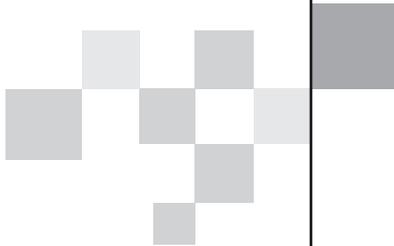


## ¿Democracia clientelar? La representación política frente a la debilidad estatal

**Mariano Sánchez Talanquer**

**JULIO 2019**

- El clientelismo es un rasgo característico de la representación política y el ejercicio de gobierno donde el Estado es débil. La baja profesionalización burocrática permite a partidos y políticos utilizar los recursos materiales y humanos del Estado en forma discrecional.
- El reparto selectivo de beneficios es una forma de comunicar compromiso con las necesidades populares cuando las capacidades estatales son insuficientes para cumplir promesas programáticas y proveer servicios de manera universal. La estructuración de la competencia electoral alrededor de compromisos programáticos requiere de un Estado fuerte.
- La debilidad estatal interactúa con la democracia. Pero la democracia no es el origen de las deficiencias del Estado, sino que las hereda como obstáculo para su consolidación. Problemas crónicos de desempeño gubernamental asociados a bajas capacidades estatales de provisión de bienes públicos son una fuente de malestar social en la democracia, que la devalúan y pueden llegar a ponerla en riesgo.
- Si los gobiernos fallan uno tras otro en satisfacer necesidades que requieren la acción efectiva e impersonal del Estado, como la seguridad, la justicia, la salud o la provisión de infraestructura, el desencanto se acumula. Una crisis crónica de desempeño estatal se convierte en una crisis de representación.
- Es indispensable la (re)construcción de capacidades estatales en clave democrática. No existe otra base institucional para una sociedad de derechos universales realmente ejercibles que un Estado potente, de altas capacidades, a la vez controlado y dirigido democráticamente.



**¿Democracia clientelar?  
La representación política frente a la  
debilidad estatal**

**Mariano Sánchez Talanquer**  
**JULIO 2019**



**FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG**

© Fundación Friedrich Ebert  
Representación en México  
Yautepec 55, Col. Condesa  
Del. Cuauhtémoc, C.P. 06140  
Ciudad de México  
Teléfono: +52 (55) 5553 5302  
<http://www.fes-mexico.org>

 Fundación Friedrich Ebert-México

 @FESMex

 FES en México

Para solicitar publicaciones: [fesmex@fesmex.org](mailto:fesmex@fesmex.org)

ISBN: 978-607-8642-18-2

Primera Edición: Julio 2019

Impreso en México

Las opiniones expresadas en esta publicación no reflejan, necesariamente, los puntos de vista de la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES).

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la FES está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.



## Introducción

Pensemos en cualquiera de los muchos recuentos de los problemas que aquejan a la democracia mexicana. Rápidamente, el clientelismo y otras formas particularistas de organizar el acceso al Estado se enlistan entre los vicios políticos más arraigados y dañinos. Al calor de la contienda electoral, los términos se lanzan de manera intercambiable: clientelismo, corrupción, caciquismo, influyentismo, corporativismo, amiguismo, compadrazgo, coyotaje, “intermediarismo”.<sup>1</sup> Tampoco en la discusión pública hay tiempo para distinciones conceptuales. El significado preciso pasa a segundo plano porque el uso de los términos es, sobre todo, una toma de postura, una denuncia del bajo mundo de la política. Representa una manifestación de inconformidad con el funcionamiento de lo público.

A más dos décadas de las primeras elecciones federales libres y equilibradas (1997), con una economía cuasi-estancada para una generación entera, desigualdades persistentes y el país inmerso en una larga crisis de violencia criminal, la política clientelar-corporativa (léase corrupta) es una de las razones predilectas para explicar el “agotamiento del régimen” y porqué-la-transición-fracasó. Puestos a competir, reza el reclamo generalizado, los políticos de todos los colores se dedicaron a repartir (y repartirse) el pastel estatal, traicionando los principios democráticos y la representación de los intereses mayoritarios.

El clientelismo toca fibras morales sensibles. Inmerso en la tradición republicana, Rousseau vio en la compraventa de los votos una señal inequívoca del predominio de intereses particulares sobre la voluntad general, definición misma de corrupción del cuerpo político—“el vínculo social se rompe en todos los corazones...la voluntad general enmudece entonces; guiados todos por motivos secretos, no opinan ya como ciudadanos.”<sup>2</sup> Su denuncia puede rozar también lo religioso. La potente narrativa de decadencia y regeneración que propulsó al ahora presidente Andrés Manuel López Obrador a la silla gira, precisamente, en torno a esas “lacras de la política.”

