

**UN ACERCAMIENTO AL CONCEPTO DEL CLIENTELISMO Y SU INCIDENCIA
EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO***

**AN APPROACH TO THE CONCEPT OF CLIENTELISM AND ITS INCIDENCE
ON THE PUBLIC POLICIES IN MÉXICO***

Daniel Oscar García Rodríguez**

Fecha de recepción: 4 de febrero de 2022

Fecha de aceptación: 1 de abril de 2022

Resumen

El clientelismo es un fenómeno cuya incidencia en nuestro país, se ha visibilizado en las últimas décadas, producto directo del cambio en el modelo económico de desarrollo producido a finales del siglo XX, lo cual unido a una crisis sin precedentes en el modelo corporativista, creó las condiciones ideales para el resurgimiento del clientelismo, como una alternativa para conducir las políticas públicas en el país.

Esto a través de un fenómeno al que denomino como *programatización*, ello es, la subordinación de las políticas públicas en torno a un gran programa social como eje rector, que, en el caso del sexenio Salinista, sería el PRONASOL.

Con este cambio, se produjo un cambio radical en la intencionalidad de las políticas públicas, pues abandonando una lógica de imposición propia de un Estado interventor, se introduce la negociación, más acorde a un Estado regulador, compatible con el modelo neoliberal.

En el presente artículo, exploro el contexto en que se generó este cambio, con un particular énfasis en la descentralización que se vivió a nivel nacional, y aporto algunos elementos para la comprensión a nivel teórico del clientelismo.

Abstract

Clientelism is a phenomenon whose incidence in our country has increased its visibility in the last decades, thanks to the change in the economic model of development at the end of the 20th century, which together with an unparalleled crisis in the corporatist model, created the ideal conditions for the resurface of clientelism, as an alternative to lead the public policies in our country.

This thanks to a phenomenon that I name *programatization*, that is, the subordination of public policies around a big social program as an axis, which in the presidential period of Salinas, was PRONASOL.

With this change, there was a radical change in the intention of public policies, after leaving behind the imperative nature of an intervening State, in favor of a logic of negotiation compatible with the new neoliberal model, and its logic of a regulatory State.

In this article, I explore the context in which this change was made, with a particular focus in the process of decentralization that occurred in the country, and I give some elements for the comprehension at a theoretical level of clientelism.

Palabras clave: Clientelismo, gobernanza, políticas públicas, participación ciudadana, corporativismo.

Key words: Clientelism, governance, public policies, citizen participation, corporatism.

*El presente artículo es producto directo de la tesis de maestría del autor, intitulada “Expresiones del clientelismo político en la alcaldía Gustavo A. Madero en el contexto de emergencia sanitaria (2020-2021)”

**Egresado de la maestría en Planeación y Políticas Metropolitanas de la UAM, Unidad Azcapotzalco y de la licenciatura en sociología de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, en donde recibió la Medalla al Mérito Universitario Gabino Barreda.

I. Introducción

El clientelismo como fenómeno de condicionamiento dentro de las políticas públicas, no es algo nuevo en nuestro país, y si bien su presencia puede encontrarse dentro del propio modelo corporativista nacido en el México posrevolucionario, sostengo que su uso y ejecución se hicieron más comunes después de la crisis en el modelo de Estado mexicano a finales del siglo XX, mismo que tras encontrarse con una contradicción de origen con el modelo corporativo, que claramente no era compatible con las nuevas medidas de libre mercado, y fomento a la no intervención Estatal.

Lo anterior orilló al sistema político mexicano a sustituir este Estado interventor, por uno netamente regulador, que fuera compatible con las nuevas reglas del juego traídas por el neoliberalismo, particularmente a través de una serie de cambios estratégicos en el modelo Estatal, que culminaron con una descentralización masiva en múltiples niveles, no solamente en lo político y administrativo. Esto, debilitaría a la figura presidencial, que perdería gran parte del respaldo que le otorgaban las grandes organizaciones corporativas, y con ello, el Estado buscará nuevas formas bajo las cuales recuperar la influencia perdida hacia el final de los años ochenta.

Una de las principales consecuencias de estos cambios, fue justamente el resurgimiento del clientelismo como una alternativa para que el Estado lograra empatar su deseo de mantener la hegemonía partidista, y su régimen se mantuviera un poco más, aun después de casi siete décadas, pretendiendo aumentar sus niveles de aprobación, y, sobre todo, calmar los movimientos ciudadanos que surgirían como parte no solo de la crisis del modelo económico, sino del fraude electoral que acompañó al mismo.

Como secuela de ello, la noción de las políticas públicas nacionales sufre una modificación de origen, subordinado su diseño y ejercicio a la de grandes iniciativas programáticas, como lo fue PRONASOL, con lo cual aparecen una serie de elementos focalizadores que van a facilitar el surgimiento de una red clientelar dentro de las políticas públicas, producto además de la búsqueda de beneficio personal por parte de actores estatales y locales, que como consecuencia de la descentralización, cobran relevancia en el ejercicio político nacional.

