

Algunos tipos de relación de dependencia personal en los Estados modernos¹

Bruno Jobert*

Con frecuencia se presentan las tendencias hacia la autonomía como una reacción frente a la creciente burocratización de la vida social en las sociedades modernas. Como el desarrollo de grandes sistemas de organización llevaría consigo el surgimiento de normas impersonales tanto en el trabajo como en los hábitos de consumo, se intentaría con la autonomía social una vida menos anónima en la que el contacto con los demás no estaría reducido a un mero cumplimiento de tareas abstractas.

Con este texto, deseamos dejar claro que la oposición burocracia/relaciones personales no es comparable a la oposición autonomía/heteronomía. La burocratización no elimina las relaciones personales. Por el contrario puede exagerar ciertas relaciones de dependencia personal tan opuestas a la reivindicación de la autonomía como lo está también la norma abstracta. Antes de seguir adelante, tenemos que aclarar que no vamos a presentar aquí los resultados de una investigación determinada, sino que vamos a proponer algunas hipótesis con el fin de abrir la discusión.

Cuando se habla de relaciones de dependencia personal a menudo se utilizan los términos de *clientelismo* o de *patronazgo político*. En este sentido hay un fuerte contraste entre la abundancia de datos referentes a las sociedades no industriales y no occidentales y la escasez de los trabajos sobre sociedades industriales modernas. Al parecer existe la creencia que en el mundo moderno el clientelismo, la relación de dependencia personal sobrevive cuando mucho por inercia pero que la ineluctable estructura burocrática de nuestras sociedades logrará desaparecerlo poco a poco². Sin embargo

numerosas características de las sociedades modernas echan por tierra esta suposición. En Francia los partidos de la oposición muy a menudo señalan cómo el partido del presidente se adueña del aparato estatal: en el pasado lejano hubo un Estado-UNR, no hace mucho un Estado-Giscard y actualmente hay un Estado-PS. De la misma manera son raras las campañas municipales en las que no se denuncie el poder exagerado de un alcalde en su municipio.

Sabemos también que las carreras de los altos funcionarios varían mucho según la antigüedad, los títulos, la capacidad de cada quien y algo más. En base a sus relaciones personales, individuos muy semejantes en un principio, verán o no abrirse ciertos caminos que acortan el tiempo de ascenso en la escala social (puestos de consejeros de políticos a nivel local o gubernamental; actividades en el sector privado y paraestatales, etc.). Aunque estas relaciones existen, difícilmente se reconocen en el análisis de nuestras instituciones.

Algunos teóricos opinan que estas relaciones de dependencia personal no son más que residuos del pasado. Trataremos nosotros de demostrar que son, por el contrario, fenómenos totalmente actuales y además ligados a otras tendencias que podrían parecer opuestas, como son la burocratización y la individualización. Los sociólogos que contemplan estas relaciones sólo como sobrevivientes del pasado, se basan en las teorías weberianas de las formas de dominación. Es conocido que Weber hablaba de dos tipos teóricos de dominación, contrarios. La dominación tradicional (o patrimonial) en la que las relaciones personales determinan el tipo de administración; la dominación racional legal en la que el tipo de administración está determinado por ciertas normas, impersonales y legales; estas normas son aplicadas por una

* Investigador del CNRS, responsable del departamento de Políticas Públicas del CERAT (Grenoble).

1. Resumen de una ponencia presentada en el *Colloque sur l'autonomie sociale*, Grenoble, novembre 1983.

2. Cf. por ejemplo J.F. MEDARD - "Political Clientelism in France", in J.EISENSTADT, R. LEMARCHAND ed., *Political Clientelism, Patronage and Development*, Sage, 1981.

burocracia de funcionarios que ni son los propietarios de sus puestos, ni perciben remuneraciones en base a sus resultados en el trabajo³. Según Weber estos dos tipos teóricos corresponden a dos diferentes etapas de la evolución histórica. Con la modernización, la racionalización y la burocracia de las actividades sociales eliminarían casi por completo las relaciones personales en cuanto al ejercicio del poder se refiere.