Dicho en sus términos, “cerdos y sinvergüenzas” controlaron la arena electoral “entregando migajas” y “traficando con la pobreza de la gente”, la táctica más “vil, inmoral y anticristiana”, un “pecado social” sancionado por los mismísimos textos bíblicos.<sup>3</sup> Secuestrada la voluntad general, el único conducto a la salvación de la nación era el despertar popular materializado en la “Cuarta Transformación” —al pecado sigue la redención. Fundado en la construcción discursiva del clientelismo como el cáncer que invadió la república, el gobierno surgido de la cuarta elección presidencial democrática (léase libre y equitativa) del país promete acabar con los intermediarios (léase, el sistema representativo corrupto-clientelar) y niega, de paso, la transición democrática misma —cruelles ironías de la política.

México puede parecer excepcional, pero no lo es tanto. Para varios analistas de las democracias de la “tercera ola”, el clientelismo y sus primos hermanos son los villanos favoritos en un drama de cambio de régimen fallido, abortado o en el mejor de los casos inconcluso. Hablar del predominio de la vinculación clientelar es una forma de decir que las cosas importantes no han cambiado y la política arrastra las prácticas de siempre, con resultados decepcionantes. Las varias formulaciones del lamento difieren en matices pero coinciden en el fondo: debajo del cascarón democrático, perviven hábitos, formas de asociación y modos de vinculación gobernantes-gobernados propios de sociedades estamentales, decadentes, subdesarrolladas y premodernas—en

1. La referencia al “intermediarismo” alude al uso recurrente del término por el presidente López Obrador para referirse a la apropiación o manipulación de recursos públicos por terceros, a expensas de los destinatarios últimos de programas de gobierno. Andrés Manuel López Obrador, “Mensaje del presidente Andrés Manuel López Obrador durante la presentación del Programa Nacional de los Pueblos Indígenas.” Oaxaca, 21 de diciembre de 2018, disponible en: [www.gob.mx/presidencia/articulos/mensaje-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-durante-presentacion-de-programa-nacional-de-los-pueblos-indigenas?idiom=es](http://www.gob.mx/presidencia/articulos/mensaje-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-durante-presentacion-de-programa-nacional-de-los-pueblos-indigenas?idiom=es).

2. Jean-Jacques Rousseau, *El Contrato Social*, trad. Fernando de los Ríos (Madrid: Austral, 1975), 130.

3. Rosalía Vergara, “AMLO pide a curas advertir a fieles que la compra del voto es ‘pecado social’”, Proceso (16 de mayo de 2017), disponible en: [www.proceso.com.mx/486726/amlo-pide-a-curas-advertir-a-fieles-la-compra-del-voto-pecado-social](http://www.proceso.com.mx/486726/amlo-pide-a-curas-advertir-a-fieles-la-compra-del-voto-pecado-social).



resumen, tipos de relación política más compatibles con el autoritarismo que con la democracia, con el vasallaje que con la ciudadanía, con la dominación que con la libertad política.

La queja encierra también un diagnóstico. Podrán haber cambiado las reglas formales. Podrá haber competencia electoral real, más intensa y equilibrada que antes. Pero aquí no se llega al poder, de abajo arriba, ni se consigue que el gobierno actúe como a uno le conviene o necesita, sin antes arreglarse, sin intercambios entre-tú-y-yo (y los míos), es decir sin clientelismo. La alternativa para los gobernados es simple. Para obtener lo que uno necesita, para ser oído y tomado en cuenta —es decir representado— hay que transar, digan las leyes lo que digan. Los gobernantes y aspirantes lo asumen también. Para movilizar y sumar adhesiones suficientes del pueblo soberano, hay que aceptar vínculos con dádivas y prebendas. No basta apelar al interés general, ni prometer medidas universales, ciegas a las lealtades políticas. Es indispensable recompensar, repartir selectivamente, gestionar beneficios que otros no tendrán.

El diagnóstico es, entonces, que la democracia y el Estado de Derecho naufragan en las aguas de la inmoralidad y la convivencia social realmente existente. La ciudadanía democrática, con sus derechos y obligaciones en el papel universales, desinteresadas e igualitarias, se estrella contra relaciones sociales y políticas que son siempre lo opuesto: particulares, interesadas y desiguales. El interés partidista prevalece sobre el público, la discrecionalidad sobre la imparcialidad, la conveniencia sobre la honestidad. Y por eso, apunta el diagnóstico, estamos como estamos. La tradición clientelar y corporativa del sistema político mexicano se ha utilizado para explicarlo casi todo: los resultados electorales, los déficits sociales de la era de la post-transición, el (mal) funcionamiento de los gobiernos a todos los niveles y el desencanto con la democracia misma, pasando por la deslegitimación de los partidos políticos como agentes representativos.

