

Clientelismo y ciudadanía en México

FERNANDO ESCALANTE

Apuntes sobre la conceptualización de las formas de acción política.

L

La oposición que encabeza estas notas, clientelismo y ciudadanía, parece definir un asunto simple, incluso obvio. Nadie debe tener mayores problemas para distinguir entre ambas cosas y ponerlas en su sitio en una explicación razonable y hasta convincente. Si se habla de México, en particular, los datos más superficiales confirman eso mismo que todos sabemos: hay formas arcaicas, autoritarias e injustas de acción política, que van siendo substituidas por otras más modernas, más igualitarias y más democráticas.

Visto así, en el tema no caben más que anécdotas o redundancias. Creo, sin embargo, que es posible, y conviene, verlo de otro modo.

La fuerza de esa interpretación de sentido común, su capacidad casi mágica de persuasión depende, precisamente, de su simplicidad. Una simplicidad engañosa, por supuesto, pero que condensa la versión arquetípica que la modernidad ofrece de sí misma; sobre todo, y con razón, dondequiera que aparece todavía como una esperanza.

En Iberoamérica, en general, la forma clá-

sica de esa polaridad es la que opone la "civilización" a la "barbarie"¹. Un esquema que hoy parece casi injustificable, pero que ha estructurado, desde hace varios 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.

La reducción de las formas de acción política a los términos genéricos de "clientelismo" y "ciudadanía" responde a la misma lógica, que casi obliga a suponerlos encadenados en un orden de sucesión. La polaridad, de hecho, tiene sentido porque sirve para estructurar un proceso histórico.

No se trata, pues, de nada nuevo; sin embargo, en los tiempos recientes la hipótesis tiene un atractivo adicional, porque se ajusta a las necesidades de la fórmula de moda acerca de la "transición a la democracia". Para el caso mexicano, el asunto viene a quedar reducido a la desaparición del PRI. La hipótesis dice que la acción política evoluciona de las formas "clientelistas" a las formas "ciudadanas", dice que ese proceso es el tránsito hacia la democracia, y dice que el signo visible de ello, en México, será el fin del dominio priista.

El error -porque creo que está equivocada-

FERNANDO
ESCALANTE
Sociólogo,
Centro de
Estudios
Sociológicos del
Colegio de
México

1. 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 demostrado, con brillantez, Herbert Braun.

de una interpretación semejante estriba en que necesita suponer demasiadas cosas. Para empezar, necesita suponer que dichas formas de acción política son incompatibles; y esto no está claro². La idea de que la condición ciudadana de algún modo "superá" a las otras formas de comportamiento político, en efecto, es más bien resultado de un sesgo ideológico, de una interpretación moral cuya justificación empírica es, por lo menos, problemática.

II.

Por supuesto, es posible siempre 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.

Y sin embargo, nada de eso los hace incompatibles, en la práctica, a menos que se suponga que la política es un campo homogéneo y que una sola y misma lógica gobierna todas las acciones. O bien que se suponga que en el cumplimiento de la ley se agota el problema de la obligación política.

De hecho, la incompatibilidad de las dos formas típicas no es algo necesario y definitivo. Por lo que sabemos, el orden político de la República romana, por ejemplo, dependía de una particular articulación de las prácticas clientelistas y ciudadanas³. 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 explicación es vieja y conocida, y sigue siendo muy convincente. Se trata de un mo-

delo cuyos rasgos fundamentales debemos a Tocqueville (antes, incluso, a Burke) y cuya explicación sistemática aparece ya en el texto clásico de Bertrand de Jouvenel⁴. En muy pocas palabras, el argumento entero descansa sobre una hipótesis 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 ha ido reduciendo su influencia y su capacidad jurídica, y 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 no es 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 ninguna otra. A la vez, en su calidad de ciudadanos, los individuos pueden concebir y defender intereses particulares 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 defienden de manera individualista; frente a eso, es casi intranscendente que se imagine que los motivos de su acción son intereses, preferencias o convicciones ideológicas.