II. Desarrollo

Durante la década de 1960, el modelo de desarrollo corporativista imperaba en nuestro país, una clara herencia del México posrevolucionario, en donde el intercambio de apoyo político entre las varias partes que conformaban la sociedad mexicana, se expresaba con rasgos incipientemente clientelares, como lo eran los cacicazgos rurales y urbanos que se manifestaban en la nación. Existían los grandes sindicatos y asociaciones de obreros y campesinos, que se erigían como corporaciones que dotaban de legitimidad y respaldo a la figura presidencial, con lo cual, al mismo tiempo, se daría fuerza a la postura autoritaria del Estado, creando un fenómeno en dónde si bien existen herramientas que podemos reconocer como clientelares, operaban bajo una lógica que no hacía necesaria la negociación con los ciudadanos. Las decisiones, como todo en la vida política mexicana, tenían un carácter jerárquico, imponiendo la voluntad del ejecutivo por encima del interés local.

Este modelo de desarrollo, además, debemos recordar que tenía un carácter proteccionista, que buscaba fortalecer el desarrollo interno, a través de un supuesto Estado benefactor, que tendría el principal objetivo de mantener una economía interna, pretendiendo una mejora en la calidad de vida solo en el margen de lo que políticas públicas de corte asistencialistas y universales podían proveer. El desarrollo económico se veía meramente como la forma de reducir la pobreza, pero no se atendía al problema como tal. Julio Boltvinik enuncia las características de este periodo¹, mencionando que durante la década se presentó una sinergia en lo que respecta a las políticas

sociales, mismas que tendrían como objetivo primordial el crecimiento económico y la creación de empleos.

Esto al mismo tiempo expresa los límites y el agotamiento de un modelo proteccionista, que está cercano a agotar su alcance. Con ello no es difícil comprender como es que fueron gestando las condiciones que justificaran la búsqueda de un nuevo modelo económico que pudiera hacer frente a la nueva realidad de nuestro país.

Durante esta década se generó además uno de los antecedentes más relevantes para comprender el proceso de institucionalización de la política pública que se llevaría a cabo años más tarde, esto es, la creación en 1976 de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), un antecedente directo de la Secretaría del Desarrollo Social (SEDESOL), y de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE). Esta institución tendría dentro de sus atribuciones y obligaciones, la atención del rubro de los asentamientos urbanos y subdesarrollo, y la creciente problemática de la vivienda, consecuencia de la sobrepoblación en el centro del país.

En la década siguiente, 1970, se pusieron en marcha los cambios estructurales para preparar al país para la entrada del modelo neoliberal. Uno de los primeros cambios fue el abandono del Estado de corte tutelar e interventor que hasta entonces había existido, en pos de uno regulador, compatible con la apertura de los mercados y la sana convivencia entre el gobierno, el mercado y la sociedad civil, con el fin de lograr un país capaz de competir en un mundo cada día más globalizado.

El modelo de sustitución de importaciones sería desarticulado en el contexto de una crisis en el desarrollo económico nacional como consecuencia del fracaso de las políticas petroleras del entonces presidente José López Portillo, dando lugar a la llamada década perdida, que representaría el momento justo en el que el Estado mexicano dejó de cumplir su función como impulsor de una política social en torno a la disminución del empobrecimiento urbano, y subordinando la misma a los cambios macroeconómicos², en línea con las demandas internacionales.

En consecuencia, el país atravesó por un proceso de descentralización masiva, restando poder y competencias a la figura del presidente, en tanto se presentan una serie de reconocimientos a las competencias estatales y municipales, a fin de repartir las funciones entre los distintos niveles de gobierno, dando origen a un reacomodo de las actividades productivas y económicas. Una expresión notable de esto, la vemos en el Ramo 33^a, a través del cual el Congreso confirió una

^a El Ramo General 33 conforma una estrategia presupuestal de política pública, que surge de la descentralización de responsabilidades, competencias, y recursos, tanto materiales y humanos, con el objetivo explícito de fortalecer la capacidad de acción de los gobiernos estatales, y municipales, particularmente en lo que se refiere al

mayor libertad a los municipios para el uso de sus recursos, y de manera indirecta, para el diseño e implementación de sus políticas públicas.

Se verían también reformas a los artículos 27, 73 y 115 constitucionales, todos en línea con el mencionado reconocimiento de atribuciones de los niveles de gobierno ignorados hasta entonces, en una clara contradicción al supuesto ejercicio pleno del federalismo que por lo menos en teoría se ejercía. Dicho de otro modo, la descentralización no crea competencias, sino que fortalece las atribuciones que ya existían.

