

Antonio Robles Egea  
PROFESOR TITULAR DE CIENCIA POLÍTICA DE LA UNIVERSIDAD DE GRANADA

# EL CLIENTELISMO POLÍTICO Y LA DEMOCRACIA EN ANDALUCÍA (Texto indicativo para la reflexión)

## SUMARIO

- I INTRODUCCIÓN.
- II ¿QUÉ ES EL CLIENTELISMO POLÍTICO?
- III ANDALUCÍA DEMOCRÁTICA Y CLIENTELISMO POLÍTICO.
- IV CONSECUENCIAS DEL CLIENTELISMO POLÍTICO EN EL SISTEMA DEMOCRÁTICO. 1. La visión del ex alcalde-patrón. 2. La percepción del sindicalista rural. 3. La perspectiva del alcalde-patrón. 4. La opinión del joven universitario.
- V CONCLUSIÓN
- VI BIBLIOGRAFÍA

## I. INTRODUCCIÓN

En repetidas ocasiones los medios de comunicación andaluces han informado de la existencia de un fenómeno sociopolítico denominado clientelismo, especialmente en los primeros años noventa. Normalmente, lo han hecho desde una perspectiva y valoración negativa, ya que según las apreciaciones más comunes se trata de prácticas contrarias a la legalidad y claridad que deben existir en los procesos de toma de decisiones en los sistemas democráticos<sup>1</sup>.

1 Especialmente durante los primeros años noventa la prensa dio a conocer ampliamente la situación provocada por la aplicación del Plan de Empleo Rural y el estado del Subsidio de Trabajadores Eventuales Agrarios, coincidiendo con las denuncias y reclamaciones por fraudes cometidos en el reparto de fondos, el cobro de comisiones y la firma de peonadas falsas. Muchos alcaldes fueron condenados por tales actos, generando importantes manifestaciones de solidaridad y apoyo. La opinión pública española comenzó entonces a hablar y a saber lo que era el clientelismo político. Reflejar aquí una larga lista de artículos informativos y de opinión sobre todo esto sería innecesario, aunque no resisto la tentación de mencionar, FRANCISCO CASERO: «El sistema y la realidad», *El País*, 26 de febrero de 1991; *El País*, 21 de mayo de 1993, «La traición de la tierra»; *El País*, 29 de mayo de 1994, «Jornaleros perplejos y subsidiados»; FEDERICO ABASCAL: «Las peonadas del hambre», *El País*, 16 de diciembre de 1990; *El Independiente*, 9 de diciembre de 1990, «Un fraude con beneplácito oficial»; *El mundo*, 26 de diciembre de 1990, «Un estudio sobre 83 pueblos prueba que el fraude en las peonadas beneficia al PSOE»; J. DIEZ FORCADA, «Perdón», *Ideal*, 28 de febrero de 1993.

Por el contrario, algunas investigaciones realizadas han subrayado las funciones estabilizadoras que desempeñan los comportamientos clientelares en las democracias, distinguiendo al mismo tiempo el clientelismo político de otros comportamientos sociales y políticos<sup>2</sup>.

Los ejemplos más notorios de estas prácticas han estado relacionados con la aplicación de los Planes de Empleo Rural hasta 1993 y de Desarrollo Rural a partir de 1994<sup>3</sup>, aunque sus manifestaciones también alcanzan a las políticas de nombramientos en la Alta Función Pública, en la Burocracia Subalterna y en la Contratación de bienes y servicios, afectando a todos los niveles de la política y de la administración pública (local, provincial y regional) en la Comunidad Autónoma Andaluza<sup>4</sup>.

A la vista de diversidad de opiniones vertidas sobre el clientelismo político, fruto desde luego de la complejidad del fenómeno, he creído de utilidad reflexionar sobre su naturaleza, contenido, causas y consecuencias con la finalidad de establecer correlaciones entre clientelismo político y democracia, refiriéndome de manera especial a la democracia andaluza de los últimos veinticinco años. Esta pretensión de comprender el clientelismo político surge de la necesidad de eliminar los obstáculos que pudieran impedir el desenvolvimiento de la democracia más extensa y profunda. Lo que nos conduce directamente a preguntarnos si el clientelismo político es un impedimento para el buen funcionamiento de la democracia, o sólo una disfunción positiva para el mantenimiento de la misma.