2. El asunto ha sido presentado, en sus términos más generales, por Ralf 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.

3. Es cosa que ha descrito, con todo detalle, Claude Nicolet, *Le métier de citoyen dans la Rome républicaine*. Paris: Gallimard.

4. Bertrand de Jouvenel, *Du pouvoir*, Geneve: Eds. du Cheval Ailé, 1947.

III.

No dudo, en ningún momento, de las virtudes del esquema; es convincente y explica sin dificultad una buena porción de los fenómenos políticos de los últimos siglos. Sin embargo quedan algunas zonas grises, algunos temas importantes cuya interpretación no resulta tan cómoda: el asunto de la obediencia, el de la representatividad o el de las formas 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 lúcida, no deja de tener dificultades.

En general, las explicaciones particulares de esa índole 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. Una malformación, por cierto, que tiene todos los visos de ser congénita. Por esta razón creo que conviene intentar otro esquema general, capaz de incluir tales condiciones desde un principio.

Lo que quiero decir es que el proceso de individuación y ciudadanización no agota el sentido de la evolución política, y que la destrucción de las formas tradicionales de intermediación no supone que el vínculo con el Estado pueda ser inmediato.

Hay dos hechos muy simples, muy obvios, que justifican lo que intento. Primero, que ninguna sociedad, por moderna e individualista que sea, queda nunca "atomizada", como quiere una metáfora popular; la acción social no tiene lugar nunca en un campo yermo y homogéneo, sino que requiere y produce sin cesar configuraciones específicas: comunidades, corporaciones, asociaciones, redes, que determinan y, literalmente, dan forma a la

acción individual. Configuraciones, además, impensadas y que con mucha frecuencia no alcanzan a tener personalidad jurídica ninguna, ni identidad formal reconocible⁵.

Debe ser claro, sin embargo, que el que las dichas formas existan sin necesidad de sanción legal, no supone que su existencia sea ilegal. 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; otra vez, puede ser ciudadano sin dejar de pertenecer a una clientela⁶.

El segundo hecho es el de la existencia de políticos profesionales, un grupo de rasgos característicos. Un grupo, una clase, 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, pero que 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 pueden ser incorporados en el esquema de evolución descrito sin mucha violencia. 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, pero en ninguna de ellas se agota. Y ocurre que la mediación entre la autoridad del Estado y los individuos carece de fundamento jurídico, pero no es por eso menos eficaz, ni menos necesaria.

5. El fenómeno no es una monstruosidad ajena a la operación de los mecanismos burocráticos y legales del Estado moderno, sino una consecuencia necesaria de ello. Lo ha explicado con toda claridad Larissa Adler de Lomnitz en "Redes informales de intercambio en sistemas formales: un modelo teórico". *Comercio Exterior* Vol. 40(3), marzo 1990. pp.212-220 (originalmente "Informal Exchange Networks in Formal Systems" *American Anthropologist*, Vol. 90 1988).

6. Se podría argumentar incluso que el ejercicio efectivo de los derechos ciudadanos depende de la pertenencia a una organización semejante. Basta, sin embargo, con lo dicho para establecer que la contradicción entre ciudadanía y clientelismo no es necesaria.

IV.

Incluir la consideración de ambos 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.

Hoy sabemos que la representación política requiere la intervención, nunca transparente, de los partidos; sabemos que los grupos de interés influyen determinantemente en la toma de 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. 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 Estado⁷.

Siendo así, la relación de los individuos con las instituciones públicas, la gestión de sus 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 público⁸. De semejante modo, 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. Cosa que significa, por supuesto, concentrar el poder en una institución separada, es decir, construir el Estado. De hecho, con un argumento semejante defienden los liberales más intransigentes la necesidad del Estado⁹.

Pero hay más. También la libertad de elección requiere de un margen de seguridad suficiente, que sólo es posible en una socie-

7. 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...

8. Sobre la importancia del *individuo* en el modelo cultural del Occidente moderno conviene ver Louis Dumont, *Ensayo sobre el individualismo*. Madrid: Alianza, 1987.

