del clientelismo político*”, p.33 Edit. Espacio. Bs.As.2000

¹³ GIDDENS, A. Op, Cit, 1995., p.61. Citado en TROTTA, E.V. Miguel. “*Las metamorfosis del clientelismo político*”, p.33 Edit. Espacio. Bs.As.2000

Para Giddens lo que define al sistema social es la “*unidad espacio-tiempo que definen asimismo la estructura y los procesos de estructuración a través de las prácticas sociales que los sujetos, reflexivos y autoconcientes producen y reproducen*”¹⁴. En tal sentido la estructuración es el proceso de relación social que a través de la interacción dialéctica entre práctica social, estructura y conciencia reflexiva; este proceso involucra necesariamente cierta rutinización que equivale la transferencia témporo-espacial de la estructura en las relaciones sociales. La transferencia es inherente a las prácticas de los sujetos en su cotidianidad, lo que explicaría en parte la recurrencia a símbolos y valores compartidos en la sociedad para legitimar procesos estructurantes. A través de la rutinización, como actividad práctica, se naturaliza lo instituido a través del pasado (lo tradicional), como certeza de lo real. Los sujetos son portadores de una conciencia práctica mediante la cual a través de una actividad social cotidiana, que se materializa en rutinas, genera procesos de estructuración más amplios. Estas prácticas al ser reflexivas dotan de reflexividad el carácter racional de la estructura que producen y reproducen en dicha cotidianidad. Por lo tanto los sujetos tienen por un lado una conciencia discursiva a través de la cual pueden expresar las propias fundamentaciones de sus acciones; por otro lado tienen una conciencia práctica que se expresa a través de la propia acción. En virtud de la acción de los sujetos (que le es inherente la transformación) es que se puede producir cambios en la propia estructura.

En su trabajo Trotta no sólo toma la Teoría de Estructuración de Giddens, por el énfasis relacional y microsocioal que asume, sino también vincula estos procesos micro con las relaciones sociales y técnicas del modo de producción capitalista; porque los factores económicos y culturales explican las metamorfosis del clientelismo político.

La tríada patrón-mediador y cliente encuentra su práctica como red clientelar determinada por las contingencias de un contexto macrosocioal y político específico (un modelo neoliberal periférico combinado con procesos de transición y consolidación democrática en lo político), pero a la vez por la capacidad reflexiva que como agentes poseen, pueden transformar parcialmente esa estructura. Del mismo modo si el contexto presenta variaciones, en algunas de sus determinaciones estructurales (como por ejemplo los cambios de las formas de gestión de políticas públicas), las prácticas clientelares necesariamente se modificarán por influencia directa de las primeras.

Resumiendo: Trotta analiza esas modificaciones a través de 3 categorías: a) la centralidad del rol del mediador como multiplicador de ideología tendiente a la legitimación de la relación

¹⁴ GIDDENS, A. ib., Citado en TROTTA, E.V. Miguel. “*Las metamorfosis del clientelismo político*”, p.34 Edit. Espacio. Bs.As. 2000

clientelar; b) los nuevos mecanismos de dominación política a nivel local; c) la definición de posibles causas que perpetúan el clientelismo como práctica política.

Trotta enmarca su investigación en la contradicción básica entre libertad del sujeto y la autoridad sustentada por el Estado. El sujeto busca ampliar su voluntad y el Estado pretende uniformizar esas voluntades a través de mecanismos de legitimación centrados en su autoridad y en su fuerza coercitiva; en donde las políticas sociales juegan un papel central en ese control. Según Trotta el clientelismo político tiene un rol central en la legitimación de ese control social a través de las políticas sociales. Por lo tanto Estado y políticas sociales son categorías claves para entender el clientelismo “*político fino o institucional*”¹⁵.