Yannis Papadopoulos (1991, 1993), uno de los mejores especialistas en el tema, sostiene que el clientelismo político no es indicador de falta de democracia o subdesarrollo político, pues su existencia es comprobable en las más clásicas y estables democra-

- 2 Todos los grandes especialistas destacan el valor estabilizador de las relaciones patrono-cliente para el orden político, aunque también subrayan sus elementos disfuncionales para el sistema político. Mencionemos a E. Gellner, M. Caciagli, Y. Papadopoulos, N. S. Eisenstadt, L. Graciano entre los que más enfatizan los elementos conservadores. Entre nosotros se citan a J. Cazorla, S. Corzo, R. Máiz, J. Varela. Sus obras de referencia aparecen en la bibliografía.
- 3 Sobre el clientelismo político en el medio rural andaluz disponemos de excelentes y numerosos trabajos monográficos de carácter historiográfico realizados a partir del libro seminal de Javier Tusell como los de Jacques Maurice, Salvador Cruz, María Sierra, María José Peña, etc. Muchos menos existen sobre las relaciones clientelares en los últimos veinticinco años de democracia. Citemos los artículos de José Cazorla, que siempre hacen referencia al clientelismo político en Andalucía, el libro Susana Corzo sobre el PER en Granada o los trabajos recientes de Eduardo Moyano, Fernando Garrido y Antonio López que, pese a ser de análisis general de la sociedad rural y las agrocidades andaluzas, constituyen un marco básico desde el que entender las relaciones sociopolíticas en Andalucía.
- 4 En este tipo de clientelismo político nuestras investigaciones no han conseguido el más mínimo desarrollo, a pesar de la importancia de su conocimiento para mejorar la calidad de la democracia en Andalucía y también para la modernización de la gestión y administración pública en las instituciones.

cias, como Suiza o Francia. Entre nosotros, el profesor Cazorla (1994,1996) y la profesora Corzo (2002) creen que la relación patrono-cliente carece de consecuencias negativas para el sistema democrático, más bien favorece su asentamiento y estabilidad. No obstante, estas apreciaciones se realizan a partir de concepciones previas de lo que significa democracia y clientelismo político, siendo en este aspecto conceptual donde se plantea la posibilidad de hacer matizaciones de carácter teórico que podrían hacer cambiar las valoraciones sobre los efectos del clientelismo en los procedimientos democráticos, y la idea democrática en sí misma.

Desde otros planteamientos el clientelismo político camina por las fronteras osmóticas de la legalidad provocando alteraciones graves en los principios generales de la democracia, la libertad, la igualdad, la representación o la transparencia informativa, y valiéndose, por el contrario, del favor (intercambios recíprocos) y la dependencia personal mutua en un plano de desigualdad y asimetría<sup>5</sup>.

Para poner algo de luz en las preguntas expuestas más arriba y explicar las diferencias de opinión observadas es conveniente analizar el concepto de clientelismo político y ponerlo en relación con su existencia en la democracia andaluza. Y a continuación examinar los efectos que ejerce sobre el comportamiento democrático también en Andalucía.

## II ¿QUE ES EL CLIENTELISMO POLÍTICO?

Combinando la conceptualización de las relaciones clientelismo político que hacen los especialistas en el tema podemos llegar a una definición ecléctica del mismo: *relaciones personalizadas entre desiguales con intercambio recíproco de bienes, servicios, apoyos, favores, u otro tipo de contraprestación, que se consideran beneficiosos*

<sup>5</sup> En la tradición que podríamos llamar regeneracionista-marxista las opiniones sobre el clientelismo político son mucho más críticas. Desde Joaquín Costa en adelante muchos políticos e intelectuales han lanzado todo tipo de argumentos contra las relaciones de patronazgo y clientelismo. Citemos a Azaña y las élites republicanas, la tradición de pensamiento marxista española, y los «clientelólogos» más conocidos como son Alfonso Ortí, Jacques Maurice, Javier Moreno, Salvador Cruz, Fernando Fernández-Llebrez, entre otros.

*para ambas partes en el marco institucional de un sistema político* (Robles Egea, 1996). La generalidad de la definición permite su aplicación en diferentes países y culturas, por lo que se ha de matizar al comprobarla en las diferentes circunstancias de lugar, época y cultura. Así se dotaría de la profundidad necesaria para entender el clientelismo político en el nivel escogido de la investigación. De ello saldría una comprensión y evaluación del fenómeno clientelar en cada caso.