Pero, ¿qué hay detrás? ¿Qué explica la persistencia del repertorio de formas de vinculación particularistas-clientelares? ¿Y es realmente la democracia

solo una nueva fachada tras la que se esconde la vieja política clientelar-corporativa? Sostengo tres tesis principales:

1. El particularismo, en sus distintas versiones, es un rasgo característico de la representación política y el ejercicio de gobierno donde el Estado es débil; es decir, financiera, administrativa y logísticamente incapaz de implementar programas, medidas y decisiones de manera uniforme en el territorio y la sociedad.
2. La caracterización del comportamiento electoral como derivado de rígidas relaciones clientelares es, para la mayoría de las democracias latinoamericanas, incluyendo la mexicana, reduccionista e incorrecta. Mientras, la equiparación del clientelismo existente con el viejo corporativismo pasa por alto cambios importantes en la organización social y los mercados laborales.
3. La debilidad estatal interactúa con la democracia. Pero la democracia no es el origen de las deficiencias del Estado, sino que las hereda como obstáculo para su consolidación. Problemas crónicos de desempeño gubernamental asociados a bajas capacidades estatales de provisión de bienes públicos son una fuente de malestar social en la democracia, que la devalúan y pueden llegar a ponerla en riesgo.

### **La vinculación entre políticos y ¿ciudadanos?**

Partamos de algunas premisas básicas: todo sistema político, autoritario o democrático, incluye un sistema de vasos comunicantes entre gobernantes y gobernados, mediante el cual se construyen, recogen y atienden demandas. Es decir, un sistema de representación. Ese sistema es, ante todo, una estructura (re)distributiva. Las élites políticas, en competencia entre sí, desarrollan vínculos con segmentos del cuerpo social, con el fin de acceder y mantenerse en el poder. Una vez en control de la maquinaria gubernamental, ejecutan acciones que responden en distintos grados a intereses subyacentes, estrechando o construyendo así lazos representativos. Esos vínculos son el sustento de la autoridad y el



principio de funcionamiento del sistema político –de ellos depende la dominación legítima.

¿Cuál es su naturaleza o contenido? Siguiendo a Weber, la legitimidad política –una creencia compartida de que quien(es) manda(n) tiene(n) derecho a ser obedecido(s)– emana de tres fuentes primarias: el apego de quienes detentan autoridad y emiten órdenes a una legalidad impersonal (legal-racional); el apego a tradiciones, convenciones y la realización de favores (beneficios no derivados de principios formales); y la devoción al carácter excepcional y ejemplar de un individuo, así como de los parámetros normativos que emite (carisma). De estas formas de autoridad, se han desprendido tres modelos de articulación gobernantes-gobernados o tipos de vínculos de representación política: programáticos, clientelares y personalista-carismático.<sup>4</sup> Se trata de variedades de pegamento entre la sociedad y las autoridades que la gobiernan.

Como las formas de autoridad mismas, los tres modos de conexión constituyen tipos ideales, aunque en la práctica se entrelazan y presentan en gradaciones. Con todo, las categorías vuelven inteligible algo esencial. Las distintas formas de movilización de apoyo se asocian a distintos patrones organizativos y maneras de ejercer el gobierno –establecen una dinámica de funcionamiento de lo público. Como las articulaciones que dirigen el movimiento del cuerpo político, el tipo de conexiones establecidas condicionan el alcance y la naturaleza de la acción estatal.

¿Cómo se relaciona el tipo de conexión representativa con la democracia como tipo régimen, y con la ciudadanía como forma de experiencia política? En el plano empírico, las formas de enlazar sociedad-Estado atraviesan la división entre tipos de régimen. El clientelismo brota tanto en regímenes autoritarios, donde la oposición se castiga material y hasta físicamente, como en democráticos, donde el poder se disputa en elecciones cuyos resultados son a priori indeterminados (libres y equitativas).

Pero las relaciones de tipo clientelar están en tensión normativa con el principio básico de igualdad de las personas. Ese principio es la piedra

angular del edificio democrático y el concepto de ciudadanía, como una condición política de derechos y obligaciones universales dentro de la comunidad nacional. El principio se viola con la distribución políticamente selectiva de beneficios, que es la esencia del clientelismo. Son las lealtades y no la ley–siempre abstracta e impersonal–las que dictan la inclusión o exclusión de los gobernados.<sup>5</sup> Las afiliaciones político-partidistas determinan el acceso supuestamente igualitario a bienes, servicios, protecciones –en una palabra, al Estado. La ciudadanía democrática sufre.

Es obvio entonces que las formas clientelares de representación degradan la ciudadanía democrática. Si el apoyo político es una condición para el acceso a bienes y servicios, se comete una violación al principio de igualdad ciudadana ante la ley. Discrecionalidad y legalidad, clientelismo y universalidad anclan dos formas contrastantes de política. Pero la democracia no está completamente indefensa. Su instrumental incluye la institución del voto secreto, un dique contra la cara más oscura de la vinculación clientelar: el control vertical, coercitivo sobre los vulnerables vía el condicionamiento de beneficios a su comportamiento político. La barrera no es hermética, pero tampoco anodina.

Si los procedimientos electorales se respetan –si la administración electoral se ajusta al criterio legal-racional– el condicionamiento fracasa. Porque, ¿quiénes son los leales? El control sobre el elector individual es prácticamente nulo. El anonimato del voto es incompatible con la discriminación partidista. En democracia, quienes buscan fundar su poder en la conexión clientelar navegan entonces en aguas inciertas. Tal vez, con baja supervisión efectiva y administraciones públicas semi-patrimoniales, los políticos pueden saltar la ley y usar recursos

4. Herbert Kitschelt, “Linkages between Citizens and Politicians in Democratic Polities”, *Comparative Political Studies* 33, no. 6-7 (2000): 845–79.