Pareciera que estas ideas son confirmadas con las investigaciones sobre el clientelismo. Efectivamente, con los golpes dados por el mercado y las burocracias estatales, el clientelismo se va debilitando. En el caso de un sistema rural que funcione casi con autarquía el propietario de la tierra puede controlar cualquier intercambio con el exterior. Para los trabajadores del campo el patrón representa la única seguridad ante los imprevistos de la vida (nacimiento, muerte, matrimonio, enfermedad...) y del clima (cosechas pobres). Esta situación ya no se produce cuando se cuenta con carreteras, cuando los agentes del mercado nacional o del Estado están en contacto directo con la población. Sin embargo la relación de dependencia personal no desaparece. Pero sí varía: la anterior relación de clientela se basaba en la posibilidad de acceder a los propios recursos del patrón; la nueva relación de dependencia se basa en el uso de los recursos del Estado pasando por un intermediario. La relación de clientela comprendía todos los aspectos de la vida y tenía una fuerte carga afectiva. La segunda relación de patronazgo es más especializada y utilitaria⁴; el patronazgo moderno podría ser una etapa en el camino hacia la desaparición de las relaciones de dependencia personal. El desarrollo del aparato estatal provoca que surjan grupos de interés horizontales; la aparición de políticas sociales, el crecimiento económico van proporcionando con el tiempo una seguridad mayor a todos. Y de esta forma, una situación social cada vez menos precaria, una mayor capacidad de organización en los grupos con características parecidas, deberían necesariamente hacer caer en desuso a los sutiles ritos de clientela o patronazgo.

Según este esquema podríamos esperar, que en nuestras sociedades, existieran fuertes relaciones personales sobre todo en los sectores en donde la población se encuentra mal organizada y en situaciones económicas precarias.

El clientelismo aún existente: sus límites

Como bien lo explica Theobald Robin⁵, hay efectivamente en nuestras sociedades grupos sociales muy débiles, y mal organizados, en situaciones precarias, cuyos miembros necesitarían, de forma individual, ayuda personal incluso si esta ayuda hubiese que pagarla con una fuerte dependencia personal. Sin embargo, aunque algunos obtengan tales beneficios, otros se quedan totalmente fuera de este juego. Para comprender estas diferencias no hay que olvidar, como a veces ocurre, el factor de la estrategia de los grupos dominantes. Entender porqué el dominado empujado por la inseguridad, por la necesidad, busca una relación de dependencia personal, no basta. Hay también que saber qué provecho saca de ello el que domina.

Observamos que los partidos políticos franceses, (sus candidatos locales o nacionales) nunca han luchado por crear redes de clientela entre las familias y trabajadores inmigrantes. Por el contrario, algunos candidatos y sus partidos han sabido ganarse de mil formas a algunas instituciones de ancianos. Entre las intervenciones que realizan los diputados, las que tratan problemas de pensión o alojamiento de los ancianos representan una parte notable. En el primer ejemplo, un no-ciudadano, cuando mucho, podría ser visto como un caso humanitario por la élite política; en el segundo el político espera lograr con su intervención una clientela fija y bases sólidas para su reelección.

Analizar el clientelismo en las políticas sociales nos proporcionaría sin lugar a dudas muchos ejemplos del mismo clientelismo por un lado y de abandono por el otro de las clases sociales marginales: la política de repartición de alojamientos sociales o de ayuda, la búsqueda de lugares adecuados para los inadaptados, son puntos excelentes para el análisis de este tipo de prácticas. Claramente podríamos medir hasta qué punto influye la crisis económica en este tipo de relaciones. ¿Las crecientes dificultades económicas aumentan las relaciones de clientela? Cuando realmente se presenta una enorme desproporción entre las peticiones sociales y lo que el sector público ofrece, ¿es más fácil caer en la tentación de obtener ventajas adicionales mediante las relaciones personales?