Si tuviéramos que ahondar en la explicación de los elementos que integran el concepto de clientelismo político tendríamos que mencionar las características siguientes:

- 1<sup>a</sup>) Particularismo y afectividad. En la relación clientelar los sujetos son actores particulares, insertos en sus instituciones sociales y políticas de referencia, que se intercambian favores mutuos, con lo que se favorece la afectividad entre ellos. La relación se establece entre un patrón y un cliente, como en el clientelismo tradicional, o entre un patrón y muchos clientes, como es el clientelismo de masas, que es una forma de patronazgo colectivo de un conjunto de personas integradas en los partidos, las secciones de los partidos, las organizaciones o en las administraciones públicas.
- 2<sup>a</sup>) Reciprocidad y dependencia. Aunque el contenido de los intercambios son de diversa naturaleza y además recíprocos, por ejemplo puestos de trabajo por votos, la relación patrono cliente crea una mutua dependencia. Muchas veces los más interesados en mantener la relación son los propios clientes, que presionan a los patronos para seguir la misma política, pero también es cierto que lo hacen motivados por sus necesidades básicas y no para mantener posiciones de poder político, como lo hacen los patronos.
- 3<sup>a</sup>) Asimetría y verticalidad. Como hemos dicho los dos actores, patronos y clientes, son interdependientes, pero los recursos de que disponen son desiguales. En términos económicos podríamos decir que la utilidad marginal de la relación es mayor para el patrono que para el cliente. Este último sólo llega a satisfacer necesidades básicas. Aquel diversifica su dependencia en los grupos de clientes a los que abastece. La verticalidad y la jerarquía dominan la relación con total asimetría.

Hay que distinguir el clientelismo político de otras figuras sociopolíticas y jurídicas. No se trata de un fenómeno que vulnere la legalidad como lo son la corrupción, la prevaricación, el fraude, que son objeto de persecución y punición. Tampoco se trata de una relación de carácter familiar que conduce al nepotismo, porque en éste no hay contraprestación, sino acto gratuito y solidaridad familiar. Aunque, el clientelismo político puede provocar, extralimitándose, casos de corrupción, fraude, prevaricación o nepotismo (Caciagli, 1981, 1996), normalmente no infringe la legalidad, o si la infringe, el delito no es conocido.

Una investigación de principios de los noventa, financiada por Volkswagen y en la que trabajaron los profesores Cazorla, Jerez, Montabes y la profesora Corzo, elaboró una tipología de modelos de clientelismo y detalló el número de casos, cuarentaidos, que se observaron en España entre 1982 y 1992 a través del análisis de la prensa. Se mencionaba allí el clientelismo laboral básico, laboral de alto nivel, concesional básico, concesional de alto nivel, clientelismo caciquil, clientelismo electoral. Sin embargo, el profesor Yannis Papadopoulos (1991, 1993) sintetiza todos ellos en dos modelos: clientelismo subalterno, que afecta a ciudadanos ordinarios, y clientelismo de alto nivel, relacionado con las élites y la alta función pública.

El clientelismo subalterno se refiere a la contratación laboral en el sector público, la distribución de subvenciones y subsidios diversos, permisos de construcción, contrataciones de servicios o exoneraciones fiscales. Estas prácticas persiguen la obtención de votos para el partido y la creación de personalidades multiplicadoras de opinión partidista en las elecciones.

Por otro lado, el clientelismo de alto nivel o «payroll patronnage», asigna puestos en la alta función pública. El uso de criterios políticos para el nombramiento de puestos en la alta función pública o incluso en la designación de los integrantes de las élites políticas está cada vez más extendido, por la necesidad de situar estratégicamente a los controladores de votos. Pero, también es el caso de los procesos de privatización de empresas públicas, en los se producen intercambios entre las élites de los partidos en el poder y las élites de las empresas privadas.

En las actuales sociedades democráticas de masas el clientelismo político nace y vive en contacto directo con los partidos políticos, al margen del grupo social al que repre-

sentan y de los rasgos ideológicos o programáticos que defienden. La justificación del apoyo a los partidos no se hace tanto en función del proyecto general como de las utilidades que proporcionan a cada ciudadano-elector. La movilización política actual presenta una mayor mezcla de sanchismo que de quijotismo. Ya Max Weber en *Economía y sociedad* había intuido el tipo de partido-patrón y el modelo de elector-cliente.

El clientelismo de los partidos comienza cuando se consideran empresas, como lo hacen Holson, Opeler y otros, en busca de beneficios, a los militantes accionistas (a la espera de incentivos selectivos) y a sus votantes consumidores que aspiran a bienes colectivos, pero también a la ayuda individual si es el caso. La no movilización ideológica y política fundada en la racionalidad utilitarista individual conduce a este tipo de partido, que una vez aceptado por las fuerzas políticas en su conjunto produce la estabilidad del orden constituido. Así ha funcionado Italia desde la Segunda Guerra Mundial, con el consenso y la complicidad en la práctica de relaciones clientelares y sus derivaciones corruptas y hasta mafiosas. Por esto se ofrece a los ciudadanos la partición de los recursos públicos y su distribución para la apropiación privada (empleos, subvenciones, subsidios).