5. Kitschelt, 850. Nótese que el universalismo no significa que todas las políticas se aplican a todos los ciudadanos por igual, sino que no existe selectividad política. Las políticas públicas pueden dirigirse hacia grupos específicos de ciudadanos, siempre y cuando el acceso a los beneficios sea igualitario para simpatizantes y detractores políticos.



discrecionalmente. Pero si las dádivas servirán para conseguir apoyo en las urnas, es una apuesta de pronóstico reservado.

### ¿Por qué no muere el clientelismo?

La política clientelar tiene costos sociales elevados. Económicamente, se trata de una fuente importante de ineficiencia: recursos escasos se destinan a un uso subóptimo, en vez de financiar bienes públicos que estimulan el crecimiento. En la esfera política, históricamente la vinculación clientelar y los procedimientos electorales viciados crearon fuertes relaciones de dependencia entre ciudadanos y caciques, que sirvieron como estrategia de control de clase. El clientelismo permitió evadir políticas redistributivas sustantivas en el interés de la mayoría, perpetuando la desigualdad.

Además, el clientelismo libera a los gobernantes en el poder del control ciudadano. Si el éxito político se sigue de repartir dádivas y hacer favores, los electorados pierden la capacidad de formular mandatos ideológico-programáticos o usar las elecciones para castigar malos gobiernos. Y en la época actual, la corrupción que subyace a las relaciones clientelares inyecta indignación y genera desconfianza en las instituciones públicas entre amplios sectores sociales. ¿Por qué entonces persiste?

Para algunos, la explicación está en la cultura política. En trazos gruesos, la explicación sostiene que a la sociedad y las élites las habitan normas, expectativas y patrones arraigados de comportamiento que chocan con la virtud cívica y el imperio de la ley. Después de todo, durante generaciones hemos aprendido que para prosperar hace falta eludir las reglas formales y asegurar el favor de los influyentes—al menos es lo que parecen hacer los demás. Y como en cualquier equilibrio de expectativas sociales compartidas, desviarse es personalmente costoso.

Lo que predomina entonces en la relación sociedad-Estado es la negociación de la desobediencia, el reparto selectivo y las redes excluyentes de apoyo, como sustentos de un orden político muy distinto en la práctica a la letra de la ley. Las variantes de la explicación cultural subrayan causas típicamente

“profundas”: tres siglos de colonialismo español; la dura tradición jerárquica del catolicismo; añejas formas paternalistas, caudillistas y caciquiles de autoridad. En la misma familia de explicaciones, algunos ven la inclinación por el clientelismo como una falla secular de la educación, incapaz de inculcar valores cívicos para que los ciudadanos sean tales.

Otros análisis recurren a la estructura económica. La desigualdad y la pobreza son contextos difíciles para la reproducción de la democracia. Los ciudadanos tienen recursos muy dispares para participar en el proceso político, aunque formalmente se les reconozcan las mismas posibilidades. En un entorno de carencias y desigualdades, es fácil para las élites políticas buscar apoyo a cambio de beneficios mínimos. Mientras más agudas son las necesidades, menos costoso resulta inducir un comportamiento político determinado.

Es cierto que las relaciones clientelares van más allá de la arena electoral y los sectores populares. Actores adinerados pueden intercambiar formas de apoyo valiosas para los políticos (contribuciones de campaña, acceso a medios, etcétera) a cambio de acceso privilegiado al Estado (contratos, proyectos, regulaciones). Pero los intercambios corruptos entre élites son inviables para movilizar el apoyo político de millones de personas, como se requiere en democracia. Pueden ser atractivos por otras razones, pero son por definición minoritarios. Cuando el grueso de la población tiene las necesidades básicas satisfechas, el intercambio particularista como estrategia política hacia las mayorías es incosteable.

Desde otra perspectiva, para entender la persistencia del clientelismo hay que centrarse en la evolución del régimen político y la naturaleza de la transición. Los autoritarismos de distinto tipo se sostienen a través de una mezcla de coerción y distribución de beneficios, sobre todo materiales, a los grupos leales. Los grupos sociales excluidos de la coalición autoritaria sufren, pero los demás se habitúan a intercambiar apoyo y sumisión por incentivos selectivos. Además, los autoritarismos mueren de distintas maneras. Algunos se colapsan de manera total y repentina frente a movilizaciones sociales masivas



y crisis devastadoras. Las sociedades inauguran un nuevo régimen democrático sin cargar con pesados legados autoritarios.

Pero en otros casos los actores autoritarios retienen apoyo popular significativo; las transiciones son lentas y pactadas; la democracia nace plagada de resabios. En México, el régimen de partido dominante perfeccionó durante décadas las técnicas de control corporativo-clientelar, convirtiéndose en uno de los autoritarismos más duraderos a escala global. Y el partido autoritario no abandonó la escena, sino que ancló un nuevo sistema competitivo tripartidista –con uno de los bloques formado por una escisión del Partido Revolucionario Institucional (PRI) mismo. Viejas prácticas y estructuras sobrevivieron.

