

Relaciones clientelares, construcción cultural de la ciudadanía y políticas públicas en México.

TEJERA HECTOR.

Cita:

TEJERA HECTOR (2010). *Relaciones clientelares, construcción cultural de la ciudadanía y políticas públicas en México. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/665>

Relaciones clientelares, construcción cultural de la ciudadanía y políticas públicas en México

Dr. Héctor Tejera Gaona

htejera@gmail.com

Departamento de Antropología
Universidad Autónoma Metropolitana. México

Área Temática: Teoría Política_

Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).
Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010.

Resumen

La ponencia tiene como propósito presentar un análisis sobre diversas formas de participación ciudadana en México y proponer algunas líneas de reflexión sobre ellas. Mediante su estudio se ahonda en cómo la relación con los partidos políticos y el gobierno configura los elementos culturales que, en el ámbito de la política,¹ matizan las percepciones y formas de negociación ciudadanas. Además, establece la influencia de las prácticas político-culturales - entendidas como aquellas acciones cuyos contenidos se aprenden, reproducen y modifican por la interacción entre cultura y política-, que caracterizan la relación entre ciudadanos, partidos y gobierno en las posibilidades de expansión y profundización de la democracia en México.

¹ Se entiende a la política como el conjunto de relaciones sociales mediante las cuales se busca transformar las estructuras y las interacciones de poder que delinear cómo se producen, reproducen y consumen los bienes (materiales o simbólicos) sociales

Esta ponencia presenta un análisis sobre diversas formas de participación ciudadana en México y propone algunas líneas de reflexión sobre ellas. Dicha participación permite ahondar en cómo la relación con los partidos políticos y el gobierno configura los elementos culturales que, en el ámbito de la política,² matizan las percepciones y formas de negociación ciudadanas. Además, establecer la influencia de las prácticas político-culturales que caracterizan la relación entre ciudadanos, partidos y gobierno en las posibilidades de expansión y profundización de la democracia en México. La participación también muestra cómo la cultura se emplea (más propiamente, se objetiva)³ como *un conjunto de herramientas simbólicas* que permite *construir o reelaborar los significados de las relaciones políticas* (Melucci, 1998:423).

Proponemos que la intensidad y formas de participación requieren explicarse como resultado de las prácticas político-culturales a las que están sujetos los ciudadanos; es decir, por las experiencias que derivan de su relación (participativa o no) con el sistema político y gubernamental. Los vínculos con los cuales los ciudadanos se relacionan con las instituciones gubernamentales y partidos políticos modelan su identidad e imaginarios sociales, matizando su comportamiento político y la dinámica democrática.

Hemos puesto énfasis en aquella participación que busca direccionar las decisiones gubernamentales, particularmente las relativas al destino de los recursos públicos. Estas formas de participación son importantes porque, como muestra Cleary (2007), la competencia electoral no parece afectar la calidad del ejercicio de gobierno, mientras que la participación ciudadana no electoral sí influye en su desempeño; y debido a que un enfoque de democracia acotado privilegia los elementos electorales por encima de otras de sus dimensiones (Lynn (2000, 9-6).

Analíticamente, la participación ciudadana ha estado primero relacionada con la afirmación de que: “la cultura cívica es una *cultura política participante* donde la cultura política y la estructura política son congruentes” (Almond y Verba, 1963: 31)—, considerando que la participación propicia la instauración, permanencia o ampliación de la democracia (Verba, 1978). Posteriormente, se le ha asociado con la noción de capital social propuesto por Coleman (1988) y Putnam (1993; 2000; 2002). Con base en ambas propuestas se ha establecido una relación estrecha entre participación ciudadana, cultura y sistema político democrático (Dalton, 2002, Dalton y Sickle, 2004; Putnam, 2000, Verba, Burns y Schlozman, 1997), manteniendo la propuesta de que la participación ciudadana es importante debido a que estampa los contenidos de la cultura en el sistema político.

