Globethics Repository



Lo patológico y lo democrático del clientelismo [Pathological and democratic patronage]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	Gómez Buendía, Hernando
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-11-10 06:41:07
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/221495

NUEVA SOCIEDAD NRO.74, SEPTIEMBRE- OCTUBRE DE 1984, PP. 91-95

Lo patológico y lo democrático del clientelismo

Hernando Gómez Buendía

Hernando Gómez Buendía: Economista y sociólogo colombiano. Doctor en Derecho y en filosofía. Director del Instituto de Estudios Liberales de Colombia, director de proyecto de la Universidad de Naciones Unidas. Investigador asociado de FEDESARROLLO y profesor universitario.

En el lenguaje cotidiano, la expresión "clientelismo" alude al intercambio de pequeños factores materiales por adhesión al dirigente político, y evoca toda una gama de prácticas mezquinas, como la manipulación electoral, la distribución intuitu personae de los cargos oficiales y los servicios del Estado, la corrupción y la ausencia de criterios impersonales para adelantar la gestión pública. Esta significación, deliberadamente acentuada por las ideologías anticlientelistas, contrasta con el status cuasi paradigmático que el concepto "clientelismo " ha alcanzado dentro de las ciencias sociales.

En efecto, de ser una categoría jurídica en la Roma clásica[1] , el clientelismo fue redescubierto por la antropología de sociedades campesinas a comienzos de los cincuenta y rápidamente asimilado por la sociología, la historia, la ciencia política y hasta la psicología[2] . Según el uso más común en la literatura especializada, el clientelismo es un tipo de relación interpersonal caracterizado por: 1) ser particularista, privado e implicar alguna vinculación efectiva; 2) tener lugar entre actores o conjuntos de actores con acceso igual a los recursos sociales, y 3) fundamentarse sobre la norma de reciprocidad y el principio de mutuo beneficio. [3]

CONCEPTOS Y DEFINICIONES

La solemnidad del lenguaje abstracto no basta, sin embargo, para aclarar el concepto "clientelismo". Por una parte, el es tan general que - forzando un tanto las cosas - podría extenderse a casi cualquier forma de interacción social. Por otra parte, cabria argüir la existencia de prácticas "clientelistas" que no cumplen con algunos de

[1]Fustel de Coulanges: La Ciudad Antigua . Iberia, Madrid, 1952.
[2]S. W. Schmidt, J. C. Scott, C. Lande y L. Guasti: Friends, Followers and Factions: A Reader in Political Clientelism . University of California Press, Berkelcy, 1977.
[3]C. H. Lande: The Diadic Basic of Clientelism en S. W. Schmidt, ob. cit.
R. Lemarchand y K. Legg: Political Clientelism and Development . Comparative Politics , 4, 149, 178 (1972).

los tres requisitos teóricos: los juegos políticos de "pirámide" o de "red" no necesariamente son bilaterales, el clientelismo puede presentarse entre individuos de igual status social y la reciprocidad, sobra notarlo, suele ser violada por una de las partes. De hecho, tantas son las denotaciones y connotaciones adscritas dentro de la literatura al vocablo "clientelismo" que, en las palabras de un calificado analista, "la primera tarea para los estudiosos del área tendrá que ser el aclarar cuáles prácticas sociales no son clientelismo"[4].

Buena parte de la confusión radica en el hecho de que la categoría "clientelismo" fue exportada desde la antropología cultural hacia la ciencia políticas sin que mediara el suficiente beneficio de inventario. Así, sin abandonar de un tajo su contexto de sentido antropológico, conviene especificar el clientelismo político como la práctica de ofrecer a individuos o a grupos no categoriales, acceso privilegiado a empleos públicos o servicios del Estado, a cambio de apoyo político particularista.

