

## LA DEMOCRACIA DIFÍCIL

### Clientelismo y ciudadanía en México

Fernando Escalante Gonzalbo

Durante los últimos veinte años del siglo pasado era casi obligatorio pensar la política mexicana en términos de lo que se dio en llamar la “transición a la democracia”. Aparte de otras rigideces y limitaciones, el modelo tenía el defecto de imaginar que había una dirección clara del proceso político; peor: una dirección clara y positiva. En los hechos, lo más notable era un deterioro más o menos consistente de la votación del PRI: de acuerdo con el modelo, se hizo de eso más que el eje, el único dato de verdadera importancia política, y se le confirió una significación desmesurada. La consecuencia ha sido la confusión y el desencanto con una democracia que no responde a las expectativas de casi nadie.

Como en otras partes, el desconcierto se ha traducido en una agitada preocupación por la “cultura política”, porque no hay el conjunto de hábitos y virtudes que se supone que corresponden a la ciudadanía democrática. Con eso se ha retornado a los temas del siglo diecinueve: con otras palabras, hablamos de la “civilización” y la “barbarie” y de la necesidad de educar a la sociedad. Y seguimos empeñados en pensar en una trayectoria histórica simple y directa, un gradual ascenso hacia la Modernidad. Creo que es un error.

#### I.

La distinción entre clientelismo y ciudadanía parece simple, casi obvia. Cualquiera puede reconocerlas como formas de acción política que corresponden a dos modelos de orden distintos, que se ubican además como polos en un proceso de modernización. Está el orden tradicional, basado en vinculaciones clientelistas, y está el orden moderno, de la ciudadanía. Si se habla de

México, en particular, los datos más superficiales de las últimas décadas del siglo veinte confirman eso mismo que todos sabemos: hay formas arcaicas, autoritarias e injustas de acción política, que van siendo sustituidas por otras más modernas, más igualitarias y más democráticas.

Visto así, en el tema no caben más que anécdotas o redundancias: la historia tiene una estructura simple y todo consiste en dejar atrás el pasado, organizarnos para vivir finalmente a la altura de los tiempos. Creo que no es tan sencillo, creo que es posible verlo de otro modo.

La fuerza de esa interpretación de sentido común, su capacidad de persuasión depende precisamente de su simplicidad. No sólo con claras las definiciones y son obvias las diferencias entre los dos modos de relación política, sino que se antoja también obvia la orientación del proceso histórico. Pero es una simplicidad engañosa. Es convincente porque condensa la versión arquetípica que la Modernidad ofrece de sí misma y resulta particularmente atractiva donde es todavía una esperanza. Antes, en la sociedad tradicional, dominaban las relaciones personales de dependencia; en el orden moderno lo que hay son individuos, conscientes de sus derechos.

En Iberoamérica, en general, la forma clásica de esa polaridad es la que opone a la "civilización" y la "barbarie" <sup>1</sup>. Puesto en esos términos, el esquema parece casi injustificable hoy en día; sin embargo, es la idea básica con la que se ha estructurado desde hace siglos la visión que tenemos de nuestras sociedades. Es la versión autóctona de la dicotomía radical del pensamiento sociológico: comunidad y sociedad, Tradición y Modernidad. Se trata de dos modos de vida completamente distintos, que se sitúan en un orden temporal.

La reducción de las formas de acción política a los términos genéricos de "clientelismo" y "ciudadanía" responde a esa misma lógica, que casi obliga a suponerlos encadenados en una sucesión cronológica invariable. La polaridad, de hecho, tiene sentido porque sirve para estructurar

---

<sup>1</sup>. Una oposición que se ha hecho famosa gracias al título de la obra de Sarmiento, pero que recorre el conjunto del pensamiento iberoamericano de los últimos siglos, como ha mostrado, con brillantez, Herbert Braun.

<sup>2</sup>. El asunto ha sido presentado, en sus términos más generales, por Ralph Dahrendorf en Oportunidades vitales, Madrid: Espasa Calpe, 1981. Lo único que hago, en lo que sigue, es extraer la

un proceso histórico que seguimos pensando en términos “progresistas”.

No se trata, pues, de nada nuevo. Sin embargo, la hipótesis tiene un atractivo adicional en los tiempos recientes porque permite explicar los desajustes en los modelos de la "transición a la democracia". Las explicaciones más simples, puramente institucionales, suponían sin decirlo que ese orden moderno de relaciones y prácticas ciudadanas sería un resultado automático de la democratización. Las correcciones que se han hecho para dar cuenta de las dificultades de la “consolidación democrática” incluyen explícitamente la dimensión cultural, sobre la base del viejo esquema progresista. En el caso mexicano, la idea original era que la transición se completaría con la desaparición del PRI, que era casi inevitable porque la estructura de la acción política había ya evolucionado de las formas "clientelistas" a las formas "ciudadanas". No ha sido así de sencillo, ni mucho menos. No desapareció el PRI después de la derrota electoral del año 2000. Pero además sucede que los comportamientos políticos han seguido siendo muy similares.