Así, se percibe que la transición democrática puede haber generado competencia electoral genuina para acceder a los cargos, pero las formas de conseguir respaldo y mantenerse en el poder son inercialmente las mismas. Otros, incluso, ven a la democracia misma y sus reglas de nacimiento como un factor multiplicador de la corrupción y el clientelismo. De pronto, relajados los controles informales del presidencialismo autoritario centralizado e inmersas en una intensa competencia electoral, las élites políticas encontraron no sólo mayores oportunidades, sino mayores incentivos para intentar “comprar” voluntades mediante el uso discrecional de recursos estatales. Y según los críticos, el acceso a financiamiento público generoso –clave en equilibrar la competencia– volvió a los partidos enormes maquinarias clientelares, parasitarias del Estado, poco preocupadas por la consistencia programática y distanciadas de la sociedad.

Las distintas explicaciones pueden tener algo de mérito. No me interesa aquí, sin embargo, sopesar el poder de cada una. En cambio, quiero subrayar otra fuente crucial de la persistencia de formas de vinculación de corte clientelar. Aunque el control de los partidos sobre el comportamiento de los electores a través de las dádivas sea marginal, como argumentaré más adelante, existe una variable importante para entender por qué en México, como en otras democracias jóvenes, la distribución de beneficios

particularistas es una estrategia recurrida para tratar de movilizar apoyo político.

Me refiero a la debilidad del Estado. En otros términos, a la baja capacidad instalada de varios aparatos institucionales para ejecutar tareas básicas dentro del territorio bajo su jurisdicción legal. Se trata de un fenómeno más profundo y duradero que la modalidad de acceso al poder (en elecciones democráticas o no), el signo partidista del gobierno en turno, su nivel de pericia o las cualidades de un líder en particular. Hablo no del usuario (un gobierno) ni del *software* con el que opera la maquinaria estatal (el tipo de régimen), sino de la máquina en sí –el *hardware*.

### Representación política con baja estatalidad

Hay varias razones por las que un Estado débil está asociado al clientelismo. Una evidente es la falta de profesionalización de los aparatos burocráticos. La existencia de burocracias especializadas, con esferas de competencia bien delimitadas, reguladas por reglas abstractas, sujetas a controles estrictos y evaluaciones imparciales de desempeño es una dimensión clave del desarrollo institucional. La profesionalización pasa por el perfil y condiciones laborales de los funcionarios. Si los mecanismos de selección son meritocráticos, existen sistemas de promoción por experiencia y desempeño, los salarios son buenos y el empleo estable, la burocracia es menos vulnerable a las manipulaciones de los políticos, dependientes del respaldo popular.

En cambio, cuando las lealtades personales gobiernan la distribución de cargos y administraciones públicas precarias están poco sujetas a una rendición de cuentas efectiva, es fácil para las élites en el poder desviar recursos para sus fines. Usar discrecionalmente los recursos materiales y humanos del Estado para hacer campaña, recompensar lealtades y tejer redes de apoyo a cambio de favores y beneficios puede ser siempre tentador para los políticos. Pero la estrategia está más al alcance cuando la democracia hereda bajos niveles de profesionalización burocrática. En los países avanzados, por ejemplo, el clientelismo se propagó como forma de



movilización electoral cuando el sufragio universal se extendió antes de la instauración de servicios civiles de carrera en los aparatos del Estado.<sup>6</sup> Es el caso de Estados Unidos, donde hizo falta el activismo clasemediero de la era progresista para debilitar a las potentes maquinarias clientelares que dominaban la arena electoral.

Pero existen más razones por las que un Estado débil reproduce el clientelismo. Cuando el aparato estatal es financieramente pobre, tiene una delgada presencia territorial y carece de medios de control suficientes, los gobiernos enfrentan graves dificultades para cumplir promesas y gobernar bien. Sin importar qué tan diestro o experimentado sea el conductor en turno, el auto que conduce es poco potente. Los gobernantes son entonces estructuralmente incapaces de satisfacer demandas colectivas y garantizar acceso universal a servicios mínimamente funcionales.

Así, quienes ocupan los cargos públicos enfrentan retos enormes con pocas herramientas. Deben administrar la escasez y la incapacidad institucional, sin que esté en sus manos, en el corto plazo, resolver problemas profundos en las instituciones del Estado. Pero en la política democrática el corto plazo lo es todo. Partidos y políticos dependen de la siguiente elección. Las carreras políticas se hacen y deshacen día a día, y no hay futuro lejano sin asegurar el cercano. La supervivencia política exige conseguir y cultivar respaldo político inmediato.