Sin embargo, debemos entender esta descentralización como algo más allá de lo político, pues no solo existía una concentración de las atribuciones y el poder político en torno del Ejecutivo, sino que existían toda una serie de centralizaciones que se expresan de distintas formas, y por ello, distintas formas en que se manifestó la descentralización.

En este momento se pueden reconocer cuatro tipos principales de descentralización³: *política*, que busca dar mayor poder a la ciudadanía, dotándola de competencias y fomentando la participación ciudadana; *espacial*, que tiene por objetivo regular el espacio, equilibrando la urbanización; *administrativa*, misma que pretende transferir funciones y competencias Estatales entre los distintos niveles de gobierno, y finalmente del *mercado*, que persigue la liberación económica y la desregularización de la inversión privada.

La descentralización a nivel espacial se expresó principalmente en el reacomodo urbano, producto directo de la explosión demográfica iniciada décadas atrás, y por supuesto la migración en torno a los centros económicos del país. Como consecuencia directa se aprecian los primeros signos de la gentrificación que azotará al centro del país en décadas posteriores, y por supuesto el encarecimiento del precio del suelo, que no haría más que agravarse con el afianzamiento del modelo neoliberal.

Otra forma en que se expresó el tema de la descentralización espacial, y la propiedad, fue en términos de la regularización del ejido y de asentamientos irregulares, actuando como la base para la urbanización nacional y el ordenamiento territorial, en tanto se impulsan iniciativas como PROCEDE, responsable de la regularización del ejido, con el objetivo explícito de regularizar la

uso de los recursos asignados por la federación, en tanto una estrategia que pueda, según las condiciones propias de la localidad, incrementar su eficacia para atender las demandas en los rubros de educación, salud, infraestructura, seguridad, alimentación y asistencia social de la población. De esta forma se le confiere mayor libertad de acción a los niveles de gobierno debajo del federal.

tenencia de la tierra. Esto se lograría en gran parte gracias a la expedición de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH)^b, como un inicio de la institucionalización del tema urbano.

En este sentido, debemos ver a la descentralización como una suerte de democratización del régimen político mexicano, en tanto estamos ante una redistribución de actores y competencias, en pos de la privatización y la desregularización económica. Siguiendo a Aguilar⁴, el Estado perdió capacidades y facultades que antes se daban por sentado, y se generó un paisaje en donde la ciudadanía encontró una nueva voz para hacer valer sus derechos, pretendiendo una mayor participación en el ejercicio político, aún si se trataba de una participación ilusoria, bajo criterios preestablecidos por el Estado.

Así, nos encontramos ante un Estado distinto al que existió desde la institucionalización de la revolución. Tenemos ahora un gobierno que pretende resaltar el ámbito de la cooperación estatal y municipal, con una lógica reguladora capaz de delegar funciones, confiriendo libertad de actuar y decisión a los demás niveles de gobierno, y por supuesto, una desregularización del mercado, ante una lógica de competencia tanto nacional como internacional. Pese a ello, iniciativas como aquellas de política pública, quedan sometidas al poder federal, en tanto elementos como la Ley de Planeación de 1983, subordinan el propio concepto de plan, a lo estipulado en los Planes Nacionales de Desarrollo⁵.

Tras estos cambios, para el año 1988, el modelo de Estado corporativista agotó sus posibilidades, ante la gran serie de contradicciones que se dieron al no poder empatar las dos visiones gubernamentales que ahora existían en el país, producto directo de la entrada definitiva del neoliberalismo, esta crisis por supuesto se reflejó en las urnas. Este año vería una rebelión electoral sin precedentes, originada en los sectores de clases medias y populares, en respuesta directa a las nuevas políticas económicas y sociales.

A partir de la victoria en las elecciones presidenciales de Carlos Salinas de Gortari, en el marco de esta rebelión por parte de la ciudadanía, y con un aparente fraude de fondo, es que se por primera vez en décadas, la legitimidad del régimen priista caería estrepitosamente, poniéndose en riesgo la hegemonía Estatal, y la continuidad del partido en el poder. Conocido es el vergonzoso episodio de la “caída del sistema”, en el marco del cual es que se concedió la victoria al candidato,

^b Expedida en el año de 1976, la finalidad principal de esta Ley, tal y como lo indica su primer artículo, es la de establecer definiciones y conceptos que permitiesen sentar las bases para la ordenación de los asentamientos humanos en el país, así como plantear las normas para su fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento, en tanto existía hasta el momento un crecimiento desmesurado, producto de la explosión demográfica, y el rápido poblamiento de las zonas centrales del país. A su vez planteo las atribuciones del Estado en materia del uso y reserva del territorio.

un evento que solo sirvió para incrementar el descontento social, y dar cierta validez a los movimientos de oposición, pero que al final logró mantener en el poder al partido dominante.