Esta definición, que no pretende ser original o exhaustiva tanto como ser útil, obliga cuando menos a unas breves precisiones. Primera, es probable, pero no inevitable que las prácticas de clientelismo político vayan acompañadas por las tres características del clientelismo "cultural". Segunda, es muy probable que el clientelismo político sea más extendido dentro de culturas dominadas por el principio clientelista de adscripción-particularismo. Pero, tercera, el clientelismo político supone la existencia del Estado y un claro reconocimiento por todas las partes de que los "bienes" transados no son propiedad del "patrón", sino que él actúa como corredor (broker), en lo cual se diferencia el clientelismo político de fenómenos como el feudalismo y el patrimonialismo, por un lado y, por otro, de la relación de compadrazgo o las formas de dominación características del complejo "hacienda". Luego - y a contracorriente de la impresión popular - clientelismo político no es sinónimo de corrupción pues, mientras en el primero se reclama apoyo político, en la segunda se persigue ventaja material para quien ofrece el puesto o el servicio (en la práctica, naturalmente, una misma transacción es con frecuencia clientelista y corrupta). Quinta, el cliente no siempre es un individuo aislado, sino que puede ser cualquier grupo no categorial, esto es, delimitado por relaciones primarias y particularistas (v. gr., familia, aldea, junta de acción comunal...). Sexta, y no menos importante, el clientelismo cumple tres bien definidos papeles dentro del sistema político: 1) es un criterio para escoger o promover funcionarios públicos "de nombramiento" (no de elección); 2) es un criterio para distribuir bienes o servicios escasos o divisibles ("semipúblicos", en la terminología económica) producidos por el Esta-

[4]R. Kaufman: The Patron-Client Concept and Macropolitics: Prospects and Problems . Comparative Studies in Society and History . 16-1974, pp. 284-308.

do, y 3) es una estrategia para obtener o asegurar el apoyo político particularista de funcionarios elegidos o de aspirantes a un cargo de representación electoral. Por lo mismo, la ruptura del clientelismo político implica la vigencia de criterios y estrategias alternativas en cada una de estas tres esferas.

La Rebelión Contra el Clientelismo podría ser el título de un prolijo estudio sobre la trayectoria política de Colombia durante los últimos 15 ó 20 años. "Clientelista" es el calificativo de moda entre los políticos para descalificar al contendor; "clientelismo" es la imagen primera y globalizada que parecen evocar la "opinión pública", la gran prensa, la franja escéptica, las capas medias y altas que conforman el llamado "país nacional", cuando se refieren al funcionamiento del sistema político colombiano. "Eliminar el clientelismo" ha sido una bandera enarbolada intermitentemente por cada oposición y cada disidencia, hasta llegar a ser la raison d'être , el meollo del mensaje ideológico del Nuevo Liberalismo (12 por ciento de la votación total en las últimas elecciones) y un ingrediente básico para el triunfo del "Movimiento Nacional" de Belisario Betancur.

CLIENTELISMO POLÍTICO EN COLOMBIA

La rentabilidad política de combatir el clientelismo ya de por sí sugiere cuán grande es su incidencia sobre el proceso electoral y sobre la administración pública en Colombia. Sin embargo, no existen argumentos irreductibles ni evidencia empírica lo suficientemente sólida como para establecer el grado preciso en que aquella creencia corresponde a la realidad.

Lejos de cierta obsesión localista entre los observadores colombianos, habría que comenzar por reconocer la presencia documentada del "síndrome clientelista" en contextos tan diversos como el "hombre grande" de la Melanesia, el "jefe africano", el "compadre" latinoamericano, la Europa feudal, la burocracia socialista, la "maquinaria del partido" en Chicago, o las elecciones en el Japón y el mezzogiorno italiano. Como cuestión de grado al menos, parece innegable que el clientelismo - y el clientelismo político - son fenómenos universales en el tiempo y en el espacio; lo cual no equivale a afirmar que en todas partes asuma las modalidades o alcance el nivel aparentemente "hegemónico" que reviste en Colombia.

Más de fondo, la crítica simplista y sobregeneralizada del clientelismo corre el riesgo de ignorar - y de ignorar interesadamente, para distraerlo - el trasfondo "estructural" de la política colombiana, donde las clases sociales, las fracciones de clase y las organizaciones de interés, en su calidad de grupos categoriales, han tenido y

tienen por supuesto una profunda, aunque compleja, gravitación sobre el reclutamiento de la administración pública, la prestación de servicios estatales y la movilización de apoyo electoral.