El carácter de la participación ciudadana (o de la sociedad civil) forma parte del imaginario político y existe una constante disputa entre la perspectiva neoliberal, la cual pretende que ella supla las responsabilidades del Estado, y aquella que busca profundizar en los contenidos democráticos de la misma, con el propósito de incidir en el quehacer público y la búsqueda de un proyecto más igualitario de país. La cuestión es que, como

² Se entiende a la política como el conjunto de relaciones sociales mediante las cuales se busca transformar las estructuras y las interacciones de poder que delinean cómo se producen, reproducen y consumen los bienes (materiales o simbólicos) sociales

³ Se entiende como objetivación la acción político-cultural mediante la cual se refuerzan o cuestionan los significados sobre las relaciones políticas.

plantea Dagnino (2003: 7), puede encontrarse una confluencia perversa entre los dos proyectos, ya que ambos propugnan por una sociedad civil activa y proactiva.

Existen formas restringidas de ciudadanía que la asocian a lo electoral y un contenido minimalista de democracia, acotando su sentido al aspecto procedimental de elección de la representatividad y que buscan estrechar las formas mediante las cuales los ciudadanos imaginan su quehacer en el ámbito público (Paley, 2002, 471). También existen propuestas, usualmente asociadas a movimientos sociales de muy diversa índole, que buscan ampliar el sentido de ciudadanía.

En México, lo ciudadano y el carácter de su participación, están constantemente sujetos a propuestas que buscan apropiarse de ella y acotarla para consolidar el proyecto neoliberal.⁴ También a enfoques compartidos por la propuesta neoliberal y la izquierda mexicana entre los cuales destacan: por un lado, el *ciudadano como encuesta*, donde lo social se convierte en estadística (Baudrillard, 1978: 23-24) sustentada en sondeos y consultas. Pero que al carecer de la participación y de la construcción de consensos (Ake, 1997), no fortalece el ejercicio de la ciudadanía, sino que busca sustituirlo (Tejera Gaona, 2003^a). La pertenencia a organizaciones civiles (como si muchas de éstas no fueran profundamente jerárquicas) se considera democrática y es aderezada con la propuesta de Putnam (1993; 2000) sobre el *capital social*. Lo anterior, independientemente de que estudios empíricos muestren el autoritarismo en las prácticas ciudadanas, su desencanto en la democracia y su ignorancia sobre los procedimientos para ejercerla.

Actualmente, las oficinas formalmente denominadas de “participación ciudadana” solamente actúan, en el mejor de los casos, como instancias promotoras o coadyuvantes de los programas de gasto social impulsados desde las delegaciones, o por parte del denominado “gobierno central”. En el peor, sus integrantes se dedican a promover las reuniones entre ciudadanos y funcionarios delegacionales en actividades como “los miércoles ciudadanos”, donde supuestamente se atiende a la ciudadanía. Decimos supuestamente porque muchas de esas actividades son en realidad *performances*⁵ realizados para mostrar ante medios de comunicación que “se está trabajando en la atención ciudadana” y autoelogiarse.⁶ No es inusual, como lo ha mostrado el reciente trabajo de campo realizado, que dicha atención se limite a explicarles a los peticionarios las causas por las cuales no podrán atender sus demandas (falta de presupuesto, personal o responsabilidad legal) o, como dicen los ciudadanos, “solamente nos dan el avión diciéndonos sí a todo”.

Los ciudadanos, particularmente aquellos que pertenecen a los sectores más desfavorecidos, han vuelto a su carácter de “sujetos” de programas diseñados y decididos desde el ejercicio de gobierno; como ha sido común en las prácticas políticas que caracterizaron al priísmo y ahora al panismo. Dichos programas significan un apoyo para quienes los reciben, pero ello no justifica el tipo de prácticas político-culturales mediante las cuales lo reciben. Prácticas que están reproduciendo las relaciones

⁴ Sobre los efectos de las políticas neoliberales véase: Roberts y Portes; 2006.

⁵ Los *performances culturales* representan o teatralizan las relaciones políticas establecidas, o las que se desean establecer (Alexander, 2004).

⁶ Para un ejemplo de ello véase el portal de la Delegación Benito Juárez.

autoritarias de subordinación ciudadana tradicionales en nuestro país, pero que impactan favorablemente sobre las preferencias electorales.