La nueva misión del ejecutivo será entonces recuperar la legitimidad y revigorizar la hegemonía partidista que había existido por décadas, con lo cual se implementan una serie de estrategias, que, sin dejar de ser compatibles con el modelo neoliberal, impulsarán al mismo tiempo una suerte de ficción de participación, al dar mayor voz a los ciudadanos y organizaciones no gubernamentales —actores clave en la rebelión electoral del sexenio—siendo una de las más recordadas gracias a su eficacia, la puesta en marcha del Programa Nacional de Solidaridad, PRONASOL.

Este programa fue una iniciativa a nivel federal que buscó, oficialmente, contrarrestar las condiciones de precariedad de los sectores más vulnerables de la población, a través de un mejoramiento en los sistemas de salud, educación y vivienda, promoviendo además la creación de microindustrias capaces de competir en las nuevas condiciones de mercado desregulado. De fondo, sin embargo, estamos ante un programa que busca reconstruir el consenso político y la mencionada hegemonía partidaria, con el fin de restaurar el prestigio del poder federal⁶.

Sorprendentemente, contra todo pronóstico, PRONASOL fue un éxito, al menos en sus objetivos de fondo, pues si bien no sería un programa genuinamente innovador que cambió las condiciones de la población, ni redujo de forma considerable el rezago social, si fue un éxito propagandístico sin precedentes⁷, a través del cual se redujeron los movimientos de oposición y el malestar social en general. Con ello si bien, el ejecutivo perdió parte de su personalidad como consecuencia propia del cambio de modelo económico, lo cierto es que el régimen recuperó su legitimidad, y así se aseguró la implementación del modelo neoliberal.

Producto de este éxito, y de haber sido la primer gran iniciativa programática a nivel federal, es que surge la *programatización* de la política pública, fenómeno en el que ésta se subordina a los programas sociales, mismos que no necesariamente van a tener un diseño que los convierta en políticas eficaces o efectivas, sino que, por el contrario, los distintos poderes Estatales, relevantes ahora gracias a la descentralización política y administrativa del país, pueden comenzar a utilizar. Sumado a esto, se impulsará una supuesta participación ciudadana, gracias a las facilidades que existirán ahora para la implementación de los programas, con una focalización que, si bien es cierto, permite atender a los estratos de la población más vulnerables, esto mismo las identifica como clientelas potenciales, actores y comunidades más manejables a la hora de negociar para obtener un beneficio determinado.

Así, se crea dentro de la política pública nacional, un mecanismo clientelar implícito, arraigado desde el propio diseño de los programas, un mecanismo que va a buscar la negociación con todos los actores participantes en esta incipiente red clientelar, dejando atrás los días en que se prefería la imposición. La más grande evidencia de este suceso, y del mismo éxito de PRONASOL, es el hecho de que la estructura de fondo del mismo, sería conservada en futuros sexenios, aún tras la alternancia en el ejecutivo en el año 2000, erigiéndose como toda una institución que solo cambiaría de nombre de acuerdo al presidente en funciones, pero mantendría sus formas de actuar.

De este modo, con PRONASOL y la nueva forma de las políticas públicas, no estaremos ante un ejercicio de una gobernanza plena, no solo porque se preservará una estructura programática de índole federal, pues al final del día, serían las dependencias estatales y locales quienes llevaron a cabo la implementación de los programas sociales. No, se trata del hecho de que no es una gobernanza plena en tanto no se origina de un Estado que ha reconocido la incapacidad que tiene para atender todos los asuntos por sí mismo, y que, por ello, busca incorporar al ejercicio político al sector privado y a la ciudadanía para lograr una sociedad independiente con un nivel superior de organización como diría Aguilar⁸.

Por el contrario, se hará simplemente para mantener el *status quo* intacto, en donde la participación integral y multilateral de los actores obedece solamente a los intereses del Estado, y opera únicamente dentro de sus criterios establecidos. Se crea pues, una lógica Estatal híbrida, que será compatible con los criterios neoliberales necesarios para actuar como una sociedad globalizada, pero manteniendo estructuras tradicionalmente populistas, que recuerdan más al pasado posrevolucionario, algo que se mantiene hasta estos días.

Con lo anterior, es posible adentrarnos ahora sí hacia una perspectiva contemporánea del clientelismo, que permita comprender la realidad del ejercicio político nacional actual, y desde la cual podamos tal vez, obtener pistas que permitan identificar y caracterizar, la presencia de una red clientelar dentro de alguna política pública. Cuando hablamos de clientelismo, es usual asociar la palabra con una imagen negativa, producto de la asociación con el concepto de corrupción o patrimonialismo, mismos que si bien, están presentes de una u otra forma en el ejercicio político mexicano, lo cierto es que hay que hacer una distinción entre éstos y el clientelismo, no como fin de justificarlo por supuesto, sino para poder caracterizarlo correctamente.