3. L. RUDOLPH, S. RUDOLPH - "Authority and Power in Bureaucracy and Patrimonial Administration", *World Politics*, enero de 1979.

4. B. JOBERT - "Clientélisme, patronage et participation populaire", *Revue Tiers-Monde*, julio-septiembre de 1983.

5. T. ROBIN - "The Decline of Patron Client Relations in Industrial Societies", *Archives Européennes de Sociologie* XXIV, 1983.

Los modernos clanes

Hay que añadir a lo anterior que al analizar los grupos de dominados se nos está escapando el fenómeno más importante: en las sociedades industriales modernas, las relaciones personales se producen más intensamente en las esferas superiores de la jerarquía socio-política.

El crecimiento del poder de los ejecutivos es un fenómeno que conocen bien los politólogos extranjeros y franceses. J.L. Bodiguel, por ejemplo, ha podido demostrar dos formas distintas de progreso en las carreras de los altos funcionarios públicos; dos caminos que varían según se entre o no al grupo de los consejeros ministeriales⁶. Para tener éxito el alto funcionario no se puede limitar a dar los pasos normales dentro de la escala establecida, tiene que tomar los atajos creados por las relaciones de dependencia y por las relaciones personales con un político determinado. Como mínimo tiene que contar con sólidas amistades en el medio de directores de grandes industrias para así asegurarse una opción lucrativa.

La vida política y administrativa está amenizada por clanes internos, por grupos de base en los que ser fiel al clan y al líder es la principal - a veces la única - norma exigida. Por ejemplo los sociólogos americanos analizaron el mecanismo del equipo que rodeaba a Mac Namara cuando pretendió tomar el control del Pentágono. El Secretario de Estado de la Defensa exigía de sus "muchachos" una absoluta fidelidad, lo que importaba más incluso que la capacidad de cada uno. Así pues, en la cúspide de uno de los centros mundiales de la tecnología moderna había un equipo amalgamado con la dependencia completa hacia un líder; poco tiene que ver esto con la racionalidad abstracta e impersonal de la que hablaba Max Weber⁷.

Puede ser que el modelo evolucionista mencionado párrafos antes permita entender ciertos restos de clientelismo en los grupos de dominados. Pero este mismo modelo no sirve para comprender la gran importancia, en la cúspide de la pirámide del poder, de las redes de relaciones personales.

En realidad, si comparamos el clientelismo tradicional con los clanes actuales, podremos darnos cuenta mucho mejor de sus diferencias. Intentaremos a continuación hacer un bosquejo de tal comparación tomando en cuenta tres

puntos principales: los personajes, sus estrategias y la función social de las relaciones de poder que se establecen.

- La primera gran diferencia entre clientelismo y clanes modernos es el estatus social de los individuos. El clientelismo o patronazgo suele producirse entre personas que pertenecen a distintas clases sociales. Los clanes en la actualidad se producen entre gente del mismo grupo social (aunque tengan actividades diferentes).

- Las estrategias seguidas en estas relaciones de poder constituyen la segunda diferencia. En el clientelismo, la estrategia del cliente la dicta su precaria situación social; la dependencia personal tiene que ver con la estrategia de correr el menor riesgo posible. No así en el clan moderno en el que se encuentran con frecuencia individuos con buena situación social y que pueden permitirse elaborar una estrategia de alto riesgo en sus carreras. Es claro que a veces es más seguro dar los pasos clásicos, en cualquier profesión, que meterse en juegos políticos y correr riesgos. Sin embargo los posibles beneficios valen la pena. También las diferencias entre el patrón en el clientelismo y el dirigente del clan moderno son grandes. El primero desea en primer término la paz social y la logra con la adhesión de una minoría clave; el segundo es más bien un político activo que combina de la mejor manera posible las cualidades de cada uno - la experiencia, los recursos económicos, el apoyo de tal fracción social... - y tiene como meta la conquista del poder.