Queda el recurso de cargarlo todo en la cuenta del “atraso”, de la deficiente “educación cívica” o algo parecido. Se invierte el orden de los términos, se supone que hace falta primero formar a la ciudadanía. Con eso puede preservarse la estructura del proceso histórico y la esperanza de llegar a la Modernidad con un poco más de tiempo. Creo que es una idea equivocada. Y creo que el error de una interpretación así estriba en que necesita suponer demasiadas cosas. Para empezar, necesita suponer que las dichas formas de acción política son incompatibles, y eso es algo que dista mucho de estar claro<sup>2</sup>. La idea de que la condición ciudadana de algún modo "supera" a las otras formas de comportamiento político es más bien resultado de un sesgo ideológico, de una interpretación moral cuya justificación empírica es, por lo menos, problemática.

---

<sup>2</sup>. El asunto ha sido presentado, en sus términos más generales, por Ralph Dahrendorf en Oportunidades vitales, Madrid: Espasa Calpe, 1981. Lo único que hago, en lo que sigue, es extraer las consecuencias propiamente políticas de su argumento.

## II.

Siempre será posible definir ambos conceptos -clientelismo, ciudadanía- de modo que sean analíticamente distintos y hasta contradictorios. Porque se obedece en un caso a la ley y en otro a la influencia personal, porque se actúa en un caso en bien del interés público y en el otro con estrechas miras particulares, porque la identidad política se define en un espacio igualitario en un caso y jerárquico en el otro. Son formas de acción política que corresponden, en efecto, a distintos modos de vida. Sin embargo, eso no significa que sean incompatibles en la práctica, porque el espacio de la política no es un campo homogéneo y no obedece a una sola lógica.

De hecho, la incompatibilidad de esas dos formas típicas no es algo necesario y definitivo. Son muy distintas en su orientación, pero pueden coexistir. Por lo que sabemos, el orden político de la República romana, por ejemplo, dependía de una particular articulación de las prácticas clientelistas y ciudadanas<sup>3</sup>, y no es tan raro ver que los vínculos corporativos, comunitarios o clientelistas sean el recurso habitual que permite el ejercicio efectivo de los derechos ciudadanos. Para decirlo en una frase, hay un clientelismo muy moderno, que se desarrolla junto con la ciudadanía. De modo que, si vienen a oponerse no es por un imperativo lógico sino por las necesidades de un singular modelo cultural: de hecho, la oposición -y el tránsito que implica- resume una serie de conjeturas sobre la naturaleza de la política en la Modernidad.

La estructura de esa hipótesis sobre la naturaleza del orden moderno es muy conocida y sigue siendo convincente. Se trata de un modelo cuyos rasgos fundamentales debemos a Tocqueville -antes, incluso, a Burke- y cuya explicación sistemática aparece ya en el texto clásico de Bertrand de Jouvenel<sup>4</sup>. Para decirlo en pocas palabras, el argumento entero descansa sobre una

---

<sup>3</sup>. Es cosa que ha descrito, con todo detalle, Claude Nicolet, Le métier de citoyen dans la Rome republicaine, Paris: Gallimard.

<sup>4</sup>. Bertrand de Jouvenel, Du pouvoir, Paris:

afirmación muy simple: el poder del Estado -como forma política- ha aumentado siempre a costa del poder de todas las otras instituciones sociales.

Las particulares características de la dominación estatal: formal, universal, inmediata, han impulsado un proceso inédito y progresivo de destrucción de vínculos sociales. Todas las formas intermedias de organización y subordinación -señoríos, gremios, corporaciones- han ido siendo desautorizadas poco a poco, se han ido reduciendo su influencia y su capacidad jurídica, hasta que han terminado por ser anuladas como formas políticas. El resultado, como se sabe, es la imposición de un dominio mecánico y, dicho con propiedad, absoluto, sobre una sociedad que es no más que una junta de individuos.

En su calidad de ciudadanos, los individuos no pueden condicionar su obediencia porque la autoridad del Estado no está subordinada a otra ninguna. A la vez y como consecuencia de ese proceso los individuos en su calidad de ciudadanos pueden concebir y defender intereses generalizables, que no dependen de su posición particular, sino de su condición genérica.

De tal modo, del proceso histórico de Occidente resulta la homogeneización del espacio político, convertido ahora en un campo uniforme en que concurren sólo individuos bajo el imperio único del Estado. El hecho importante, y conocido, es que los derechos de ciudadanía se definen de manera individualista; frente a eso, es casi intrascendente que se imagine que los motivos de la acción individual son intereses, preferencias o convicciones ideológicas.

### III.

No pongo en duda las virtudes del esquema. Es convincente y explica sin dificultad una buena porción de los fenómenos políticos de los últimos siglos. Es indudable que el Estado ha extendido su dominio mediante la desautorización de los cuerpos intermedios. Sin embargo, quedan algunas zonas grises, algunos temas importantes cuya interpretación no resulta tan cómoda: el asunto de la

obediencia, por ejemplo, el de la representatividad o el de los mecanismos de agregación de intereses. Todo lo cual suele explicarse mediante algún recurso teórico adicional: una teoría de los partidos políticos, un modelo de la formación de preferencias o cosa semejante. Pero la solución, que puede ser muy lucida, no deja de tener dificultades. Los ciudadanos resultan no ser individuos perfectamente autónomos ni el Estado es la autoridad única.