Hay que partir de algo básico: el clientelismo no solamente se refiere a una compra-venta de votos, sino que su funcionamiento va más allá. Si bien las elecciones son el momento cumbre en que los beneficios de una red clientelar han de ser canjeados, no necesariamente un actor político va a buscar un voto, y si lo hace, no siempre será de forma inmediata, y es que se introduce el tema

del respaldo y capital político, así como beneficios es un plano más simbólico para todas las partes involucradas.

Conceptualmente, el patronazgo se refiere a la preferencia por personas o grupos que reciben prioridad en la regulación de un cargo público o más importante, acceso a los beneficios de uno, caracterizándose por que el actor en una posición jerárquicamente superior tiene acceso a recursos públicos derivados de su cargo público, pudiendo abusar de él para su beneficio personal⁹.

El clientelismo por su parte, no solamente involucra bienes físicos o recursos tangibles, pues el aspecto simbólico cobra una particular relevancia en su ejecución, con lo que incluso podríamos argumentar que el patronazgo puede ser visto como un tipo de clientelismo.

Esto gracias a que otra de las distinciones más básicas con el concepto del patronazgo, es que lo liga con la noción de un protector, cuyo origen se puede rastrear al mismo imperio romano¹⁰, y con ello tiene una revisión conceptual vista desde arriba, esto es, con un enfoque en el actor en una posición jerárquicamente superior, mientras que el clientelismo está más ligado a una noción de negociación, donde se puede dar un enfoque tanto en el actor superior, como en aquel que se encuentra en una posición de subordinación.

Además, contrario a lo que pueda pensarse, otro componente esencial para la formación de una relación clientelar entre sus actores, es la voluntariedad de la misma. No importa si nos referimos a una noción antigua, a una corporativista o a la nueva noción neoliberal, aquel actor que ha de entrar en este tipo de relación, lo ha de hacer voluntariamente, al menos en teoría. Lo cierto es que esta noción puede parecer un tanto idealista, en tanto un ciudadano puede no encontrar otra forma para satisfacer sus necesidades básicas en los distintos rubros de la vida diaria, más que mediante una interacción clientelar con el Estado. O lo que es peor, esta interacción puede ocurrir sin que sea del conocimiento explícito para sus participantes.

Si bien en una realidad nacional ideal, los servicios básicos como el drenaje, el alcantarillado o el pavimentado, deben ser atendidos de origen por el Estado, por su naturaleza como necesidades de primer orden para llevar una vida digna, lo cierto es que ésta no es la realidad diaria de muchas localidades de nuestro país, y si bien justifica la noción negativa que se tiene del clientelismo, al ser ésta una alternativa para nada voluntaria en que muchas comunidades, dispuestas a prestar un apoyo a un actor político con tal de satisfacer estas necesidades, lo cierto es que a veces no hay una mejor opción disponible.

Así, podemos enunciar una definición básica del clientelismo, al cual describo como una relación de intercambio entre dos actores, denominados como *patrón* y *cliente*, que, bajo una posición de evidente desigualdad en su capacidad de acceso al poder, realizan un intercambio

recíproco de bienes materiales y simbólicos, estableciendo una relación de dependencia, en donde el patrón recibirá respaldo, capital político y votos, mientras que el cliente recibirá protección, bienes, y una posición preferencial para la satisfacción de sus necesidades personales o las de su comunidad.

Es además una relación difícil de interrumpir, gracias al carácter simbiótico que se da entre los actores, y es que, por una parte, el patrón depende del apoyo que recibe de los clientes, y, dado que la línea entre una genuina militancia y un apoyo dado en términos clientelares es muy difícil de percibir, se hace necesario que continúen los apoyos en estos términos. Esto es algo que se visibiliza en periodos electorales, en donde los símbolos del partido, el rostro del candidato, y el nombre de un programa social, pueden ser intercambiados de manera distinta entre sí muchas veces.

Si quisiéramos tipificar a estos actores, podemos hacerlo muy fácilmente, en el caso del patrón, como el actor que articula la red clientelar, y dada su posición de superioridad jerárquica y acceso al poder, puede visibilizarse en la Secretaría del Bienestar, institución máxima en torno a la cual se rigen las políticas públicas en forma de programas, articulando su actuar a través de órganos descentralizados a nivel estatal y local. De estos últimos se desprenden actores políticos que a menudo actúan como la figura del patrón en sus comunidades.

El cliente por su parte, como el actor que se encuentra por supuesto en una posición de subordinación, y que por consiguiente tiene una participación limitada en el ejercicio del poder, y con ello, no puede acceder a los recursos de manera directa, lo encontramos en la ciudadanía. Esta, para dar solución a sus limitantes, ejecuta este referido intercambio de bienes y servicios —que recordemos pueden ser tangibles o simbólicos—, a cambio de su lealtad y respaldo, entrando en una relación con el Estado de manera indirecta.