En la década del 90 en países (ej. Argentina, Uruguay) cuyo contexto es la aplicación de las políticas neoliberales y la consolidación democrática, persisten las relaciones clientelares, no ya como arreglos personalizados informales (Clientelismo tradicional o grueso) sino como formas institucionales de gestión de políticas públicas, fuertemente instaladas en el poder central del Estado. Bajo el neoliberalismo al hablar de estructura se incluyen tanto el diseño como la implementación de las políticas sociales, el aparato legal y sus ambigüedades, que crean las condiciones para pasar de un clientelismo político tradicional o grueso a una nueva forma de clientelismo político que denomina institucional o fino, el que refuerza nuevos mecanismo de dominación política, funcional a los procesos de acumulación y concentración económica¹⁶. “*No es casual que se impulsa desde los municipios, en esta área la “cooperativización” de todas las villas de emergencias y ocupaciones de tierras fiscales nacionales, provinciales y municipales*”¹⁷.

Concepto de Clientelismo Político

La mayor parte de la literatura sobre el tema lo define como fenómeno y como práctica social y política que consiste en un **intercambio** de favores, bienes y servicios de parte de líderes políticos partidarios por apoyo o lealtad política por parte de los ciudadanos, los cuales en esta relación adquieren el carácter de cliente. Es decir que el clientelismo político se define como una relación social que se produce en un espacio microsociedad, en forma personal, voluntaria y legítima **entre quien detenta poder político desde una estructura política partidaria o desde un organismo estatal y la ciudadanía**. Es un intercambio de bienes por favores; los bienes intercambiados son de carácter público y privado. En el intercambio se benefician

¹⁵ TROTTA. E.V. Miguel, ib., p 37

¹⁶ Véase Trotta E.V. Miguel. Op. Cit. Cap IV p.142 designa patrón y mediador a aquellos operadores políticos a nivel local-municipal.

¹⁷ TROTTA. E.V. Miguel, ib., p 37

ambas partes; pero también implica renunciar a otras actividades o a otras formas de conseguir el fin buscado.

No hay que confundir la relación de intercambio que se produce en la formación de clientelas, del fenómeno hacia el cual puede derivar su utilización: corrupción (se confunde más con éste), tráfico de influencias, fraude. Estas también son formas de intercambio instrumental, pero la diferencia sustancial es que el intercambio clientelar se da dentro de parámetros legales y legitimados como práctica aceptada socialmente en el desarrollo de la actividad pública.

Se entiende por corrupción política aquella situación, que procede tanto de la autoridad como de los ciudadanos hacia la autoridad, para recibir un beneficio ajeno a la remuneración de la actividad que desempeña. Los tipos de corrupción son el soborno (pagar una cantidad de dinero a cambio de no cumplir con una obligación) y la extorsión (que garantiza la eficacia y rapidez con el cumplimiento de una obligación utilizando mecanismos ilegales).

Sobre el clientelismo político coexisten visiones diferenciadas ya que naturaleza de la relación mutua en el clientelismo es contradictoria. Todos los autores la define como una relación asimétrica entre patrón-cliente por encontrarse en posiciones jerárquicas y en situaciones de desigualdad; pero también implica reciprocidad, cooperación.

Frente a esta práctica hay **dos enfoques:**

1.- Entienden al clientelismo político como inevitable y funcional.

En esta postura se ubica Susana Corzo.

Corzo lo percibe más como una relación mantenida cooperativamente entre patrón y cliente, ya que el vínculo entre ambas partes no es de dependencia sino de complementariedad, de intercambio.

Corzo identifica dos causas que generan el intercambio político:

a) Extrínseco: es cuando el intercambio es un instrumento más de los que se puede usar en política para lograr un fin;

b) Intrínseco: es cuando sólo se puede conseguir los fines buscados mediante ese intercambio; por lo tanto el intercambio se convierte en un fin en sí mismo teniendo como efecto que la relación está orientada al control del cliente, a conseguir su sumisión, dominación.

Por consiguiente, la autora plantea que considerar al clientelismo político como una patología o como un instrumento al servicio de la democracia depende del uso que se haga del mismo. En sus efectos el estudio del clientelismo como un instrumento (extrínseco) requiere conocer

al servicio de qué objetivos responden los intercambios, qué es lo que se intercambia (contenidos) y qué efectos produce y cómo influye en la participación política, el comportamiento político, en la financiación de los partidos políticos, etc. Las consecuencias que provoca el clientelismo político son debidas fundamentalmente a los actores que la utilizan, a los objetivos que buscan cuando lo usan y a los mecanismos de los que se acompañan.