A manera de hipótesis interpretativa, podría en cambio razonarse que la "cultura iberoamericana" ofrece campo singularmente fértil para el florecimiento del clientelismo político. Comenzando desde muy lejos, tal vez cupiese pensar que el particularismo, en cuanto pauta de interacción social, fuese un rasgo común a las culturas del Mediterráneo, intensificado dentro del catolicismo ibérico y dentro del Islam (por contraposición al "principio impersonal" de la ética protestante). En todo caso, las palabras cacique, patrón, caudillo, compadre, palanca, manija, peón y clientela se emplean, sin traducción, en las demás lenguas europeas. La historia común de "haciendas", compadrazgos campesinos, y caudillos locales que a lo largo del siglo XIX protagonizaron nuestra historia política o, en otro plano, de religión popular donde el "santo" es un intermediario personal para el fiel, vendrían todas a abonar el terreno para las prácticas del clientelismo político en Iberoamérica.

En el mismo tono interpretativo, "la cultura colombiana" (?) podría ser más clientelista que la de otros países iberoamericanos. Una clase alta relativamente homogénea y que ha logrado mantener sin interrupciones abruptas o profundas su hegemonía cultural y política acude, como fórmula para cimentar el "contrato social", al control personalizado que significa la pirámide de lealtades verticales. Las "antiélites son cooptadas", en la expresión de Fals Borda[5] , las solidaridades categoriales y horizontales se inhiben mediante la concesión de recompensas al individuo y su grupo inmediato. Se institucionaliza, en fin, la práctica en cada esfera de la vida social, según la cual en Colombia no existen derechos sino favores, y no existen deberes sino lealtades. Dicha institucionalización es tanto más viable en cuanto Colombia es y ha sido siempre un "país de regiones", donde las élites locales pueden ejercer "personalmente" el control social y donde el Estado es con frecuencia una realidad entre inexistente y remota. O tanto más factible dentro del modelo de "reformismo progresista" que ha adoptado sólidamente el país desde 1958, con su característico énfasis sobre las "vías medias" y la gradual (y graduada) extensión de los servicios del Estado hacia los grupos subprivilegiados.

Conjeturales y discutibles como son los argumentos precedentes, la evidencia sistemática de campo no alcanza todavía para prescindir de las hipótesis puramente interpretativas. Sin embargo, y en ausencia de investigación comparada, los estudios

[5]O. Fals Borda: Subversión y Cambio Social en Colombia . Tercer Mundo, Bogotá, 1968.

empíricos sobre el clientelismo político en Colombia dejan la impresión de que él: 1) es intenso, pero no tan abrumadoramente hegemónico como suele suponerse, y 2) tiene mayor cobertura y profundidad en ámbitos socio-geográficos de menor desarrollo relativo.[6]

En efecto, fuera de anécdotas coloridas y denuncia periódica de incidentes, una docena de estudios se han ocupado de analizar el clientelismo en Colombia. Si se descuentan aquellos que aluden al clientelismo "cultural" - la encomienda española, el caudillo del siglo XIX, el latifundio, la economía campesina - quedan apenas tres o cuatro investigaciones referidas específicamente al clientelismo político. En la más explícita y reciente de ellas, Clientelismo y Elecciones , "se concluye que el efecto clientelista sobre el voto sólo explicaría un 10 por ciento del total de los sufragios analizados. Dicho guarismo podría subir a 20 por ciento si se considera únicamente el voto rural...". "(En cambio)... se puede inferir con confianza que los modelos sicosocial y racional poseen, en el caso colombiano actual, una capacidad explicativa sustancial y en el fondo equivalente".[7]

Sin entrar a discutir aquí las reservas de concepto y de método que podrían calificar la conclusión de Losada, cabe mencionar como otro estudio reciente sugiere que tanto el proceso electoral como la administración pública están penetrados a fondo por prácticas clientelistas. Díaz muestra cómo ningún grupo sin cuota burocrática ha podido triunfar en las elecciones, cómo rotan los funcionarios locales según cual fracción acceda al poder, cómo los programas y obras del gobierno se interrumpen con cada cambio de titular, y cómo la oferta clientelista de un empleo o un servicio "amarra" al designado o al elector.[8]

Otras salvedades de método y de concepto podrían matizar las conclusiones de Díaz, Más aún, los estudios citados no implican contradicción tan tajante como parecería, habida cuenta de las diferencias de enfoque (clientelismo electoral directo, para Losada; clientelismo burocrático indirecto, para Díaz), las diferencias de método (encuestas de Losada vs. estudio de caso y observación de Díaz), las diferencias de contexto (dos barrios de Bogotá y dos municipios andinos de Losada; Sucre, en la proverbialmente clientelista Costa Atlántica, para Díaz) y las diferencias de plano referencial (elecciones presidenciales en Losada, administración local en Díaz).