En la Ciudad de México, la izquierda no está impulsando relaciones democráticas de ejercicio de gobierno y gasto público, sino promoviendo aquellas de carácter autoritario pero electoralmente redituables. Puede sostenerse que no es función del gobierno del PRD promover la participación, pero una administración que se ostenta como progresista tiene, entre otros, el compromiso político y moral con los ciudadanos que la eligieron de promover la democracia y la participación en las decisiones públicas, aun cuando algunas de ellas cuestionen las estructuras burocráticas de poder tradicional que caracteriza a las delegaciones políticas.

La situación en otras entidades del país es igualmente preocupante, ya que aun cuando en algunas de ellas se menciona la participación ciudadana como un elemento importante para el ejercicio de gobierno, solamente doce entidades⁷ han promulgado leyes en este sentido. La cuestión es que en la mayoría de los casos la legislación al respecto no es aplicada.

El ejercicio de gobierno, que se manifiesta en formas particulares de aplicar las políticas públicas, busca moldear lo ciudadano a formas que, desde el ejercicio de gobierno, son las adecuadas. Para ello entonces se establece cuál es la forma “apropiada” de relación (por ejemplo, cómo y qué puede negociarse), que es la democracia y la justicia social y, por tanto, quienes y bajo qué condiciones pueden acceder a ella. En este sentido, establecen las formas adecuadas de participación ciudadana que cada vez son menos participativas. En este sentido, es que las instituciones gubernamentales influyen en la cultura, mediante su acción en el ámbito de lo público. En la relación con dichas instituciones, los ciudadanos se “empapan” de las reglas mediante las cuales se puede acceder a la atención gubernamental y dichas reglas son, en su caso, las que impulsan una ciudadanía autónoma y democrática o, por el contrario, generan aquella de carácter dependiente y clientelar. Siendo un orden simbólico, la ciudadanía puede transformarse dependiendo de las relaciones particulares que establece entre ella y con las instituciones políticas y gubernamentales.

No siempre la relación entre ciudadanía y gobierno es directa o interactiva. Muchos de quienes la integran viven indirecta y cotidianamente, a través del entorno urbano, dichas políticas o las impresiones sobre la misma proviene de las redes sociales en que se insertan.

La cuestión es que el tipo de relación que los partidos emplean para relacionarse con los ciudadanos y aquel utilizado por las instituciones gubernamentales, no son sustancialmente diferentes. Se están fortaleciendo prácticas político-culturales que entorpecen el surgimiento de una ciudadanía participativa y autónoma, particularmente porque continúan propiciando una relación clientelar y corporativa. En los casos en que existe la organización colectiva que busca influir en las decisiones de gobierno, se busca “domesticarla” mediante el empleo de relaciones aparentemente horizontales, pero que constantemente se trastocan en relaciones verticales. Un ejemplo de ello son los cursos a los cuales se invita a sociedades o agrupaciones vecinales o ciudadanas donde, en

⁷ Estos estados son: Jalisco; Tamaulipas, Zacatecas, Baja California; Colima; Guanajuato; Coahuila; Tabasco; Quintana Roo; Yucatán; Durango y Morelos.

realidad, se busca hacerlas partícipes de las limitaciones financieras y la normatividad burocrática que rige el funcionamiento gubernamental con el propósito de que restrinjan sus demandas y el nivel de combatividad asociado a ellas. Este propósito no siempre se logra, lo que genera constantes tensiones en la relación entre ciudadanos y gobierno.

Según las cifras oficiales, en México existen, al menos, 44.7 millones de pobres,⁸ lo que significa un 43% de la población. Esta situación abre las puertas para que las relaciones clientelares y semiclientelares se reproduzcan y dificulta una participación ciudadana no sujeta a las carencias sociales. Esta situación parece estar expandiendo y profundizando las relaciones donde predomina el intercambio de bienes y servicios por votos fortaleciendo, a su vez, las estrategias de intermediación y gestión partidarias. En consecuencia, se ha observado que las prácticas proselitistas de los partidos son cada vez más similares entre sí, y todos ellos han retomado las usualmente asociadas al PRI. Todo ello, además, está siendo impulsado por las formas en que la ciudadanía busca influir en las decisiones gubernamentales.