En democracia, eso significa hacer campaña. Significa construir una base de activistas que donen tiempo y recursos, darse a conocer, hacerse escuchar, parecer mejor que el contrario y conseguir que los ciudadanos salgan a votar (por uno), por las razones que sean. Para lograrlo, los políticos deben conciliar y administrar demandas que exceden la capacidad estatal instalada. Si quieren sobrevivir, deben convertirse en gestores estratégicos de recursos y servicios insuficientes. Y deben dar muestras creíbles, como sea, de compromiso y esfuerzo para ayudar a la gente. Ante un Estado ineficaz, la distribución particularista es una táctica para comunicar que no se es indiferente a las necesidades populares, que se reconocen extendidas.

Puesto de otro modo, si el aparato estatal tiene deficiencias que no pueden ajustarse con rapidez, es lógico que los competidores recurran a estrategias de movilización política no dependientes de su acción imparcial, impersonal y universal. Es difícil limitarse a ambiciosas plataformas programáticas, que requieren capacidades financieras, administrativas y de ejecución desarrolladas, cuando éstas no existen. La estructuración programática de la competencia electoral requiere un Estado con capacidades para implementar medidas y programas con eficacia.

Entre los ciudadanos, la debilidad crónica del Estado puede infundir cinismo. Las promesas programáticas suenan huecas porque los gobiernos pasan y el Estado sigue funcionando mal. Gobierna quien gobierna, los ciudadanos padecen el crimen, la corrupción policial, la ineficiencia de la administración de justicia, la educación de mala calidad o los servicios de salud saturados, entre otras. No sin razón, la gente se siente abandonada. Hay indignación, pero se espera poco de instituciones estatales que nunca han hecho demasiado. Llegadas las elecciones, más vale aceptar los beneficios que se ofrecen, porque de cualquier manera los servicios no van a cambiar de manera sustancial.

Los políticos se valen entonces de todos los medios posibles para conseguir respaldos. Emplean su carisma, aducen cualidades personales excepcionales y hacen esfuerzos por mostrar que los demás contendientes son peores. También recurren a las dádivas y los favores para ser escuchados y mostrar buenas intenciones. La propensión y las oportunidades de hacerlo aumentan, justo, en la medida en que las deficiencias del aparato estatal impiden satisfacer demandas con políticas universales.

Construido así el apoyo político, la tarea ardua, compleja de fortalecer las capacidades estatales de provisión universal e imparcial es, en el mejor de los casos, poco útil para las exigencias electorales presentes. Peor aún, pondría en riesgo el uso discrecional

---

6. Martin Shefter, *Political Parties and the State: The American Historical Experience* (Princeton: Princeton University Press, 1994).



de los recursos públicos y los instrumentos de gobierno, y con ello la propia supervivencia política. La fragilidad del Leviatán condiciona así la naturaleza de los vínculos gobernantes-gobernados en la democracia representativa.

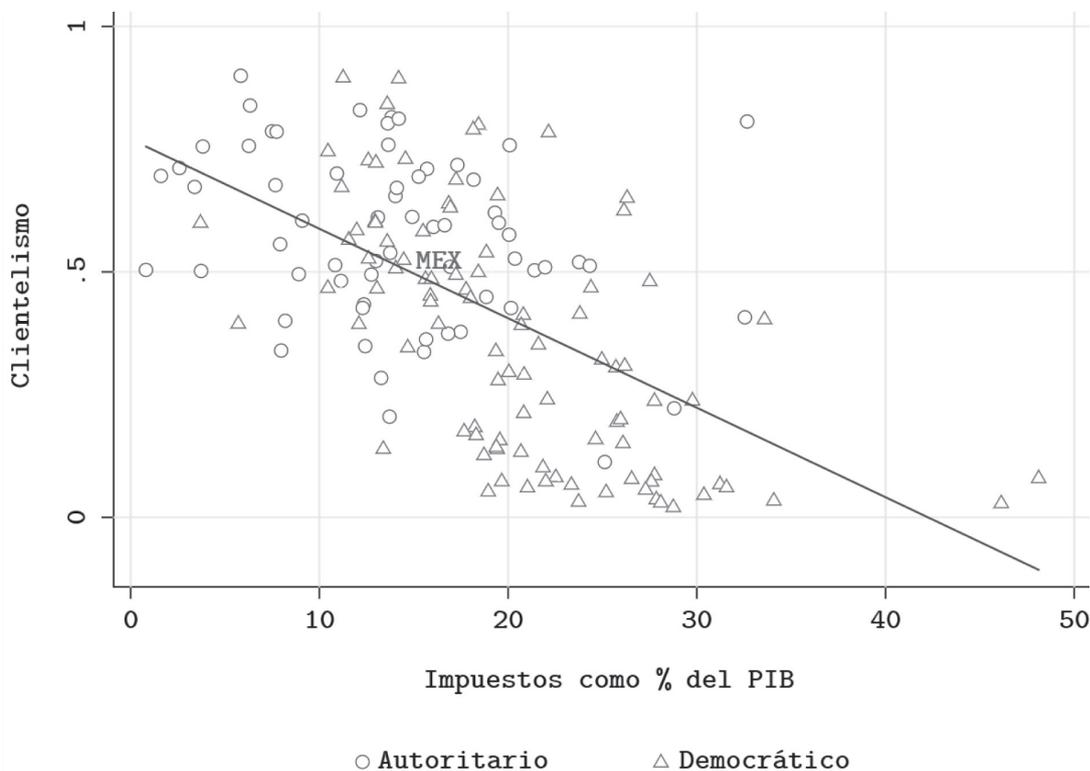
Una comparación rápida entre países confirma que el clientelismo prevalece donde el Estado es débil. Un indicador básico de la capacidad de proveer bienes públicos universales es la recaudación fiscal como porcentaje del PIB. Se trata de los recursos materiales disponibles para satisfacer demandas sociales. La gráfica 1 muestra una clara relación negativa entre la capacidad fiscal del Estado y un índice del grado en que la política de un país está basada en relaciones clientelares, para 162 países con información disponible en 2016.<sup>7</sup> La relación es robusta en países tanto autoritarios (círculos en la gráfica) como democráticos (triángulos).