El uso del clientelismo como intercambio tiene una funcionalidad positiva en cuanto aproxima al ciudadano al Estado; ofrecen soluciones intermedias para las partes evitando el conflicto; promueve y fortalece a los partidos políticos, el debate entre ellos, la competencia electoral y la lucha para posicionarse en el gobierno del Estado.

El clientelismo político es un avance en el desarrollo político ya que se establecen mecanismos mediante los cuales los líderes locales (mediadores o brokers) son contactados por las élites centrales para competir posiciones de poder frente a otros. Con la modernidad se amplía la cantidad de roles dedicados a vincular posiciones y se incrementa la competencia entre las élites, prevaleciendo la distribución particularista de políticas públicas. Esta concepción privilegia el aspecto relacional y conectivo de los centros de poder a las periferias del mismo, con la ilusión de la inclusión política de las mayorías; en donde los mediadores canalizan los recursos del poder central para sus propios intereses y los de la localidad. Los partidos políticos tienen un protagonismo incuestionable en el clientelismo político de las sociedades democráticas consolidadas; tienen un rol preponderante en el intercambio y en la determinación del tipo de clientelismo.

En consecuencia el clientelismo político atempera la frialdad que genera la lejanía entre Estado y la Sociedad, de manera que el ciudadano lo concibe como una forma de acercarse a la toma de decisiones. El intercambio da sentido a su participación política, al obtener una respuesta eficaz y concreta del Estado que satisface sus necesidades.

En esta visión positiva del clientelismo, las consecuencias que se destacan son 3 que producen una legitimación del poder y un incremento en la estabilidad del mismo. Las consecuencias son:

- a) Reciprocidad particular: acerca al ciudadano a la autoridad y se legitima la misma.
- b) Integración social: motivada por la canalización de las demandas entre ambos logra favorecer la organización de la oposición.
- c) Mayor confianza en el Estado al conseguir el cliente aquello que demanda del primero.

Corzo identifica 3 tipos de clientelismo en la actualidad:

- a) Electoral: se intercambian votos por respuestas eficaces. El votante da su voto a aquel partido que le va a proporcionar prestaciones que desea recibir del Estado.

b) De partido: apoyos por apoyos. El cliente da apoyo a un líder o partido a cambio de obtener un servicio público cuando este acceda al gobierno.

c) Burocrático: recursos públicos por apoyo. El cliente apoya al funcionario mediador para ser tratado con preferencia para lograr un recurso público.

2.- Afirman que el clientelismo no conduce ni a la democracia ni a la modernización, porque condiciona la puesta en práctica de políticas universalistas, desalentando la participación social y política; por el contrario promueve una participación atomizada, carente de direccionalidad política autónoma, y tiende al mantenimiento del statu quo. O sea que es de carácter intrínseco. En esta postura se ubica Miguel Trotta.

Trotta¹⁸ la define como una “*expresión del conflicto social y de dominación; basadas en arreglos jerárquicos en donde existe el ejercicio vertical del poder, tendientes al ejercicio del control social*”¹⁹. Por lo tanto analiza el tema desde la perspectiva de considerar al clientelismo político como un mecanismo de dominación y sujeción política dada en una relación jerárquica.

El clientelismo político tiene características fijas y características variables. Las características fijas son las que están directamente vinculadas a las prácticas del intercambio y al ejercicio de la dominación. Están dadas por un tipo específico de intercambio de roles entre dos personas, en una relación puramente instrumental uno de los sujetos de status socio económico superior (el patrón) utiliza su lugar en la estructura, su influencia y sus recursos para proteger (brindando beneficios: bienes, servicios, influencias) a un sujeto de status menor o subalterno (clientes) en términos decisorios, a cambio de recursos políticos legitimadores (consenso, lealtades, apoyos, servicios personales) por parte del cliente. Otras características fijas es la desigualdad, la relación cara a cara, el carácter de reciprocidad práctica en el intercambio de bienes y favores, son relaciones mutuamente benéficas en la que ambas partes cubren sus necesidades.

Las características variables se definen sociohistóricamente: los recursos objeto del intercambio, la correlación de fuerzas, las visiones del mundo, las relaciones técnicas y sociales de producción de una formación económica-social.