En todo caso, como lo ha mostrado la dinámica de los Comités Vecinales en la Ciudad de México (Tejera, 2007), los ciudadanos exhiben limitaciones para generar o integrarse a redes sociales y lograr acuerdos colectivos más que en raras ocasiones. Por lo general son los intereses individuales los que predominan sobre la organización y la participación. Lo anterior ha propiciado que la gestión sea particular, aunque los problemas afecten a comunidades más amplias, y que la intermediación por parte de partidos y políticos continúe siendo importante. Muchos ciudadanos buscan actores externos a los conflictos vecinales o la apatía predominante, con el propósito de que sean ellos quienes promuevan la organización, o en todo caso, los suplan en las gestiones y negociaciones y a cambio reciban su apoyo político y electoral. Por esta razón, independientemente de que las relaciones corporativas y clientelares asociadas al Estado hayan declinado a partir de la década de los ochentas, lo cierto es que la participación ciudadana está frecuentemente enlazada a formas de relación política que usualmente se consideran como no participativas, ciudadanas o democráticas. Pero más allá de las posiciones normativo-prescriptivas, lo cierto es que ellas son de las pocas formas para influir actualmente en las relaciones políticas en el país.

Las formas de participación que frecuentemente caracterizan a los ciudadanos en México, pueden ser de carácter clientelar o semiclientelar, pero ello no es producto de atavismos culturales. En la literatura clásica ellas se consideraron promotoras de una cultura “súbdito” no participativa. Pero las encuestas sobre cultura política de finales de los setenta —particularmente a partir del estudio de Booth y Seligson (1983)—, exhiben que esta asociación carece de sustento empírico, al revelar la preferencia de los mexicanos hacia los valores democráticos, aun cuando, ciertamente, su contenido sea polisemántico (Camp, 2001).

Las formas de participación ciudadana actuales son, sustancialmente, resultado de la coexistencia con una estructura política donde la participación individual, autónoma e independiente es poco eficaz para incidir en las acciones gubernamentales. Dicha estructura obliga a muchos ciudadanos a integrarse en grupos y relacionarse con los

⁸ Segundo Informe de Labores, 1º de septiembre de 2008. Presidencia de la República. México. 2008.

partidos políticos y sus intermediarios para que sus demandas sean atendidas. Aprenden que negociar apoyos políticos o votos incrementa las posibilidades de que sus demandas sean atendidas. Si bien algunas de ellas tienen contenidos fuertemente clientelares y autoritarios, éstas no podrían mantenerse sin la construcción de los consensos necesarios derivados tanto de la definición conjunta de los bienes o servicios, como la efectiva entrega de los mismos por parte de quienes actúan como intermediarios o gestores. En el contexto de la creciente competencia política y electoral, el mantenimiento de las redes políticas con participación ciudadana depende de los intereses de sus integrantes, más que de mecanismos de control tradicional asociados a un partido-gobierno hegemónico. Existen nuevas relaciones bajo el manto de viejas prácticas. Se han debilitado las adhesiones de carácter moral o coercitivo directo y la creciente competencia partidaria ha abierto las oportunidades para que los ciudadanos negocien con los partidos.

A primera vista puede parecer excesivo hablar de la democratización de las relaciones clientelares, pero si las demandas que se realizan desde ellas derivan de los intereses de sus integrantes, más que de mecanismos de subordinación y control (aunque ellos sigan presentes), puede sostenerse que son relativamente democráticas, más aun cuando el Estado neoliberal ha abandonado la negociación política con los ciudadanos. En la medida en que encausan el gasto social gubernamental (Klesner, 2003: 31), pueden considerarse como formas de participación ciudadana con contenidos democráticos. Si las mismas son difíciles de abordar desde esta perspectiva es porque frecuentemente su estudio se sustenta en la dicotomía cooptación-clientelismo-autoritarismo *versus* autonomía-participación-democracia. Pero ella enturbia el hecho de que la participación ciudadana no es independiente de las relaciones políticas y que, por tanto, enfocar aquella que no es autónoma e independiente como “no ciudadana”, dificulta explicar cómo se integran las relaciones políticas en México. Por supuesto que estas relaciones no son inocuas. En términos culturales los partidos plasman una identidad política tanto entre sus militantes como entre los ciudadanos, a la vez que establecen la forma en que los ciudadanos se vinculan con el sistema político.