---

[6]H. Gómez: Los Modelos del Continente y la Opción Colombiana: Reformismos, Desarrollismo y Socialismo . Coyuntura Económica , IX (diciembre), 1979, pp. 87-115.
[7]R. Losada: Clientelismo y Elecciones . Universidad Javeriana, Bogotá, 1984.pp.115 y 112-123.
[8]E. Díaz: Política y Administración Pública Regional. Proceso de toma de decisiones en la Costa Atlántica . Iqueima, Bogotá, 1983.

Atando cabos de interpretación y estadística, podría pues concluirse que: 1) la cultura colombiana - incluyendo la subcultura política - es, en efecto, personalizada y propensa al clientelismo; 2) las ofertas clientelistas motivan una proporción relativamente baja del electorado; 3) pero el clientelismo "indirecto", ofrecido a activistas susceptibles de ser nombrados dentro de la administración, es bastante más prevaleciente; 4) se dan variaciones notables en la intensidad de las prácticas clientelistas, asociadas con la subcultura regional (zona andina vs. zona costera) con la clase social (estratos medios urbanos vs. estratos bajos, en la Bogotá de Losada) y con el nivel de desarrollo económico (ciudad vs. campo), y 5) si bien, como muestra Díaz, el clientelismo burocrático es intenso en la administración local, la existencia de una muy rigurosa organización sindical dentro del aparato de gobierno central[9] bastaría para impedir el predominio de costumbres crudamente clientelistas dentro de la administración pública.

RAÍCES Y LIMITACIONES

A medio camino entre la explicación y la justificación del clientelismo, hace ya tiempo que Robert K. Merton - a quien, por lo demás, sería injusto tildar de parcial en cuanto atañe a la política colombiana - inició el inventario de las "funciones" sociales que cumple la "máquina política":

"La función estructural clave del cacique o jefe es organizar, centralizar y mantener en buenas condiciones de funcionamiento los fragmentos diseminados de poder que hasta ahora andan dispersos en nuestra organización política. Mediante esta organización centralizada de poder político, el cacique y su aparato pueden satisfacer las necesidades de diferentes grupos de la comunidad mayor, que no se sienten satisfechos con estructuras sociales legalmente concebidas y culturalmente aprobadas" .

"Dicho en términos más generales, las deficiencias funcionales de la estructura oficial generan otra estructura (no oficial) para satisfacer necesidades existentes de manera algo más eficaz" .

"Ante las clases menesterosas, la máquina reconoce que cada elector es una persona que vive en un barrio específico, con problemas y necesidades específicas... Satisface necesidades que la estructura social legal no satisface en forma adecuada ni de la misma manera" .

[9] G. Perry, H. Gómez y R. Londoño: Sindicalismo y Política Económica en Colombia . FEDESARROLLO, Bogotá (mimeo), 1982.

"Para un segundo subgrupo (primordialmente los grandes negocios, pero también los pequeños, el cacique político desempeña la función de proporcionar los privilegios políticos que implican ganancias económicas inmediatas".

"Un tercer conjunto de funciones distintivas... es la de proporcionar nuevos canales de movilidad social a quienes de otro modo estarían excluidos de los caminos más tradicionales para el ascenso personal".[10]