¹⁸ Trotta utiliza el término dominación en la perspectiva weberiana. Weber la definía como un estado de cosas por la cual una voluntad manifiesta (“mandato”) del “dominador/es” influye sobre los actos de los otros (del “dominado/s”) del tal suerte que en un grado socialmente relevante estos actos tienen lugar como si los dominados hubieran adoptado por sí mismos y como máxima de su obrar el contenido del mandato (“obediencia”). Es decir “la dominación no se basta a sí misma con la obediencia de los dominados, sino que ha de contar con la aceptación o percepción de la autoridad como legítima para mantener sus mandatos”:

¹⁹ TROTTA. E.V. Miguel. Op. cit. P24

Como características variables que definirá la particularidad de la relación que está dada por el origen de la iniciativa para establecer la relación, el tiempo de duración, el alcance y su intensidad, base de recursos del patrón y del cliente, el balance entre lazos instrumentales o afectivos, balance entre coerción y voluntarismo, grado de homogeneidad de los seguidores, configuración específica de los patrones y clientes en la vida política.

La necesidad de una nueva cultura política

Desde esas nuevas perspectivas de ciudadanía y tomando un frase de John Rawls (La Justicia como Equidad) “cuando los valores son entendidos como verdaderas políticas de estados en las sociedades aparece un efecto moralizante que tarde o temprano nos lleva a la equidad en sus dos acepciones lo que transforma las estructuras que hay en ellas” no son procedentes estructuras jerárquicas, burocráticas, autoritarias y paternalistas, sino nuevas estructuras basadas en la cooperación, en la inclusión y en la participación, es decir, nuevas estructuras reticulares. Aparece un nuevo concepto de Estado, un Estado relacional descentralizado y participativo donde se producen nuevas oportunidades para la ciudadanía y una mayor legitimidad de las propias estructuras democráticas. Se trata de motivar activamente la cooperación y la autonomía local frente al repliegue autárquico provocado por los efectos perversos de la globalización, evitando así la desconexión del Estado de la sociedad civil y la descohesión social; y estableciendo una reconversión del Estado en una agencia con un importante papel mediador y articulador entre los dos polos emergentes: lo global y lo local. De este modo se recupera la soberanía del Estado, sobre la base de la articulación de las soberanías locales, pero con una mayor capacidad para estar en disposición de cooperar con otras nuevas soberanías internacionales en pro de preservar y mejorar el patrimonio común.

El nuevo papel del Estado es dar continuidad y articulación a las distintas soberanías en una doble dirección: en primer lugar regulando desde abajo e internamente la proyección de una democracia participativa en las diferentes escalas (regionales, municipales, distritos y barrios de grandes ciudades), lo que precisa de apoyo político, apoyo en recursos técnicos y financieros a los entes administrativos de nivel inferior, particularmente a los municipios. En segundo lugar contribuir a la regulación externa favoreciendo la incorporación de sus ciudadanos a la cooperación transnacional y trabajando por la construcción de organizaciones transnacionales democráticas. Según expresa David Held «las personas podrían, de esta forma, disfrutar múltiples ciudadanía, a la pertenencia política a las diversas comunidades que les afectan de forma significativa --serían ciudadanos de sus comunidades políticas

inmediatas y de las redes regionales y globales comprehensivas que influyen sobre sus vidas. La comunidad política cosmopolita reflejaría y abarcaría, en forma y sustancia, los diversos sistemas de poder y autoridad que operan dentro y a través de las fronteras y que, si no fueran controlados, constituirían la amenaza de un orden altamente fragmentado, neomedieval».

Si bien, mientras los municipios son una unidad formal y funcional básica del Estado-nación, los estados se encuentran muy lejos de ser una unidad funcional y, menos, formal del ente mundial. Un proceso dirigido hacia crecientes relaciones de funcionalidad y formalidad del Estado para con, por ejemplo, un hipotético gobierno mundial precisa de Estados sólidos: capaces de ser solidarios externamente (dispuestos a la cooperación recíproca) y capaces de ser solidarios internamente (estados reticulares reforzados por una densa sociedad civil y por una gran autonomía y cooperación local). La administración correspondiente a este modelo -- en palabras de Antonio Díaz-- «habrá de ser capaz de gestionar, orientar y liderar redes de organizaciones, tanto públicas, como privadas, en una nueva dinámica relacional. El modelo organizativo complementario a los modelos burocrático y gerencial será el de la organización en red, única capaz de dar cuenta del complejo entramado de relaciones que conforma la gestión pública, cualquiera que sea el nivel de la Administración donde nos situemos».