Se afirma que la democracia política requiere de ciudadanos responsables, participativos y defensores de la legalidad, los cuales se configuran en la medida en que se debilitan las relaciones clientelares y fortalecen las organizaciones que representan la variedad y diversidad de la sociedad civil. Esta correlación entre ciudadanía y democracia se respalda en un vínculo causal entre la calidad de los ciudadanos y de su gobierno democrático; vínculo que se ha convertido en un principio general en la teoría política más allá tanto de las múltiples críticas al respecto como la de Muller y Seligson (1994) quienes sostienen: “La hipótesis de que la democracia causa la cultura cívica puede ser vista *a priori* tan plausible como que la cultura cívica causa la democracia” (p. 635),⁹ como de la ausencia empírica de esos ciudadanos ideales. En todo caso, la crisis económica del país y el desencanto ante la democracia (McCann y Lawson, 2003), al igual que las políticas sociales y económicas que han profundizado la desigualdad social han desgastado u obstaculizado el surgimiento una participación ciudadana más de tipo autónomo. Paradójicamente, el debilitamiento del Estado no ha fortalecido la presencia de la sociedad civil como muchos han postulado, sino al clientelismo como resultado de

⁹ Una respuesta a esta crítica se encuentra en Inglehart y Welzel (2003)

la poca eficacia para que las necesidades y problemas ciudadanos sean resueltos. Por ello buscan y aceptan la oferta de los partidos políticos para convertirse en intermediarios y gestores. Esta intermediación genera y, a su vez expresa, la desconfianza y desencanto ciudadanos hacia el gobierno, alimentados por la crisis económica y la inseguridad pública.

Ante esta situación, habrá que profundizar sobre cómo en México, no obstante que la cultura y participación ciudadanas no corresponden con el tipo de insumos propuestos por los teóricos de la relación entre participación, democracia y cultura, existe un sistema político democrático.

No parece pertinente buscar el contenido democrático o autoritario de la cultura ciudadana la explicación del carácter del sistema político en México. En todo caso, dicha explicación puede residir en la interinfluencia de los campos significativos (cultura); las características de la participación ciudadana (acción); las ventajas que los actores políticos perciben en las formas específicas en que actúan (intencionalidad); y si el sistema político logra modificarse o, por el contrario, sólo resistir las presiones sociales (contexto), Interinfluencia que ha permitido que sean la institucionalización y control partidario, más que de los niveles de conocimiento político y compromiso de sus ciudadanos (McCann y Lawson, 2003: 62), los que determinen el proceso y contenidos de la democratización política.

La participación ciudadana en México no es democrática, pero lo anterior no deriva solamente de aspectos culturales, sino que se relaciona con las características del sistema político. Los mexicanos pueden catalogarse como “ciudadanos de baja intensidad”, con una participación de “baja calidad” –la cual Verba (2003) definía como aquella poco informada y que no apoya o corroe a la democracia--, e inserta en relaciones políticas autoritarias y antidemocráticas, pero ello no se debe a su desconocimiento de los valores democráticos, ni de la carencia de capital social (Paxton, 2002: 256); sino debido a que dichos valores no son políticamente eficaces, como resultado de que el sistema político no es sustantivamente democrático (Brysk, 2000: 156; Dagnino, et al., 2006: 75).