Por ello, en primer lugar, el partido-patrón, bajo su anagrama de organización, busca recursos monetarios en el mundo financiero y empresarial, al que más tarde habrá de pagar los créditos pendientes, para costear la producción de programas y campañas. A continuación, el partido ha de generar intercambios de servicios en su interior, donde funciones grupos y redes organizadas que buscan incentivos selectivos por su trabajo. Y finalmente, tiene que establecer intercambios de todo tipo con los electores.

Los partidos de masas, de fuerte base ideológica y mesiánica en sus reivindicaciones, e incluso los partidos «atrapa todo» posteriores a la Segunda Guerra Mundial, han devenido partidos empresa y clientelares para poder conservar su electorado. Kards y Meyer lo denominan «cartel party» o de agrupación de productores, en este caso de agentes del Estado que controlan y distribuyen los recursos del Estado, del Estado de bienestar especialmente<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Una buena síntesis de la situación actual de conocimientos sobre los partidos políticos en AA. VV. (1997), *Curso de partidos políticos*, Madrid, Akal, editado por Manuel Mella Vázquez.

### III ANDALUCÍA DEMOCRÁTICA Y CLIENTELISMO POLÍTICO

Desde el nacimiento del Estado liberal en España, Andalucía ha sido una tierra donde el clientelismo político, en la modalidad más tradicional del caciquismo, ha campado a sus anchas. Creo que no es un tópico decir que las condiciones estructurales de la vida económica, social, política y cultural de Andalucía durante el siglo XIX y los tres cuartos primeros del XX, lo hicieron posible, privilegiando a las élites locales y regionales frente a la masa de la población. Muchas investigaciones historiográficas demuestran la afirmación, como hemos dicho anteriormente.

Pasados veinticinco años de democracia andaluza y haciendo balance de los mismos es muy sugerente preguntarse por el caciquismo de nuevo. ¿En qué medida sigue existiendo? ¿Se ha transformado en otro tipo de relación sociopolítica? ¿Es característica genuina de la democracia andaluza? Pues bien, las dos primeras preguntas han de ser respondidas afirmativamente, mientras que en la tercera la respuesta es negativa.

Pese a la importancia del clientelismo político en los años democráticos, como se dijo en la introducción, pocos son los trabajos de investigación realizados. A excepción de las importantes aportaciones del profesor Cazorla y del estudio específico sobre Granada hecho por Susana Corzo, nada hay que reseñar en este campo. Los dos autores afirman que el clientelismo político tradicional o caciquismo sigue existiendo en aquellos municipios rurales donde la alternancia política es nula, por lo que el mismo alcalde se ha mantenido en el poder durante 4 o más legislaturas. Allí «se repiten los esquemas tradicionales de dominación en los que la persona, o incluso el partido que le sustenta, es o son la manifestación de la intermediación entre el poder y el elector. El primero se apropia como suyas las respuestas a las demandas de los ciudadanos» (Corzo, 2002: 252). El apoyo masivo y continuo al alcalde (al margen del partido en que milita) o al partido hace que se considere óptima la situación de aprovechamiento político, sin que se produzcan cambios. La correlación número de votos, número de trabajadores eventuales agrarios subsidiados y fondos del PER parece probada.

Otros tipos de clientelismo político se observan donde la permanencia en el poder de los alcaldes y los partidos es menos duradera. Más bien se podría hablar de clientelismo de partido y/o candidato orientados a la consecución de votos por vía de la con-

secución de beneficios para el pueblo. En los municipios de escasa alternancia el alcalde se ha mantenido al menos 3 legislaturas (36 por ciento (61) del total de municipios provinciales y de ellos un 28 por ciento (17) siempre han tenido al mismo alcalde aunque haya cambiado de partido). La correlación antes mencionada es menos nítida, pero también se generan lazos clientelares fuertes, especialmente en el Partido Popular. Los vínculos clientelares del PSOE se establecen con la persona del alcalde en las elecciones locales y con el partido en las autonómicas y generales.

La mayor parte de los municipios presenta una alternancia intermedia o total, en los que las relaciones de clientela son más difusas y de menor cantidad, produciéndose cambios significativos en el gobierno municipal. No se ha descubierto una correlación directa entre el colectivo de trabajadores afectados por el PER y su orientación electoral. Más bien se encuentra una cierta diversidad de voto, aunque si es importante para alcanzar o mantener la alcaldía que los candidatos estén en predisposición de obtener o seguir obteniendo recursos públicos para el municipio. En todo caso los ciudadanos rurales saben perfectamente qué partidos políticos defienden programas de ayuda a los municipios rurales y cuáles no, por lo que se crean importantes bolsas de clientela partidista que se muestran más nítidamente en las elecciones autonómicas y en las generales que en las locales, dónde la relación personal con los candidatos es más decisiva.