- De esto se desprenden funciones diferentes de los dos modos de organizar el poder. La relación de clientela, al estar compuesta por varios grupos, limita las posibilidades de enfrentamiento de clases y tiene un papel importante en la regulación social. De manera distinta, los clanes actuales son más bien un engranaje que relaciona a unos grupos con otros (de actividad diferente) en el seno de una sociedad fuertemente fragmentada por las divisiones en el trabajo y las corporaciones. Estos clanes políticos tienen un área de acción sumamente amplia ya que aunque los dominios del Estado se agranden sin cesar, no hay en forma paralela, un crecimiento de los sistemas de control políticos. El mismo ejecutivo ve limitado su poder de acción tanto por los intereses sociales dentro de la administración como por los comparativismos que la dividen. El sistema de clanes da una impresión pues de ambigüedad. ¿Es únicamente una forma de llamar a una especie de *spoils system* vergonzoso y parcial? ¿O existe para equilibrar a las fuerzas centrífugas que circulan por los aparatos administrativos? Dicho de otra forma, según sean las combinaciones y las fuerzas políticas en el poder, el ejecutivo puede echar mano de ciertos sectores amplios de acción pública que de hecho escapan a la representación política; estos sectores constituyen una gran reserva de recursos y favores diversos con los que podrían ser

6. J.L. BODIGUEL - *Les anciens élèves de l'E.N.A.*, F.N.S.P. Paris, 1978.

7. L. RUDOLPH, S. RUDOLPH, *op. cit.*, p. 195 y s.

recompensados los grupos de fieles asegurando así su lealtad; también puede el ejecutivo tratar de impulsar una nueva política en estos terrenos poco controlados y ahí muy posiblemente querrá colocar a sus conocidos en los puestos de la dirección.

Tenemos que terminar estas líneas sobre los clanes actuales hablando necesariamente del problema de la traición. Cuando va avanzando en su búsqueda de poder, el líder político, tiene siempre que ensanchar la base en la que se apoya. Por ello, el antiguo rival quien había sido combatido por los partidarios con todas las fuerzas, puede llegar a ser, si acepta condiciones establecidas, un personaje fiel y al que se le tome en cuenta... Los compañeros de un principio podrían no apreciar mucho estas alianzas posteriores pero el líder nada le teme a esos descontentos siempre que sigan dependiendo de él mismo. Otra cosa sería si ellos lograran construirse una base de poder autónoma con relación al líder (ya fuera por elección, ya fuera por el ingreso o el regreso a una corporación profesional). A nivel local, por ejemplo, no falta el caso en el que los miembros del equipo de un alcalde determinado tienen dificultades con él cuando ellos mismos consiguen una autonomía política (candidato electo o cabeza del aparato del partido) o estatuaría (secre-

tario general de la alcaldía)⁸. Para neutralizar tales riesgos el patrón deberá tener una cierta elasticidad además de seguir haciéndose de colaboradores fieles que llegando el caso puedan reemplazar a los viejos.

Un estudio empírico de estas clases nos demostraría que existen diferentes círculos: el núcleo de amigos en donde la traición, la versatilidad están casi descartados; el círculo de fieles en el cual las relaciones son más frías.

Sin necesitar para ello que el tema esté más aclarado, podemos referirnos a la dificultad que supone, para nuestros sistemas políticos, el que estos juegos políticos estén legitimados. Lo único legítimo en el discurso político es la norma impersonal; en la práctica política toda una serie de casos no se pueden resolver si no entran en juego las relaciones de dependencia personal. El que estas relaciones personales prevalezcan a alto nivel es el resultado ineluctable de la difusión de un determinado modelo burocrático de ejecución.

Este fenómeno moderno de clanes únicamente encuentra en su camino el freno del corporativismo y de la burocracia.

8. B. JOBERT, M. SELLIER - "L'administration des grandes villes et le problème des politiques d'autonomie locale", *Revue française de science politique*, No. 2, 1977.