Nada de esto quiere decir que la “compra de votos” funciona como en el antiguo régimen, ni explica el comportamiento electoral en la democracia. El viejo clientelismo del mundo rural, donde la supervivencia misma podía depender del cacique local, los procedimientos electorales eran fácilmente manipulables y la información escasa, dice poco de los procesos electorales actuales. La sociedad es menos estática y más urbana. La estructura misma de la

7. Los datos de recaudación fiscal como porcentaje del PIB provienen del Fondo Monetario Internacional, World Revenue Longitudinal Data, disponible en: [data.imf.org/?sk=77413F1D-1525-450A-A23A-47AEED40FE78](http://data.imf.org/?sk=77413F1D-1525-450A-A23A-47AEED40FE78). El índice de clientelismo proviene del *Varieties of Democracy (V-Dem) Project*, 2018. Para la construcción del índice véase también Rachel Sigman and Staffan I. Lindberg, “Neopatriotism and Democracy: An Empirical Investigation of Africa’s Political Regimes”, *V-Dem Working Paper Series* 56 (2017): 1-25.

Gráfica 1

Capacidad fiscal e incidencia de clientelismo



Fuente: Elaboración propia con datos del Fondo Monetario Internacional y V-Dem (ver nota 7).



sociedad civil ha cambiado. En la época dorada del autoritarismo priísta, los sectores sociales accedían a la representación a través de las grandes organizaciones sectoriales afiliadas al partido dominante. Entre individuo y gobierno mediaba una densa red, a través de la cual se obtenían a los beneficios de la acción estatal, se mantenía la “paz social” y se imponía la disciplina y la lealtad al régimen. El modelo de representación corporativa del siglo XX mexicano era un arma de doble filo: la membresía a la Confederación Nacional Campesina (CNC), la Confederación de Trabajadores de México (CTM) o la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) funcionaba como puerta de acceso al Estado, a cambio de la subordinación.

De esa forma corporativa de organización social quedan solo vestigios. Aun en sus mejores tiempos las corporaciones alcanzaron una cobertura social limitada. Millones de ciudadanos permanecían fuera de las organizaciones corporativas —es decir por fuera de la protección del Estado autoritario. Después, la transición dual al modelo de desarrollo basado en el mercado y a la democracia cambió la densidad y los patrones de organización social. Los grandes bloques de intereses y organizaciones de masas se vaciaron, dando paso a una sociedad más atomizada. El empleo o la posición en la estructura productiva perdieron poder como foco de organización social. La sociedad se tornó más migrante e informal. El trabajo subordinado, estable y formal estuvo siempre lejos de ser universal, pero el mercado laboral es hoy fundamentalmente distinto (alta rotación en el empleo, paso esporádico por la formalidad, micro-emprededurismo informal). Las posiciones de clase son más ambiguas, y carecen de los referentes organizativos de antes.

Las libertades democráticas generaron también cambios notables en la estructura de la sociedad civil. Organizaciones más pequeñas, diversas y enfocadas en temas específicos encontraron espacio para constituirse y perseguir sus agendas. Aun así, la densidad organizativa de la sociedad mexicana es bajísima. El asociacionismo toquevilleano no es parte de la cultura política. En conjunto, esto configura un tablero social que tiene poco que ver con el corporativismo autoritario. Quedan algunos

enclaves, por ejemplo, ciertos sindicatos públicos, pero pensar que el comportamiento electoral está dictado por el encapsulamiento de ciudadanos en organizaciones corporativas es, a todas luces, incorrecto. Hablamos de una sociedad fragmentada, poco agrupada y por tanto más fértil a la movilización de apoyo directo por un líder carismático “bonapartista” que mediante organizaciones y estructuras colectivas coherentes.

Éste es el terreno social en el que se despliega la distribución particularista de beneficios, con la expectativa de obtener apoyo político. Con todo, las condiciones materiales también han cambiado. A diferencia de lo que podía ocurrir en una sociedad predominantemente rural e incomunicada, difícilmente la supervivencia depende de obedecer la orden electoral de un cacique local, con férreo control social. Además, los votantes de todas clases están expuestos a mensajes de múltiples partidos y relaciones sociales diversas. Los medios de comunicación alcanzan una penetración antes impensable. Las noticias viajan casi de forma instantánea. Incluso, internet y las redes sociales se han convertido en medios cuasi-masivos de comunicación, exponiendo a la mayoría a una cascada de opiniones que se expresan a toda velocidad.