En general, las explicaciones particulares de esos fenómenos tienden a denunciar una malformación, una desviación o una monstruosidad que altera la estructura elemental que resulta del proceso histórico de individuación y estatalización de la política. Lo malo es que esa malformación tiene todos los visos de ser congénita y a veces irremediable. Por cuya razón creo que conviene intentar otro esquema general, capaz de incluir todo eso desde un principio.

Lo que quiero decir es que el proceso de individuación y ciudadanización no agota el sentido del desarrollo político. La desautorización de las formas tradicionales de intermediación no supone que el vínculo con el Estado pueda ser inmediato ni que sea suficiente para explicar la reproducción del orden.

Hay dos hechos muy simples, muy obvios, que justifican lo que intento. Es el primero que ninguna sociedad, por moderna e individualista que sea, queda nunca "atomizada", como quiere una metáfora popular. La "muchedumbre solitaria" vuelve a casa o al trabajo y se encuentra con una densa red de asociaciones y formas de vinculación. La acción social no tiene lugar nunca en un campo yermo y homogéneo, sino que requiere y produce sin cesar configuraciones específicas: comunidades, corporaciones, redes que determinan y, literalmente, dan forma a la acción individual<sup>5</sup>. Si a veces resulta difícil de ver es porque se trata de configuraciones impensadas, que con frecuencia no alcanzan a tener personalidad jurídica ninguna, ni identidad formal reconocible<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Según la formulación de Dahrendorf, persisten en un equilibrio inestable "opciones" y "ligaduras".

<sup>6</sup> El fenómeno no es una monstruosidad ajena a la operación de los mecanismos burocráticos y legales del Estado moderno, sino incluso una consecuencia necesaria de ello. Lo ha explicado, con toda claridad, Larissa Lomnitz, "Informal Exchange Networks in Formal Systems", *American Anthropologist*, 1988.

Aunque pueda estar de más, hay que decir que esas formas existen sin necesidad de sanción legal, pero eso no quiere decir que su existencia sea ilegal. Se reproducen al margen de la lógica estatal, pero no necesariamente en contra de ella. De modo que un individuo puede orientar su acción de acuerdo con las exigencias de la red o la configuración que sea, sin dejar de cumplir con la ley: puede ser ciudadano sin dejar de pertenecer a una “clientela”<sup>7</sup>.

El segundo hecho es la existencia de políticos profesionales, que componen un grupo cuyos rasgos característicos es fácil reconocer. Se trata de un grupo de definición más o menos ambigua o borrosa pero que ocupa un lugar específico y necesario para la operación de los mecanismos formales del Estado: la representación, la administración o la toma de decisiones. Lo fundamental es que, como grupo, no se confunde con el Estado. La clase política tiene sus propios recursos, sus formas características de acción y sus intereses, distintos de los intereses institucionales, por más que puedan ser compatibles con ellos.

La clase política, con esa peculiar autonomía, cumple con una función indispensable de intermediación entre la Sociedad y el Estado.

Ambos hechos –la generación de cuerpos intermedios, la existencia de la clase política– pueden ser incorporados sin mucha violencia en el esquema de evolución política al que estamos acostumbrados. Ocurre sólo que los individuos, producto del progreso paralelo del Estado y el mercado, aparecen siempre integrados en redes, sistemas, configuraciones, de modo que la forma e incluso el sentido de su acción depende de esas tramas colectivas, aunque no se agote en ninguna de ellas. Y ocurre que la mediación política entre la autoridad del Estado y los individuos no puede explicarse enteramente por los imperativos jurídicos, sino que necesita la intervención de los políticos, pero no es por eso menos eficaz, ni menos necesaria.

---

<sup>7</sup>. Se podría argumentar, incluso que el ejercicio efectivo de los derechos ciudadanos depende de la pertenencia a alguna configuración semejante. Basta, sin embargo, lo dicho para establecer que la contradicción entre ciudadanía y clientelismo no es necesaria.

#### IV.

Incluir la consideración de esos dos hechos hace, sin duda, más complejo el modelo tradicional. Pero creo que es un aumento de complejidad útil, necesario incluso para hacer inteligibles algunos temas importantes; en particular, el de la obligación política y, junto con él, el de la representación.

Son ambos asuntos bastante simples para los argumentos habituales porque se supone que la representación está garantizada por los procedimientos formales y que la obligación política resulta, casi mecánicamente, de la justicia implícita de esos mismos procedimientos. Una conclusión lógica, puesto que se asume que el voto es el fundamento de la representatividad y que la regla de mayoría, dada la universalidad del sufragio, ha de ser condición suficiente para asegurar el consenso.