Así, hay que hacer un énfasis particular en el hecho de que los beneficios que ha de recibir el cliente, en su posición de subordinación, no se limitan solamente a bienes y servicios palpables, pues en comunidades en las que las necesidades no se expresen, digamos en falta de agua potable o alumbrado público, como lo son las ciudades más desarrolladas, es necesario buscar una forma alternativa de conducir el clientelismo.

Aquí surge la importancia de los bienes simbólicos, y es que si bien una despensa, una gorra, o un vale de despensa, —elementos cómicamente comunes en el ejercicio clientelar de nuestro país— surgen nuevos elementos como base de la red clientelar, en donde acciones como una foto con un actor político, un saludo personal, la aparición personal de algún candidato o gobernante

en un acto público, o incluso una respuesta directa a través de redes sociales, generan un sentimiento de cercanía e identificación del cliente con el patrón.

Esto dota a este último de una personalidad extraordinaria, por el mero hecho de sentirse cercanos a ellos, y de esta forma, se genera un sentimiento bajo el cual, el gobernado siente la necesidad de retribuir a su gobernante, de la misma forma que otro ciudadano, genera este sentimiento por haber recibido una beca, o claro, por haber sido beneficiario de un programa social.

Y es que, si bien ya quedó establecido que el carácter voluntario, muchas veces es abandonado por mera necesidad de los clientes, lo cierto es que no por ello dejan de existir actores que efectivamente accedan de manera voluntaria a este tipo de interacción clientelar, no por necesidad, sino por conveniencia. Y es que es común pensar en el ciudadano como un actor victimizado, que resulta agredido por el terrible patrón, pero en la práctica la situación puede ser diferente.

De lo anterior se desprende el hecho de que el propio concepto de clientelismo, puede ser tomado como una categoría analítica¹¹ para estudiar las relaciones informales de poder, en tanto se refiere a un intercambio de beneficios entre dos partes que, se encuentran como ya mencionamos, en una posición de desigualdad de acceso al poder, intercambiando en cierta medida influencia por respaldo político.

Esto recuerda en cierta medida al sistema político de súbditos, que siguiendo a Almond¹², se refiere a un sistema en el cual existe un tipo de participación pasiva en donde los ciudadanos reconocen que existe una autoridad en una posición jerárquicamente superior —el papel del patrón—, sin que su existencia o el sometimiento a él, genere un sentimiento de opresión o autoritarismo, sino que al contrario, se crea un sentimiento de pertenencia, incluso orgullo, lo cual dota de legitimidad al sistema, aun actuando como una participación limitada, en tanto representa al final del día una firma de acceso al poder.

Esto recuerda de gran manera al sentimiento de pertenencia que puede darse dentro de una red clientelar, pues como ya he mencionado, se expresa como una forma de participación, pero dentro de los límites, y con los lineamientos que establezca el Estado o patrón, limitando y gestionando el acceso a los recursos y beneficiarios de los programas, según lo que el gobierno decida, expresando incluso un fenómeno de burocratización en su actuar, en tanto se comienzan a diversificar a nivel estatal y local, los mecanismos institucionales bajo los que actuarán los programas y políticas.

Con ello, los ciudadanos o clientes, no perciben un mal de origen, dado que existe de fondo una institucionalización que va de la mano con la creación de una normatividad que proporciona

legitimidad a las políticas públicas, y garantiza al menos en papel, la participación ciudadana activa, en donde serán los mismos beneficiarios quienes decidirán qué es lo que se ha de hacer en sus comunidades, o en su defecto, acceder de manera aparentemente libre y universal, a un programa social, que bien puede dar un apoyo económico, o una despensa, pero que al final del día genera lealtad hacia el Estado como ente rector, y a un actor político específico, como el generoso patrono que proporcionó una dádiva.

Y es justo ese el problema cuando se trata de estudiar al clientelismo, y es que aparte del carácter negativo que se encuentra de origen en la literatura, no podemos dejar de lado el hecho de que está tan arraigado en la mentalidad de los ciudadanos como algo común, que su caracterización resulta incluso compleja de describir, pues muchas veces los clientes lo son, sin siquiera saber que existe una red clientelar en la comunidad en torno al programa social de su preferencia.

El tema se vuelve cíclico cuando recordamos que es justo la focalización de las políticas y los programas, lo que permite que se genere una red clientelar con mayor facilidad, ya que como recordemos esta focalización puede al mismo tiempo permitir una acción más eficaz en torno a una población cuyas problemáticas se reconocen como de un carácter de mayor urgencia, y, por otro lado, utilizar a estas poblaciones como clientelas potenciales. Ello gracias a que se tienen bien identificadas sus necesidades específicas, facilitando el diseño e implementación de políticas públicas que tengan una mayor eficacia, al menos a nivel superficial, generando inmediatamente un beneficio para la autoridad, en tanto estas acciones se reconocen más veces que no, como un favor hacia la población.