9. Así razona, por ejemplo, Hayek: "Puesto que la coacción consiste en el control, por parte del 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, 1985, p.257.

dad pacificada y desarmada¹⁰. 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, al 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 simultáneamente a varias, 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 identida-

des, de hecho) 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 forma de vinculación social y de reconocimiento, que producen orden por medio de la confianza.

VI.

Aun sin discutir los pormenores del modelo, basta lo dicho para entender algunos rasgos esenciales de la clase política y su función. Dicho brevemente, la representatividad de los políticos y su capacidad para producir vínculos de obligación política¹¹ dependen de la confianza.

De hecho, la confianza es 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 obvios¹²; 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 política¹³.

En la práctica, los arreglos han sido mucho más flexibles, pero todos tienen que habérse-las con el problema de la confianza. Finalmen-

10. El argumento lo ha desarrollado, con enorme erudición, Norbert Elias en *El proceso de la civilización*, México: Fondo de Cultura Económica, 1986.

11. Acaso no sobra 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.

12. Si para alguien no lo fuesen, convendría que leyese a Albert Soboul, *Los Sans-culottes*, Madrid: Alianza, 1987.

13. 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.

te, 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, 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, por supuesto, una configuración compleja que ordena todo tipo de intercambios¹⁴; 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 advierte en su capacidad para reproducirse en sus formas elementales, esto es, en la capacidad de estas formas para garantizar la supervivencia del grupo humano¹⁵.

Frente a ella, el Estado aparece sobre todo como un 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 conflictos¹⁶.

Con la oposición de ambos términos, cualquiera que sea su definición, se ha interpretado, por lo general, la dinámica política. Por esta razón la evolución histórica tenía que ser explicada a partir del conflicto entre ambos términos, ya fuese imaginando a la sociedad como agente del progreso y al Estado como formalización rígida y siempre en trance de ser rebasada, o imaginando al Estado como motor de una superación del orden so-

14. De acuerdo con las tesis de Norbert 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 Norbert Elías, *Sociología Fundamental*, Barcelona: Gedisa, 1982.

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

16. 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.

cial¹⁷. 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: una red, un sistema de intermediación, cuya función específica es la reproducción del orden. La clase política cumple, en primer lugar, con una tarea de traducción, por así decirlo: le toca traducir las demandas sociales en programas políticos y traducir las decisiones estatales en factores de orden. Cumple también con una tarea más compleja: la suma y organización de intereses, la gestión de los conflictos, el logro del consenso y la creación de los vínculos prácticos entre las instituciones estatales y la sociedad, y de las redes sociales entre sí¹⁸.

El recurso característico con que cuentan los políticos para todo ello es, como queda dicho, la confianza; y el interés que los agita, como clase, es la obtención de poder (influencia, predominio, como se quiera llamar, 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.

Al contar con la clase política, el modelo puede hacer visibles y explicables los avatares de la relación entre Estado y sociedad civil, 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 conjectura 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 recursos, será menor la autonomía de las instituciones del Estado; inversamente, 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 cuya situación, 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 poder 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 XVIII¹⁹, de España en el siglo XIX²⁰, y de México en el siglo XX, 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

17. 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-Tannoudji, *Le droit contre l'Etat*, París, PUF); aparece también, por obvias razones, en la tradición sociológica (ver Bernard Lacroix, *Durkheim y lo político*, México: Fondo de Cultura Económica, 1984). La segunda tiene su expresión más acabada y conocida en la obra de Hegel, pero ha sido recogida igualmente por las teorías de la modernización de mediados de este siglo.

18. 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.

19. Sobre el caso pueden verse las obras clásicas de Sir Ivor Jennings, *Party Politics*, Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1960, y Sir Lewis Namier, *The Structure of Politics at the Accession of George III*, London: MacMillan 1957.