En este contexto, los beneficios materiales que ofrecen los políticos y partidos a cambio de apoyo son sólo un estímulo entre muchos otros ocurriendo de manera simultánea. En el proceso de formación de la decisión de voto concurren múltiples factores. Los contendientes hacen de todo para ganar, incluyendo diferenciarse programáticamente de los otros, prometer, informar, presumir y repartir. Y contra el modelo simplista de inducción del voto con dádivas y regalos, consideran la comunicación crucial, al grado que pagan por llenar plazas y ser escuchados.<sup>8</sup> Investigaciones empíricas exhaustivas a nivel individual muestran que en México, la entrega clientelar de recursos carece de poder predictivo sobre el sentido del voto una vez que se toman en

---

8. Paula Muñoz Chirinos, *Buying Audiences: Clientelism and Electoral Campaigns When Parties Are Weak* (New York: Cambridge University Press, 2019).



cuenta factores “legítimos” como las evaluaciones del partido en el poder, la identidad partidista, o la exposición a las campañas mediáticas.<sup>9</sup>

La retroalimentación entre debilidad estatal y vínculos clientelares en la representación política es un círculo vicioso de difícil escapatoria. Además, puede poner en riesgo la democracia misma. Si los gobiernos fallan uno tras otro en satisfacer necesidades que requieren la acción efectiva e impersonal del Estado, como la seguridad, la justicia, la salud o la provisión de infraestructura, el desencanto se acumula. Los votantes reemplazan a los gobiernos por el mal desempeño, pero las fallas del Estado terminan manchando a todos los partidos. Así, una crisis crónica de desempeño estatal se convierte en una crisis de representación con potencial de amenaza sobre la democracia, y en cualquier caso impide el ejercicio de la ciudadanía en áreas sustantivas. Según Mainwaring, los sistemas de partidos en los países andinos se colapsaron debido a los muy bajos niveles de estatalidad, que impidieron a los partidos de todo signo mantener un respaldo popular mínimo.<sup>10</sup>

La percepción de que la alternancia democrática es insuficiente para generar soluciones a problemas persistentes vuelve más dulce el canto de las sirenas de las soluciones rápidas y extraordinarias. El riesgo es tirar al niño (la estorbosa democracia) con el agua sucia (el Estado disfuncional), o peor, sacrificar al niño para después (re)descubrir al Estado disfuncional, clientelar y además de todo autoritario. El remedio, sugiero, es la (re)construcción de capacidades estatales en clave democrática, pues no existe a la fecha otra base institucional para una sociedad de derechos universales realmente ejercibles que un Estado potente, de altas capacidades, a la vez controlado y dirigido democráticamente.

---

9. Kenneth F. Greene, “Why Vote Buying Fails: Campaign Effects and the Elusive Swing Voter”, manuscrito no publicado, University of Texas at Austin (2017).

10. Scott Mainwaring, “The Crisis of Representation in the Andes,” *Journal of Democracy* 17, no. 3 (2006): 13–27.

**Perspectivas**  
**¿Democracia clientelar?**  
**La representación política frente a la debilidad estatal**  
Se terminó de imprimir en junio de 2019  
en Sellos, troqueles y carpetas Torres.  
Calle Palenque 16-3, Col. Narvarte Poniente,  
Del. Benito Juárez, CP 03020, Ciudad de México.  
El tiraje consta de quinientos ejemplares.



## Autor

**Mariano Sánchez Talanquer** es Profesor Investigador Titular, División de Estudios Políticos, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

## Pie de imprenta

Fundación Friedrich Ebert en México  
Yautepec 55 | Col. Condesa  
06140 | Ciudad de México | México

Responsable

Hans Mathieu | Representante en México

Teléfono +52 (55) 5553 5302

Fax +52 (55) 5254 1554

[www.fes-mexico.org](http://www.fes-mexico.org)

## Fundación Friedrich Ebert en México

La Fundación Friedrich Ebert (FES), fundada en 1925 en Alemania, es una institución privada de utilidad pública comprometida con las ideas de la Democracia Social. Lleva el nombre del primer presidente del Estado alemán elegido democráticamente, Friedrich Ebert, y es portadora de su legado en cuanto a la configuración política de la libertad, la solidaridad y la justicia social. A este mandato corresponde la Fundación en el interior y exterior de Alemania con sus programas de formación política, de cooperación internacional y de promoción de estudios e investigación.

En México, la FES inició sus actividades en 1969 buscando contribuir al fortalecimiento y consolidación de las instituciones democráticas mexicanas, apoyando a aquellos agentes comprometidos con el respeto a la democracia, la justicia social y el entendimiento internacional. Actualmente la Fundación Friedrich Ebert en México ofrece plataformas de diálogo, talleres de fortalecimiento de las capacidades públicas de actores progresistas, asesoría institucional, consultorías y análisis político y de políticas.