En el terreno ideológico no parece haber, en efecto, mayores problemas. El principio axiomático es la Soberanía Popular, y de él se desprenden el origen electoral de la representación y el imperativo de la obediencia incondicionada. Los analistas políticos, sin embargo, se han dedicado en los últimos doscientos años a mostrar, con todo detalle, las distorsiones que sufren en la práctica todas las instituciones políticas y, en particular, los mecanismos de representación.

Hoy sabemos que la representación política requiere la intervención de los partidos, que no es nunca transparente; sabemos que los grupos de interés influyen de manera decisiva en el momento de adoptar cualquier decisión; sabemos que los partidos tienden a ser organizaciones oligárquicas; sabemos que los más peregrinos detalles de imagen pesan sobre las "preferencias" de los electores y que los representantes tienen que prestar atención a eso. En fin, sabemos que la relación entre Estado y Sociedad no es en absoluto mecánica ni transparente, que la Sociedad no es una suma simple de individuos y que no hay automatismo alguno en la acción del Estado <sup>8</sup>.

Siendo así, la relación de los individuos con las instituciones públicas, la gestión de sus

---

<sup>8</sup>. Conclusiones semejantes aparecen en autores de todas las tendencias, y no obedecen a un modelo único de interpretación. Es posible verlas en Michels, Weber, Sartori, Bobbio, Dahl, Boorstin, Aron...



intereses, como el logro de su obediencia, requieren la operación de una maquinaria de intermediación. Una maquinaria ajena al Estado, pero vinculada a él; irreductible a la lógica inmediata de los intereses sociales, pero capaz de darles una traducción política. Esa “maquinaria”, que garantiza la representación y la obediencia, es la obra propia de la clase política.

V.

Conviene retomar el argumento desde el principio, para aclarar las cosas en lo posible. Sería difícil negar que uno de los resultados más conspicuos del proceso de la civilización en Occidente es el surgimiento del individuo como valor cultural, como fundamento de las relaciones económicas y como referente para la construcción del espacio público<sup>9</sup>. De modo similar, poco hace falta para reconocer que en ese proceso ha tenido un papel preponderante el Estado.

La autonomía, la libertad de elección en su sentido más extenso, es uno de los rasgos característicos del individuo en el modelo cultural de Occidente, y uno que sólo existe cuando puede limitarse, drásticamente, el poder de la comunidad y de todos los demás cuerpos intermedios. Eso quiere decir que hace falta concentrar el poder en una institución separada, capaz de imponer límites a todas las demás, es decir, hace falta el Estado<sup>10</sup>.

Pero hay más. También la libertad de elección requiere de un margen de seguridad

---

<sup>9</sup>. Sobre la importancia del individuo en el modelo cultural del Occidente moderno conviene ver Louis Dumont, Ensayos sobre el individualismo, Madrid; Alianza.

<sup>10</sup>. Así razona, por ejemplo, Hayek: "Puesto que la coacción consiste en el control, por parte de otro, de los principios esenciales que fundamentan la acción, tan sólo se puede evitar permitiendo a las gentes que se reserven cierta esfera privada donde no les alcance la aludida injerencia. Únicamente la autoridad que dispone del poder necesario puede asegurar al individuo la no fiscalización, por parte de un tercero, de ciertos aspectos de su actuar; por tanto, sólo la amenaza de la coacción evita que un individuo se imponga a otro" Friedrich Hayek, Derecho, legislación y libertad, Madrid: Unión Editorial, Vol.I, P.257.

suficiente, que sólo es posible en una sociedad pacificada y desarmada <sup>11</sup>. De nuevo, sólo es posible si existe el Estado.

Hasta aquí, tenemos cada vez más razones para aceptar el modelo tradicional. El individuo y el Estado resultan de un mismo proceso, cuya nota característica es la disolución de las configuraciones intermedias -comunidades, corporaciones, gremios- o por lo menos la supresión de su capacidad coactiva. Es el proceso en que puso mayor atención la sociología clásica: la progresiva disolución de vínculos que impulsa el tránsito de la comunidad a la sociedad.

Dicha evolución, sin embargo, no concluyó en la masiva desorientación anómica que temía Durkheim y que pronosticaron muchos más. Y no fue así porque no desaparecieron, sin más, todos los vínculos. Los "individuos" no están separados de toda configuración colectiva, sino que pertenecen a varias al mismo tiempo, sin que ninguna de ellas determine forzosamente sus acciones; familias, empresas, comunidades, partidos, corporaciones, siguen existiendo aunque hayan perdido su capacidad coactiva.

El Estado, es cierto, concentra la violencia social e impone la igualdad de los individuos como sujetos jurídicos; el mercado, a su vez, ordena los intercambios bajo formas impersonales que suponen la libertad y racionalidad de la acción. Dichos modelos, sin embargo, no bastan para dar forma a la acción social; de hecho, su operación cotidiana está siempre mediada por un conjunto indeterminado de redes que organizan las relaciones personales con otros criterios.