20. Véase José Varela Ortega, *Los amigos políticos*, Madrid: Alianza, 1977.

selectivo de la ley; de hecho, la tarea más característica de la clase política en una situación tal 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 norteamericanas²¹, o de Sicilia y del resto de la Italia meridional²².

Para el caso contrario, donde la debilidad de la clase política conduce a un fortalecimiento del Estado, también hay 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; una nueva clase que tiene que competir, además, con la vieja clase gobernante.

Si no cabe una transacción que asimile a ambos grupos a un proyecto atemperado, no queda otro remedio sino el del fortalecimiento del Estado para destruir las anteriores vinculaciones y proponer nuevas formas de relación: hace falta el rigor impersonal, mecánico, sin contemplaciones, de la institucionalidad estatal para imponer un orden que, a falta de las redes de confianza, permita gobernar. Considero que dicha lógica influye de manera decisiva para provocar la progresiva rigidez de los gobiernos revolucionarios, como en Francia o en la dictadura franquista en España, por citar dos casos²³.

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 resultan entonces ser, no sólo inescrupulosos, sino sobre todo inútiles, parásitos, y el desbarato que resulta de su decadencia se traduce en una reiterada, insisten-

te, incluso airada demanda social de legalidad, vale decir, de Estado.

Para la imaginación popular eso significa, las más de las veces, el imperio de un "hombre 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 tales circunstancias 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.

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

21. Allí, de hecho, las redes sociales se imponen al orden jurídico permitiendo una centralización política capaz de contrarrestar la dispersión institucional, según lo ha explicado Edward Banfield, *Political Influence*, New York: Free Press, 1961.

22. 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.

23. 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.

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 la vida social²⁴.

El rasgo más característico del siglo XX mexicano ha sido la agrupación de esa clase política, ampliada mucho después de la revolución, en el Partido Revolucionario Institucional (y sus antecesores PNR y PRM). El resto de las notas 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 priista para gestionar los conflictos y en una merma de su representatividad. La relativa decadencia de la vieja clase se manifiesta en una demanda social de mayor presencia del Estado, una demanda de legalidad, y en la apertura de una posibilidad nueva de representación efectiva fuera del partido oficial. En otras palabras, la incapacidad de la clase política priista para reducir adecuadamente la complejidad social se traduce en la exigencia -que puede ser contradictoria- de mayor autono-

mía estatal y de ampliación de la clase política.

El principal obstáculo para la ampliación de la clase política ha sido, hasta hace poco, la rigidez de una oposición que fincaba su crédito moral en su exterioridad respecto del sistema político. Una oposición que, por ende, se alimentaba sobre todo del des prestigio del PRI, pero era incapaz de aprovecharlo²⁵.

El escenario más optimista, en una circunstancia semejante, es el de una progresiva incorporación de la oposición, una ampliación efectiva de la clase política. Lo que resultaría en una diversificación de las redes sociales y los mecanismos accesibles a los políticos para la construcción de su representatividad y, acaso también, en el fortalecimiento del Estado en algunos ámbitos; en particular, el cumplimiento efectivo de la ley en materia electoral para regular por esta vía los conflictos de una clase política ampliada.

Hay que tener en mente que eso no significa que el "imperio de la ley" vaya a substituir a los mecanismos y procedimientos actuales de gobierno, de negociación y generación de consensos. No significa que transitemos hacia una sociedad de individuos, con un Estado autónomo y una política de "ciudadanos"; aunque ése sea uno de los futuros posibles, es todavía demasiado remoto. Lo importante, sin embargo, para discutir con algún realismo los problemas de la gobernabilidad, la representación, la justicia o la legitimidad, es atender a la eficacia de los mecanismos de articulación disponibles para la clase política. Tarea que exige un análisis todavía pendiente.

24. He querido mostrar las razones de dicha debilidad en *Ciudadanos imaginarios*, México: El Colegio de México, 1992.

25. Sobre el PAN ha dicho con claridad Rafael Segovia: "El ser más una creación de pensamiento 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 Carlos Arriola *Ensayos sobre el PAN*, México: Miguel Ángel 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.



Dario J. Menez