Dado que señalar a una política pública como clientelar de origen, es increíblemente difícil, y debido a que la evaluación de las mismas a menudo se enfoca enteramente en su funcionamiento de acuerdo con los objetivos estipulados en las reglas de operación de dicha política, la etapa de la implementación puede ser en donde se matice y caracterice de cierta forma la presencia de una red clientelar, pero solo si incorporamos en el estudio, formas simbólicas y alternativas de verla, que sean ajenas a la disciplina tradicional.

Ejemplo de esto que menciono, puede ser la entrega de apoyos, un momento de la implementación en donde a menudo, y sobre todo si se encuentra un periodo electoral cercano, una simple entrega de apoyos se torna en una ceremonia, con eco en medios de comunicación y redes sociales, en donde lo importante deja de ser la política o lo que se logró, sino que pasa a ser el reportar que se hizo, con el único objetivo de generar capital político que pueda ser canjeado

por el actor en el momento justo, un tema muy interesante y que definitivamente puede aportar nuevas pistas para comprender la existencia, y ejecución del clientelismo en el país.

III. Conclusión

En el presente artículo, quedan plasmados los elementos básicos para comprender el clientelismo en nuestro país. Considero que los cambios generados tras la crisis del modelo corporativo, son clave para comprender como un Estado hasta entonces autoritario e interventor, encontró la forma para mantener su influencia, prestigio y legitimidad, a través de, en primer lugar, la incorporación de un elemento de negociación a la política pública, y, en segundo lugar, la subordinación de la misma a un ente programático federal, como lo fue PRONASOL.

Esta iniciativa como se describió, resultó increíblemente útil para mantener las mismas condiciones en el poder federal, e incluso mejoró la imagen del ejecutivo, al impulsar una falsa forma de participación ciudadana, bajo la cual la ciudadanía y las organizaciones que resultaron agraviadas durante la crisis que desembocó no solamente el cambio en el modelo de desarrollo, sino al fraude electoral que rodeó las elecciones de 1988, un evento sin el cual no se pueden entender todos los sucesos que se dieron en este momento.

El clientelismo entonces, se erige como una alternativa, para obtener beneficios en cuestión de imagen, pertenencia y legitimidad para los actores políticos, a cambio de una aparente preferencia a la hora de asignar recursos públicos en la forma de políticas sociales que, gracias a encontrarse subordinadas ahora a un ente programático único y federal, permite que el Estado se erija como el patrón de la red clientelar.

El giro hacia una serie de programas sociales más focalizados, permite que se identifique a las comunidades e individuos que verdaderamente necesitan una ayuda del Estado, pero al mismo tiempo esta acción, los pone en una posición de vulnerabilidad, al identificarse al mismo tiempo como clientelas en potencia, cuyas carencias y necesidades, pueden ser utilizadas por actores gubernamentales para su beneficio personal.

Se vislumbra, además, el fallido intento de implementación de una gobernanza multinivel, y es que, si bien se aprecian toda una serie de descentralizaciones en diversas dimensiones, y se confiere una mayor libertad de acción a los gobiernos estatales y locales, al final del día, siguen prevaleciendo los intereses jerárquicamente superiores, en tanto las políticas implementadas se desprenden de origen de los Planes Nacionales de Desarrollo. Si bien pese a ello, la implementación se conduce de manera local, el único cambio que verdaderamente salta a la luz, es el protagónico

que ahora pueden tener los gobiernos locales, quienes aun si están usando recursos públicos, se erigen como líderes bondadosos que ejecutan mejoras en la comunidad que son percibidas como un favor por los gobernados.

En suma, el clientelismo es un fenómeno que se encuentra firmemente arraigado en la tradición política mexicana, erigiéndose prácticamente como un pilar de las políticas públicas, como un ente que es en ocasiones la única alternativa para que la ciudadanía pueda participar e interactuar de manera semidirecta con la autoridad, pero en otros casos es una poderosa herramienta con la cual la población puede hacer eco de sus necesidades, y en ocasiones voltear la situación, para convertirse ellos en quienes condicionen el voto a la autoridad.

Queda pendiente la tarea de problematizar no solo sobre la incidencia, sino el impacto real en las políticas públicas mexicanas.