Las redes ofrecen el control de cierto tipo de recursos y cuentan siempre con mecanismos de inclusión y exclusión que les permiten, cualquiera que sea su naturaleza, servir de referencia para la identidad (las varias identidades) de los individuos. Hay redes familiares, profesionales, geográficas, y no cabe reducirlas a una fórmula abstracta de defensa o gestión de intereses: las redes son formas de vinculación social y de reconocimiento, que producen orden por medio de la confianza.

---

<sup>11</sup>. El argumento lo ha desarrollado, con enorme erudición, Norber Elías, El proceso de la civilización, México: F.C.E.

## VI.

Aun sin discutir los pormenores del modelo, basta lo dicho para entender algunos rasgos esenciales de la clase política y su función. Dicho muy en breve, la representatividad de los políticos y su capacidad para producir vínculos de obligación política <sup>12</sup> dependen de la confianza.

No es accidental que la confianza sea una de las cosas que más preocupan al pensamiento político decimonónico, en particular cuando se trata de la representación política. Aceptada la imposibilidad de la democracia directa, queda en primer plano el problema de la confianza, puesto que es necesario encontrar algún mecanismo que garantice que la conducta de los representantes no defraudará a los electores.

La solución más obvia es la que imaginaron quienes propusieron que los representantes estuviesen vinculados, de manera forzosa, por un mandato expreso de los electores. Por supuesto, los inconvenientes de semejante arreglo son también obvios <sup>13</sup>; sin ir más lejos, ningún mandato puede guiar la conducta de los representantes en todos los asuntos, de modo que el mecanismo del mandato resulta ser, al cabo, un obstáculo para la negociación política <sup>14</sup>.

En la práctica, los arreglos han sido mucho más flexibles, pero todos tienen que habérselas con el problema de la confianza. Finalmente, el descrédito de los partidos, el auge de los "nuevos movimientos sociales" o de las Organizaciones No Gubernamentales, apuntan hacia lo mismo: una crisis de confianza en los representantes electos. Una crisis que no puede resolverse, por lo demás,

---

<sup>12</sup>. Acaso no sobre insistir en ello: la obediencia se debe a muchas razones, entre ellas el miedo, la inercia y el interés; la conciencia de la obligación política, en cambio, supone un vínculo moral, que comporta lealtad y que no se produce por las buenas ni por accidente.

<sup>13</sup>. Si para alguien no lo fuesen, convendría que leyese a Albert Soboul, Los sans-coulottes, Madrid: Alianza.

<sup>14</sup>. Esa dificultad y otras tenía en mente John Stuart Mill cuando alegaba que la representación con mandato era la mayor amenaza para el buen desarrollo del gobierno representativo, porque rebajaría la gestión de los asuntos públicos, reduciéndola al estrecho horizonte de las masas. Ver Stuart Mill, Sobre el gobierno representativo, Madrid: Espasa Calpe, 1990.

con nuevos arreglos institucionales, porque la confianza tiene una dimensión personal irreductible.

Es lo más común, en los tiempos recientes, que la relación de los políticos con sus seguidores se reduzca a cosas de imagen, efecto escénico y, en general, de comunicación masiva. En la práctica cotidiana, sin embargo, a la mayoría de los políticos no les basta exhibirse y necesitan construir su representatividad por medio de arreglos más o menos extensos, que son facilitados por las redes sociales. Un político, pues, goza de confianza si es capaz de garantizar un arreglo que compromete a los miembros de varias redes.

Con lo cual debe quedar claro que la tarea propia de un político no se reduce a cumplir con el encargo, sea cual sea, de una oficina pública: no es un funcionario del Estado (al menos, nunca es sólo eso). Pero tampoco es un mero gestor de un interés particular, no obedece a un mandato directo y restringido, sino que está obligado a negociar arreglos de la mayor amplitud posible. Por eso, precisamente, pueden los políticos garantizar el orden y no ser sólo parte en los conflictos.

## VII.

Después de esta pequeña excursión debe quedar mucho más claro el modelo que imagino y su utilidad. En resumidas cuentas, se trata de que la evolución política -la política, en general- no puede entenderse sólo a partir de la oposición entre el Estado y la Sociedad, sino que es necesario considerar la presencia de un tercer término en la ecuación, a saber, la Clase Política.

La Sociedad es una configuración compleja que ordena todo tipo de intercambios<sup>15</sup>; una configuración que establece jerarquías de posiciones, formas de relación y mecanismos de inclusión y exclusión que rigen la producción y distribución de bienes, las expresiones religiosas, las formas del saber, las relaciones de parentesco y todo lo demás. La fuerza relativa de una Sociedad se

---

<sup>15</sup>. De acuerdo con las tesis de Elías, la sociedad es, de hecho, una configuración de configuraciones, de modo que no puede explicarse por un modelo simple que comprenda todas las relaciones existentes. Ver Elías, *Sociología fundamental*, Barcelona: Gedisa, 1982.

advierte en su capacidad para reproducirse en sus formas elementales, esto es, en la capacidad de estas formas para garantizar la supervivencia del grupo humano <sup>16</sup>.