Así, en una primera consideración, la participación política plena no puede desarrollarse activamente si no es en la realidad social vinculada a un espacio concreto, que es soporte de una población (crecientemente diversa en su composición), de unos recursos y de una organización social.

La ciudadanía, en segundo lugar, no puede entenderse como tal si no recoge en todas sus consecuencias el derecho de los ciudadanos a tomar parte en las decisiones que les afectan de forma común, en definitiva, la *participación en los asuntos públicos*. La participación en este sentido conlleva una cierta redistribución o socialización del poder. El desarrollo de una cierta capacidad para acometer las decisiones sobre la gestión de los recursos de su ambiente social y físico, y poder afrontar así la resolución de los problemas que afectan a los sujetos por parte de los propios sujetos, es lo que consideramos como una democracia participativa. Las formas de tomar parte, tanto en los procesos sociales de formación discursiva de la responsabilidad, como del hecho de participar, pueden implicar muy distintos contenidos relacionados, tanto con la posición que se ocupa en la red social, como con la posición que se ocupa en la estructura social, y por supuesto sin dejar de considerar el factor determinante que supone el establecimiento de las escalas territoriales en las que se pueda centrar la posición del sujeto-actor social.

La democracia participativa se puede operativizar de forma óptima en una dimensión de escala humana. Es necesaria una dimensión espacial abarcable a la hora de definir las unidades territoriales sobre las que se puede incidir al establecer controles y procesos de elaboración colectiva, ya que las posibilidades de los sujetos para implicarse en el proceso de toma de decisiones se haya en proporción inversa en relación al tamaño de población y a la dimensión del ámbito de actuación. Si bien es indudable que la participación con mayor intensidad se puede dar con mayor facilidad y operatividad en la medida que el ámbito de actuación mantenga un cierto equilibrio, lo que precisa de una dimensión territorial lo suficientemente grande como para poseer un *capital social* y poder sostener la gestión de recursos propios y lo suficientemente pequeña como para poseer una densidad relacional adecuada y poder establecer instrumentos de control colectivo y de participación real.

Es, en todo caso, en el ámbito de lo local donde los ciudadanos pueden alcanzar mayor autonomía y obtener la oportunidad de incorporarse a una *estructura común de acción política*. En este ámbito se encuentran estructuras de orden gubernamental (gobiernos locales) y de orden societario (organizaciones sociales). Ambas estructuras, por su carácter privilegiado de proximidad y de ser potencialmente difusores de los principios universalistas son escuelas de democracia. Es a través de éstas estructuras donde se aprende a participar y, por tanto, a adquirir el estatus y el rol de la ciudadanía. Estas estructuras se encuentran en mejor disposición para incorporar a los ciudadanos a procesos de comunicación y de deliberación y, por tanto, están en mejor disposición de transmitir a los ciudadanos las habilidades necesarias para moverse en la esfera de la política. Se trata, en definitiva, de un proceso recurrente donde la comunicación, el conocimiento y la reflexividad sobre la acción permiten la adquisición de la (co)responsabilidad social y llevan a la emergencia de la nueva conciencia necesaria para desarrollar las nuevas dimensiones de ciudadanía. De tal modo, que la incorporación de los ciudadanos a la globalización (como un continuo de esferas de soberanía y diversidad cultural complementarias y articuladas) en términos de ampliación y optimización de la ciudadanía sólo puede realizarse a través de las redes sociales y de las estructuras gubernativas locales, adecuadamente articuladas entre sí y siempre que, a su vez, éstas estén conectadas a redes exógenas.

Así, la ciudadanía es una mediación, un conjunto de procedimientos diversos para la entrada entre escalas territoriales, grupos sociales y culturas, en donde la esfera de la vida cotidiana, del espacio social y de la gobernación local definen un primer escalón básico y fundamental de inclusión de los sujetos a unas relaciones óptimas de libertad y de igualdad.