Bibliografía citada

- Ake, Claude (1997) “Dangerous liaisons: the Interface of Globalization and Democracy”, Axel Hadenius (ed.), 1997 *Democracy's, Victory and Crisis*, Cambridge University Press.
- Alexander, Jeffrey (2004), “Cultural Pragmatics: Social Performance between Ritual and Strategy”, *Sociological Theory*, Volume 22, Number 4, December.
- Almond, Gabriel A., and Sidney Verba (1963), *The Civic Culture: Political Attitudes, and Democracy in Five Nations*, Princeton: Princeton University Press.
- Baudrillard, Jean (1978), *A la sombra de las mayorías silenciosas*, Barcelona, Cairós
- Brysk, Alison (2000), “Democratizing Civil Society in Latin America”, *Journal of Democracy*, Volume 11, Number. 3.
- Camp, Roderic A., ed. (2001), *Democracy through Latin American Lenses*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Cleary, Matthew R. (2007), “Electoral Competition, Participation, and Government Responsiveness in Mexico”, *American Journal of Political Science*, Vol. 51, No. 2 (April).
- Coleman, James (1988), “Social Capital in the Creation of Human Capital”, *American Journal of Sociology*, Vol. 94.
- Dagnino, Evelina (2003), “Citizenship in Latina America: An Introduction”, *Latin American Perspectives*, Vol. 30, No. 2, March.
- Dagnino, Evelina; Olvera, Alberto y Panfichi, Aldo (2006), “Introducción: Para otra lectura de la disputa por la construcción democrática en América Latina”, *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, México, FCE/CIESAS/UV.
- Dalton, Russell (2002), *Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies*, Chatham House Publishers.
- Dalton, Russell y Alix van Sickle (2004), “Why People Protest? The Resource, Structural, and Cultural Bases of Protest”, *Annual Meetings of the American Political Science Association*, Chicago, Ill.
- Inglehart, Ronald and Christian Welzel (2003), “Political Culture and Democracy: Analyzing Cross-Level Linkages”, *Comparative Politics*, Vol. 36, No. 1 (October).
- Klesner, Joseph L. (2003), “Political Attitudes, Social Capital, and Political Participation: The United States and Mexico Compared”, *Mexican Studies / Estudios Mexicanos*, Vol. 19, No. 1 Winter.

- Lynn Karl, Terry (2000) 'Electoralism', in Richard Rose, ed., *The International Encyclopedia of Elections*, Washington D, C: CQ Press.
- McCann, James y Lawson Chapell (2003), "An Electorate Adrift?: Public Opinion and the Quality of Democracy Mexico", *Latin American Research Review*, Volume 38, Number 3.
- Melucci, Alberto (1998), "Third Word or Planetary Conflicts?", en Alvarez, Sonia, et al., *Cultures of Politics; Politics of Culture*, Westview Press.
- Muller, Edward N. and Mitchell A. Seligson (1994), "Civic Culture and Democracy: The Question of Causal Relationships", *The American Political Science Review*, Vol. 88, No. 3 (September)
- Paley, Julia (2002), "Toward an Anthropology of Democracy", *Annual Review of Anthropology*, June.
- Pansters, G. Wil (1997), *Citizens of the Pyramids: Essays on Mexican Political Culture*, Thelas, Amsterdam.
- Parameshwar Gaonkar, Dilip (2002), "Toward New Imaginaries", *Political Culture*, 14, Number 1, Duke University Press.
- Paxton, Pamela (2002), "Social Capital and Democracy: An Interdependent Relationship", *American Sociological Review*, Volume 67, Number 2.
- Putnam, Robert (2000), *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Touchstone.
- Putnam, Robert y Goss Kristin, eds. (2002), "Introduction" en Putnam, Robert y Goss K, *Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Societies*, Oxford University Press, Oxford.
- Putnam, Robert y Raffaella Nanetti (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, New Jersey.
- Tejera Gaona, Héctor (2003a), "No se olvide de nosotros cuando esté allá arriba": cultura, ciudadanos y campañas políticas en la Ciudad de México, Porrúa, México.
- Tejera Gaona, Héctor (2003b), "Vecinos, identidades locales y participación ciudadana en la Ciudad de México: la experiencia de los comités vecinales", *Ensayos*, Instituto Electoral del Distrito Federal, México.
- Tejera Gaona, Héctor (2007), "Ciudadanía, partidos políticos y gobierno" en Héctor Tejera, Scott Robinson y Laura Valladares (coord.), *Política, etnicidad e inclusión digital en los albores del milenio*, México, Porrúa/UAM.
- Verba, Sidney (1978), *Participation and Political Equality*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Verba, Sydney (2003), "Would the Dream of Political Equality Turn out to Be a Nightmare?" *Perspectives on Politics*, Vol. 1, No. 4 (December).