Frente a ella, el Estado aparece sobre todo como polo normativo, cuya función propia es la formalización de ciertas relaciones que son garantizadas por la coacción. Aunque haya metafísicas que sostengan que lo contrario es lo correcto, lo cierto es que el orden del Estado no tiene por qué coincidir, en la práctica, con el orden de la Sociedad: ni todos los intercambios pueden ser así formalizados, ni las instituciones pueden cambiar al paso de la evolución social, ni lo necesita el Estado. De hecho, la fuerza relativa de la institución estatal depende de su autonomía, es decir, de la posibilidad de que sus mecanismos funcionen con una lógica propia, independiente de la inercia de los intereses particulares y sus conflictos <sup>17</sup>.

Por lo general, la dinámica política se ha interpretado a partir de la oposición de ambos términos y la evolución histórica se ha explicado como consecuencia de ello, ya fuese imaginando a la Sociedad como agente del progreso y al Estado como formalización rígida y siempre en trance de ser rebasada, o bien imaginando al Estado como recurso para superar el desorden social <sup>18</sup>. De un modo u otro, siempre ha sido difícil explicar el equilibrio inestable, conflictivo, dinámico, en que se encuentran ambos polos en la práctica.

Las cosas se facilitan, a mi juicio, si se sitúa entre el Estado y la Sociedad a la Clase Política:

---

<sup>16</sup>. Una definición sumaria, incompleta y demasiado abstracta, ya lo sé, pero creo que suficiente para explicar la función de la clase política, que es lo que me interesa.

<sup>17</sup>. La generalidad, la formalidad, la racionalidad como atributos de la gestión estatal manifiestan ese desideratum, constitutivo de la idea misma de Estado en la Modernidad.

<sup>18</sup>. La primera ha sido una versión frecuente en la tradición liberal, e incluso ha impulsado un resurgimiento de los argumentos a favor de la common law (Ver, por ejemplo, Laurent Cohen-Tanugui, Le droit contre l'Etat, Paris: PUF); aparece también, por obvias razones, en la tradición sociológica (Ver Lacroix, Durkheim y lo político, México: FCE). La segunda tiene su expresión más acabada, y más conocida, en la obra de Hegel, pero ha sido recogida igualmente por las teorías de la modernización de mediados de este siglo.

una red, un sistema de intermediación, cuya función específica es la reproducción del orden. En primer lugar, la Clase Política se hace cargo de una tarea de traducción: tiene que convertir las exigencias sociales en programas políticos y tiene que lograr que las decisiones estatales se conviertan en factores de orden. Cumple también con una tarea más compleja: la suma y organización de intereses, la gestión de los conflictos, la procuración del consenso y la creación de los vínculos prácticos entre las instituciones estatales y la Sociedad, la articulación de las redes sociales entre sí <sup>19</sup>.

El recurso característico con que cuentan los políticos para todo ello es la confianza. El interés que los agita, como clase, es la obtención de poder (influencia, predominio, como se quiera decir, y los gajes obvios de dinero y prestigio), con independencia de qué tan altruistas sean sus propósitos, qué tan dogmática su oferta ideológica o qué tan extenso su campo de acción. En cualquier caso, necesitan inspirar confianza porque piden siempre una delegación de poder: necesitan que se les confiera la capacidad para hablar en nombre de otros.

Al contar con la Clase Política, el modelo puede hacer visibles y explicables los avatares de la relación entre Estado y Sociedad, poniendo bajo una luz distinta los problemas de la ciudadanía, la obligación política y la gobernabilidad.

## VIII.

La lógica del modelo sugiere, en principio, una conjetura de índole general: la fuerza de la Clase Política es inversamente proporcional a la fuerza del Estado. Es decir, cuanto mayor sea la capacidad de los políticos para producir orden, para gestionar los conflictos con sus propios

---

<sup>19</sup>. No sobra insistir en que los políticos, mientras cumplen con su función, persiguen también sus propios intereses, y consiguen poder, dinero, influencia, prestigio... Y eso no es un resultado accidental, sino uno de los motores del sistema. Algo más sobre ello he dicho en mi libro El Principito, México: Cal y Arena, 1995.

recursos, será menor la autonomía de las instituciones del Estado. Inversamente, cuanto mayor sea el poder del Estado, menor la influencia de los políticos: la rigidez de la lógica institucional reduce el margen de acción de la Clase Política dondequiera que puede imponerse.

Nada hay mecánico, sin embargo, en la relación entre los tres términos. El modelo describe, de hecho, un escenario estratégico, donde las varias y distintas posiciones relativas explican la evolución -determinada, aunque impredecible- de la estructura política.

Un caso frecuente y conocido puede servir de ejemplo para aclarar algunos extremos. Puede darse el caso de una Sociedad fuerte con una Clase Política fuerte: en esas circunstancias, la lógica institucional del Estado a duras penas podrá imponerse. Ha ocurrido así, por ejemplo, con las leyes electorales y los mecanismos de representación política dondequiera que las formas del orden social -corporativas, comunitarias, clientelistas, señoriales- desmentían el individualismo del orden jurídico y existía, a la vez, una clase política capaz de aprovechar tales formas para garantizar la gobernabilidad. Es el caso, como se sabe, de la Gran Bretaña en el siglo dieciocho <sup>20</sup>, de España en el siglo diecinueve <sup>21</sup>, y de México en el siglo veinte, por mencionar sólo algunos.