La vinculación, conexión, transpenetración o entrada entre las organizaciones sociales y el gobierno local es la mejor garantía para la democracia local, la promoción de los valores cívicos y el desarrollo de un capital social. Unas organizaciones sociales separadas de la política, de la gobernación local, pueden llevar a movimientos sectarios y antisociales; un gobierno local separado de las organizaciones sociales puede llevar al autoritarismo y a la deslegitimación de las instituciones. La desconexión entre ambas puede llevar a conflictos abiertos (ingobernabilidad) mientras que la cooperación recíproca entre ambas es imprescindible para desarrollar estrategias de desarrollo local y de calidad de vida.

Tal y como sugiere Jordi Borja, «los desafíos y sus respuestas exigen por su novedad una acción política nueva. Esta acción política difícilmente puede salir de las instituciones de los partidos políticos posicionados en ellas, que tienden normalmente a conservar el sistema que les garantiza la representación y el acceso a los puestos de gobierno». Es necesaria una nueva cultura política, pero ésta no va provenir exclusivamente de la política formal realmente existente, pero tampoco va a desarrollarse sin ella. Es necesaria una incorporación de los ciudadanos y de sus organizaciones sociales a la política, y esto por sí solo no será posible sin la potencia de nuevos movimientos sociales que generen una presión política favorable a ello.

De otra parte, los gobiernos locales, por su posición privilegiada de proximidad al territorio, a la población y a su problemática, son los que mejor pueden identificar, desarrollar estrategias y movilizar recursos para mejorar las condiciones ambientales globales y sociales de su territorio, y son también donde los ciudadanos están mejor representados y donde pueden establecer procedimientos participativos más directos para afrontar las decisiones que les afectan directamente. Aunque para ello precisa de estrategias y de políticas de concertación que permitan el desarrollo de la intervención de los gobiernos locales sobre esos territorios y poblaciones; en consecuencia, más competencias y recursos. Mientras, la legitimación de la citada autonomía viene de la mano de la proximidad, de la mejor aplicación y eficacia que de ella se deriva.

En conclusión

Las nuevas dimensiones de la ciudadanía recuperan su originaria vinculación a las particularidades, al territorio y a la esfera de la vida cotidiana, y a la vez se amplían y se complementan, a través de los principios universales a la esfera de lo global; de tal modo que «el ciudadano democrático sólo es concebible en el contexto de un nuevo tipo de articulación

entre lo universal y lo particular». La ciudadanía tiene como desafío ganar capacidad de articulación, y debe afrontar su operatividad en distintas esferas de poder y, por tanto, en distintos niveles de soberanía, ya que aparece una nueva complejidad derivada de la extensión de nuevos espacios de intervención política que deben estar abiertos al desarrollo de nuevas estructuras democráticas. Sin embargo, la nueva complejidad derivada de la fragmentación de los ámbitos de poder necesita de una nueva cultura política, de nuevos protagonismos, tanto desde el lado institucional como desde la sociedad civil, en una estrategia relacional recíproca y de compromisos mutuos. Se trata, en definitiva, de humanizar la globalización a través de los poderes (gobiernos) y potencias (movimientos) locales y reticulares. Si bien ese nuevo paradigma relacional basado en la cooperación requiere de iniciativa política, de innovación social y de consenso ciudadano en pro de una nueva ciudadanía y profundización de la democracia. En la concurrencia entre la práctica de los nuevos movimientos sociales y la gestión de los bienes públicos, a través de la implicación de los ciudadanos en las decisiones públicas, es desde donde se establece un vínculo fuerte y definitivo entre ciudadanía y democracia

Bibliografía:

GIDDENS, A: *“La Constitución de la Sociedad”*.

T.H. MARSHALL y Tom BOTTOMORE, *“Ciudadanía y clase social”*.

T.H. MARSHALL, *“The future of working classes”*.

POVIÑA, ALFREDO: *“Tratado de Sociología”*.

U.C.S.F: *“Políticos”*

TROTTA. E.V. Miguel. *“Las metamorfosis del clientelismo político”*.

WEBER, MAX. *“Economía y Sociedad”*