Apenas si es preciso añadir que en el caso colombiano, la "funcionalidad" del clientelismo político es mayor de lo que podría ser en los Estados Unidos de hace 40 años. El clientelismo acorta la brecha entre un Estado remoto y las necesidades populares de la vida diaria. Es un mecanismo patológico, pero relativamente eficaz, para mediar entre la ideología proclamada de igualdad de oportunidades, y la realidad de una dramática escasez de oportunidades objetivas. Podría llamársele la versión subdesarrollada del (inexistente) "Estado benefactor". El clientelismo es una poderosa herramienta de control social vertical, con su acudir a las relaciones cara a cara, su atención preferencial a líderes populares que podrían rebelarse en otra situación, o su asegurar empleo a exponentes potencialmente "peligrosos" de la clase media. Hasta redistribuirse el ingreso, al hacer que las finanzas públicas consulten el principio de "un hombre, un voto". Es democrático en su propio estilo, al reflejar las demandas populares efectivas y al hacer que los dirigentes tengan que "responder" ante sus bases. Todo ello dentro de un medio donde el "Frente Nacional" se encarga de eliminar la competencia ideológica entre los partidos políticos (esto es, de suprimir toda apelación a valores o a intereses categoriales) y confina la competencia electoral a quien se muestra más eficaz en repartir servicios públicos o en suministrar empleos. Dentro de un medio "de regiones", donde el migrante a la ciudad no puede acudir a nadie distinto de su dirigente político para encontrar ocupación, vivienda o cupo para educar a sus hijos; o donde el centralismo es tan marcado que la tarea real de los parlamentarios, antes que legislar, es recorrer las oficinas del gobierno central en procura de "favores" - grandes y pequeños - para su clientela original.

Dicho sine ira et studio , nada de lo anterior exime al clientelismo de su carácter profundamente patológico. Su presencia en la arena política tiende a imposibilitar el desarrollo de los valores e intereses valorativos (en la acepción weberiana); él inhibe la expresión política de solidaridades categoriales u horizontales, incluida la "conciencia de clase" (en la acepción marxista); resta transparencia al sistema políti-

[10]R. K. Merton: Teoria y Estructura Sociales . Fondo de Cultura Económica, México, 1949; 1957 pp. 82-86.

co respecto de la infraestructura social; constituye un sobrecosto en términos económicos y un agudo factor de ineficiencia dentro de la administración pública; aleja a "muchos, entre los mejores" de la práctica política; tiende a santificar el statu quo, y cohonesta la corrupción de pequeña y de gran escala.

Más allá de su "funcionalidad" o "disfuncionalidad" - y olvidando ahora el sine ira et studio - el clientelismo es radicalmente inmoral. Más inmoral incluso que la corrupción, en cuya virtud es denunciado por sus críticos colombianos de turno, el clientelismo político consiste en la apropiación privada de oportunidades y servicios que son, o deberían ser, públicos. Es, pues, una inmoralidad del sistema, que no puede suprimirse mediante el ingenuo expediente de desplazar a los "malos" para elegir a los "buenos", sino mediante la efectiva vigencia de la democracia económica y la real institucionalización (esto es: impersonalización) de la vida pública.

Si todavía no han caído en cuenta de que el clientelismo es uno de los pilares sobre los cuales se asienta su legitimidad en cuanto clase dominante, los voceros colombianos del anticlientelismo deberían cuando menos reconocer, sine ira et studio , la razón que asiste al "imparcial" Merton cuando señala: "Todo intento de eliminar una estructura social existente sin suministrar otras estructuras adecuadas para llenar las funciones que antes llenaba la organización abolida, está condenada al fracaso".

Referencias

*Coulanges, Fustel de, LA CIUDAD ANTIGUA. - Madrid, Iberia. 1952; Schmidt, S. W. -- The Diadic Basic of Clientelism.

*Schmidt, S. W.; Scott, J. C.; Lande, C.; Guasti, L., FRIENDS, FOLLOWERS AND FACTIONS: A READER IN POLITICAL CLIENTELISM. - Berkeley, University of California Press. 1977; Political Clientelism and Development.

*Lande, C. H., FRIENDS, FOLLOWERS AND FACTIONS: A READER IN POLITICAL CLIENTELISM. - Berkelcy, University of California Press. 1977; The Patron-Client Concept and Macropolitics: Prospects and Problems.

*Lemarchand, C.; Legg, K., COMPARATIVE POLITICS. 4. p149, 178 - 1972; Los Modelos del Continente y la Opción Colombiana: Reformismos, Desarrollismo y Socialismo.

*Kaufman, R., COMPARATIVE STUDIES IN SOCIETY AND HISTORY. 16. p284-308 - 1974;

*Fals-Borda, O., SUBVERSION Y CAMBIO SOCIAL EN COLOMBIA. - Bogotá, Tercer Mundo. 1968;

*Gómez, H., COYUNTURA ECONOMICA. IX. p87-115 - 1979;

Este artículo es copia fiel del publicado en la revista Nueva Sociedad Nº 74, Septiembre- Octubre de 1984, ISSN: 0251-3552, <**www.nuso.org**>.