Por las mismas razones se altera también, en casos semejantes, el funcionamiento habitual del aparato administrativo del Estado. Donde es necesario -y posible- hacer política aprovechando redes sociales consistentes cuya lógica contradice los supuestos del orden jurídico, es preciso negociar el incumplimiento selectivo de la ley. De hecho, la tarea más característica de la Clase Política en una situación así es la neutralización de la lógica institucional en cuanto pueda estorbar a los arreglos que exige el gobierno. Así se ha explicado, por ejemplo, la gestión política de las grandes ciudades norteamericanas <sup>22</sup> o de Sicilia y el resto de la Italia meridional <sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup>. Pueden verse, sobre el caso, las obras clásicas de Sir Ivor Jennings, *Party politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1960, y Sir Lewis Namier, *The structure of politics at the accession of George III*. Londres: MacMillan, 1957.

<sup>21</sup>. Sobre ello puede consultarse a José Varela Ortega, *Los amigos políticos*, Madrid: Alianza, 1977.

<sup>22</sup>. Allí, de hecho, las redes sociales se imponen al orden jurídico permitiendo una centralización

Para el caso contrario, donde la debilidad de la Clase Política conduce a un fortalecimiento del Estado, también pueden encontrarse ejemplos bastante conocidos. Ocurre en situaciones revolucionarias, donde una nueva Clase Política se hace cargo del gobierno pero carece de la ubicación, de las vinculaciones con las redes sociales que le permitirían crear confianza y tiene que competir, además, con la vieja clase gobernante. Si no cabe una transacción que asimile a ambos grupos con un proyecto atemperado, no queda otro remedio sino fortalecer al Estado para destruir las anteriores vinculaciones y proponer nuevas formas de relación política: hace falta el rigor impersonal, mecánico, sin contemplaciones, de la institucionalidad estatal para imponer un orden que permita gobernar sin las redes de confianza, aunque sea de modo transitorio. Según se me alcanza, dicha lógica influyó de manera decisiva para provocar la progresiva rigidez de los gobiernos revolucionarios en Francia o de la dictadura franquista en España, por citar dos casos<sup>24</sup>.

Algo semejante, aunque por diversas vías, sucede cuando una Clase Política entra en decadencia. Cuando es incapaz, por la razón que sea, de mantener el orden, de administrar los conflictos y, en general, de reducir la complejidad de la vida social. Su incapacidad hace más evidentes y escandalosos los arreglos; los políticos parecen entonces ser, no sólo inescrupulosos, sino sobre todo inútiles, parásitos, y el desbarato que resulta de su decadencia se traduce en una reiterada, consistente y airada exigencia social de legalidad, vale decir, de Estado. Se pide alguien que “ponga orden”.

Para la imaginación popular eso significa, las más de las veces, el imperio de un "hombre política capaz de contrarrestar la dispersión institucional, según lo ha explicado Edward Banfield, *Political influence*, Nueva York: Free Press, 1961.

<sup>23</sup>. Mucho hay, y conocido, sobre el orden político italiano en este aspecto. Entre los textos recientes puede verse el de Roberto Catanzaro, *El delito como empresa. Una historia social de la Mafia*, Madrid: Taurus, 1990.

<sup>24</sup>. Por supuesto, dicha rigidez se debe a la percepción, realista, de que hay serias amenazas para la seguridad del gobierno. Según mi argumento, dichas amenazas se deben a la debilidad de la clase política y su incapacidad para gestionar adecuadamente los conflictos sociales.



fuerte": piénsese en el Perú de Alberto Fujimori, en la Italia de Berlusconi o en otros liderazgos de tipo bonapartista de "hombres nuevos" llegados para barrer la corrupción de una Clase Política caduca. El probable fracaso del Estado, como institución, en circunstancias tales no obsta para que se pueda ver en el ánimo social, antes que otra cosa, una exigencia de disciplina, autoridad, rigor, contraria a toda transacción.

En la práctica, el equilibrio entre los tres términos de la ecuación es cambiante, y difícilmente puede pensarse en la absoluta caducidad de toda una Clase Política, en la definitiva anulación del Estado o en el imperio universal de la lógica burocrática. Habrá, en cada caso, una tendencia dominante, pero nada más.

IX.

Regreso, para concluir, al caso mexicano. La oposición entre "clientelismo" y "ciudadanía" es útil, como solución conceptual, dentro de un esquema analítico particular, pero no enuncia los extremos de un proceso histórico ineluctable. De hecho, lo que se suele llamar "clientelismo" no es una forma arcaica de la política, en la misma medida en que la "ciudadanía" no supone la total desvinculación de formas colectivas de acción y de relación. La imagen del ciudadano que mira la política con la actitud del consumidor racional, libre de ligaduras, es una fantasía.