Bibliografía de consulta

- AGUILAR, Luis, “El aporte de la política pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Caracas, 2007, Núm. 39.
- AGUILAR, Luis, *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*, Fundación Friedrich Naumann para la Libertad, México, 2010.
- ALMOND, Gabriel y VERBA, Sidney, “The civic culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations”, en BATTLE, Albert (coord.) *Diez textos básicos de ciencia política*, Ariel, España, 1989
- AUDELO CRUZ, Jorge, *¿Qué es el clientelismo? Algunas claves para comprender la política en los países en vías de consolidación democrática*, Estudios Sociales, 2004, vol. XII, núm. 24.
- ARELLANO, David *Políticas públicas y democracia*, Instituto Federal Electoral, México, 2013.
- ARRIAGADA, Evelyn, *El intercambio de bienes simbólicos: fundamento de los vínculos clientelares. El partido Unión Demócrata Independiente y los sectores populares en Chile*, en VI Mesa Hispana para el análisis de redes sociales, XXVIII International Sunbelt Social Network Conference, Florida, 2008.
- AZUELA, Antonio, “La hechura jurídica de la urbanización”, en GARZA, Gustavo, SCHTEINGART, Martha (coords), *Desarrollo urbano y regional. Los grandes problemas de México*, El Colegio de México, 2010.
- BOLTVINIK, Julio, “Evaluación del desarrollo nacional, 1970-2000”, en BARCELATA, Hilario (comp.), *Desarrollo, Pobreza y Política Social en México. Textos de Julio Boltvinik*, Universidad de Málaga, España, 2002.

- CHELIMSKI, Eleanor, “Los propósitos de la evaluación en una sociedad democrática”, en MALDONADO, Claudia y Gabriela Pérez, *Antología sobre evaluación, la construcción de una disciplina*, CIDE, México, 2015.
- CORTEZ RUIZ, Carlos, “Pobreza y políticas sociales en el México neoliberal”, en PENSO D’ALBENZIO, Cristina, *Políticas sociales y nuevos actores*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2001.
- ESQUIVEL, María, “Dinámica demográfica y espacial de la población metropolitana”, en COULOMN, René y Emilio Duhau (coords.) *Dinámica Urbana y Procesos Socio-Políticos. Lecturas de actualización sobre la Ciudad de México*. Observatorio Urbano de la Ciudad de México. CENVI y UAM-Azcapotzalco, México, 1997.
- COULANGES, Fustel de, *La Ciudad Antigua*, EDAF, España, 1982
- HILGERS, Tina, *Clientelism in everyday Latin America*, Palgrave Macmillan, 2012.
- RODRÍGUEZ, Victoria, *La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.
- SCHÖTER, Bárbara, “Clientelismo político: ¿Existe el fantasma y cómo se viste?”, en *Revista Mexicana de Sociología*, México, 2010 Vol. 72 No. 1
- SCHRÖDER, Peter, *Nueva gestión pública. Aportes para el buen gobierno*, Fundación Friedrich Naumann para la libertad, México 2006.
- SORIA, Víctor, *Crecimiento económico, crisis estructural y evolución de la pobreza en México*, Plaza y Valdés Editores, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2000.
- SUBIRATS Joan, et. al. *Análisis y Gestión de políticas públicas*, Ariel, España, 2008.
- TROTTA, Miguel, *La metamorfosis del clientelismo político: Contribución para el análisis institucional*, Espacio Editorial, Argentina, 2003.

¹ BOLTVINIK, Julio, Evaluación del desarrollo nacional, 1970-2000, en BARCELATA, Hilario (Comp.), *Desarrollo, Pobreza y Política Social en México. Textos de Julio Boltvinik*, Universidad de Málaga, España, 2002

² CORTEZ RUIZ, Carlos, Pobreza y políticas sociales en el México neoliberal, en PENSO D’ALBENZIO, Cristina, *Políticas sociales y nuevos actores*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2001

³ RODRIGUEZ, Victoria, *La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999

⁴ AGUILAR, Luis, *El aporte de la política pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza*, Revista del CLAD Reforma y Democracia, Caracas, 2007, Núm. 39

⁵ AZUELA, Antonio, La hechura jurídica de la urbanización, en GARZA, Gustavo y SCHTEINGART, Martha (Coords.), *Desarrollo urbano y regional. Los grandes problemas de México*, El Colegio de México, 2010

⁶ SORIA, Víctor, *Crecimiento económico, crisis estructural y evolución de la pobreza en México*, Plaza y Valdés Editores, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2000

⁷ CORTEZ RUIZ, Carlos, Pobreza y políticas sociales en el México neoliberal, en PENSO D’ALBENZIO, Cristina, *Políticas sociales y nuevos actores*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2001.

⁸ AGUILAR, Luis, *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*, Fundación Friedrich Naumann para la Libertad, México, 2010

⁹ SCHÖTER, Bárbara, *Clientelismo político: ¿Existe el fantasma y cómo se viste?*, Revista Mexicana de Sociología, México, 2010, Vol. 72 No. 1

¹⁰ COULANGES, Fustel de, *La Ciudad Antigua*, EDAF, España, 1982

¹¹ SCHÖTER, Barbara, op. cit.

¹² ALMOND, Gabriel y VERBA, Sidney, The civic culture. Political attitudes and democracy in five nations, en BATTLE, Albert (Coord.) *Diez textos básicos de ciencia política*, Ariel, España, 1989