El proceso de formación del Estado moderno destruye viejas configuraciones y simula, jurídicamente, un espacio social homogéneo, hecho de individuos. En la práctica, sin embargo, lo social sólo existe ordenado en formas de conexión colectiva, cuya relación con el Estado es gestionada por la clase política.

En México ha existido, históricamente, una Clase Política fuerte, con recursos para actuar con autonomía, en una Sociedad también fuerte, cuyas prácticas y cuyas formas de relación persisten incluso en contra del orden jurídico. Por ambas razones, el Estado ha sido una institución

débil, incapaz de regular efectivamente la vida social <sup>25</sup>.

El rasgo más característico del siglo veinte mexicano fue la agrupación de esa Clase Política, ampliada mucho después de la revolución, en el Partido Revolucionario Institucional (y sus antecedentes PNR y PRM). El resto de las notas que son conocidas, desde la falta de competencia electoral o las prácticas "clientelistas" hasta lo que se llama, genéricamente, corrupción, resultan de la debilidad del Estado y de esa organización "partidista" de la Clase Política.

Lo que hemos visto en las décadas recientes es un aumento considerable de la complejidad social -crecimiento demográfico, urbanización, industrialización, alfabetización, comunicación masiva- que ha resultado en un deterioro de la capacidad de la Clase Política priísta para gestionar los conflictos, es decir: ha disminuido su "representatividad". El proceso se ha manifestado ostensiblemente en las elecciones. La relativa decadencia de la vieja clase puede reconocerse en una demanda social de mayor presencia del Estado, una demanda de legalidad, y en la apertura de una posibilidad nueva de representación efectiva en los otros partidos. En otras palabras, la incapacidad de la clase política priísta para reducir adecuadamente la complejidad social se ha traducido en la exigencia -que puede ser contradictoria- de mayor autonomía estatal y de ampliación de la Clase Política.

No es que haya hoy los ciudadanos que no había hace una década, no es que hayan desaparecido las formas clientelistas, sino que se han diversificado las redes sociales y los mecanismos accesibles a la Clase Política para construir su representatividad.

El principal obstáculo para la ampliación de la Clase Política fue, hasta hace poco, la rigidez de una oposición que fincaba su crédito moral en su exterioridad respecto del sistema político. La oposición se alimentaba sobre todo del desprestigio del PRI, pero era incapaz de aprovecharlo <sup>26</sup>. El esquema "progresista" de interpretación puede tener un efecto semejante. La

---

<sup>25</sup>. He querido mostrar las razones de dicha debilidad en *Ciudadanos imaginarios*, México: El Colegio de México, 1992.

<sup>26</sup>. Sobre el PAN lo ha dicho con claridad Rafael Segovia: "El ser más una creación de pensamiento

idea de que hay un “voto ciudadano”, perfectamente racional y moderno, que sostiene la representatividad del PAN y el PRD, y un “voto clientelista” anclado en el PRI es una ilusión<sup>27</sup>. Pero una ilusión peligrosa, que amenaza con aumentar la distancia entre la nueva Clase Política y el orden social.

El desencanto actual era esperable: la identidad casi heroica del PAN y el PRD dependía de que pudieran definirse como “la oposición”, es decir, todo lo que no era el PRI. Precisamente lo opuesto del PRI. Una vez que se empieza a juzgarlos como partidos políticos, sin más, pierden casi todo su encanto. Pero eso no quiere decir que haya un “atraso” de la ciudadanía, sino que los partidos tienen que construir las condiciones de su representatividad y que para eso no basta la publicidad televisiva. El ejercicio de los derechos ciudadanos, en México, depende en mucho de esa otra clase de vínculos, que llamamos “clientelistas”. Para discutir con algún realismo los problemas de la gobernabilidad, la representación, la Justicia o la legitimidad, tenemos que prestar atención a los mecanismos de articulación disponibles para la Clase Política, sin hacernos ilusiones.

---

político que consecuencia inevitable de una coyuntura similar a la que presidió la fundación del PNR le marcó para siempre. (...) La falta de pragmatismo y por ende de flexibilidad le mantuvo encerrado en sí mismo más tiempo del necesario para él y para la política nacional.”, en la Presentación de Arriola, Carlos, *Ensayos sobre el PAN*, México: Miguel Angel Porrúa, 1994, p.iv. Sobre la izquierda histórica y el PRD, cuyo "voto duro" ha estado casi siempre radicalizado, no hace falta explicar mayor cosa.

<sup>27</sup> Lo que podemos saber por las recientes encuestas sobre cultura política no permiten ser muy optimistas (VV.AA., *Deconstruyendo la ciudadanía. Avances y retos en el desarrollo de la cultura democrática en México*, México: IFE/SeGob/M.A. Porrúa, 2003) Fue, no obstante, una idea frecuente en las interpretaciones de la elección de julio de 2003, que dio al PRI una mayoría relativa en la Cámara de Diputados.