#### IV CONSECUENCIAS DEL CLIENTELISMO POLÍTICO EN EL SISTEMA DEMOCRÁTICO

Habiéndose demostrado la existencia del clientelismo político en la democracia andaluza (Corzo, 2002; Cazorla, 1996) es lógico pensar que genera efectos sobre el normal desenvolvimiento del sistema democrático. Desde una perspectiva conservadora se justifica el clientelismo en función de la estabilidad que proporciona a la estructura política mediante la creación y consolidación de redes integradas de patronos y clientes. Ambos comparten el interés en mantener acuerdos de intercambio, diluyendo conflictos y aumentando la homogeneidad social y política sobre la base de las rela-



ciones clientelares. Por otro lado, la distancia entre las autoridades y la población disminuye debido a las relaciones personales que constituyen el tejido sociopolítico. Esto constituye una fórmula tradicional para el control de los conflictos sociales en el Estado liberal desde sus orígenes, como bien ha observado el profesor Fernández Llebregat (1993).

Parece evidente que estas consideraciones pueden ser ciertas cuando tratamos del modelo de democracia competitiva y elitista defendido por Schumpeter y Dahl. Sin duda, los procesos de selección por la vía electoral de la clase dirigente cuentan en las prácticas clientelares con un factor estructurante y armonizador del poder político. Pero, en otros modelos democráticos, como el de protección de los derechos individuales o el participativo, los problemas que plantea el clientelismo son mayores que los beneficios que puede generar.

Sin negar, por tanto, esa función conservadora del orden establecido, que como dice Clapham se ha idealizado considerablemente, olvidándose la idea de Max Weber sobre la falta de autoridad legítima del político de clientela, que es sustituida por la influencia personal, con todo lo que esto implica para los sistemas políticos basados en el principio de legalidad y de generalidad normativa. Así pues no es extraño que otros que sueñan con la democracia ideal vean en el clientelismo socio-político una de las peores lacras para la ciudadanía participativa y el espíritu humanista, porque las relaciones patrono-cliente son relaciones de poder político con influencias directas sobre el comportamiento.

Veamos, a título de ejemplo, cuatro visiones que nos pueden ilustrar en nuestro conocimiento del clientelismo político:

#### 1. LA VISIÓN DEL EX ALCALDE-PATRÓN

Fernando Muñoz Pérez (1993), ex alcalde de Padul, considera el subsidio agrario de trabajadores eventuales un

«sistema pseudo-social y neo-caciquil que mantiene en la subsidiariedad a grandes masas de parados andaluces, creando, en tales personas, una espe-

cie de conciencia de fatalidad, que les impone tal estado como meta en sus vidas».

Es decir, que el sistema de subsidios crea una conciencia de resignación ante la necesidad de vivir como los antiguos paniaguados. La dependencia que tienen los temporeros andaluces de la ayuda pública, o privada, es una humillación para el grupo de pertenencia, cuya causa reside en la realización de un número de peonadas que es demasiado elevado para la oferta laboral del campo:

«Este requisito estará en el origen de las actitudes caciquiles y vejatorias, para los jornaleros y jornaleras andaluces, que reviven, más o menos conscientemente, su condición de parias, y les impide llevar a cabo una verdadera toma de conciencia de sus derechos sociales, en esta nueva situación democrática que vivimos»

Al ejercicio de esta dominación caciquil, tradicional en el campo andaluz, se suman ahora los partidos políticos, conscientes de que los subsidios garantizan el mantenimiento del poder por aquellos que defienden el sistema. Así pues, para este exalcalde, el colectivo de los trabajadores eventuales «se convierte en una importante bolsa de votos cautivos y de estómagos agradecidos», partidarios siempre del poder que satisface sus expectativas de supervivencia para todo el año.

Ahondando aún más en el argumento se penetra en la nueva figura del alcalde-patrón, contratista de trabajadores en los Planes de Empleo Rural:

«Los alcaldes, aprovechando la posibilidad que el sistema les brinda, de convertirse en patronos agrícolas, en función de las posesiones rurales del ayuntamiento, repartirán sus firmas como bendiciones, con una mano, mientras que con la otra recogen la garantía del voto personal, o para el partido. Poco importa, en este caso, la veracidad de las peonadas firmadas... los alcaldes no sólo son los responsables políticos más cercanos al ciudadano, sino que se ven convertidos, mal que les pese, en los nuevos caciques que ostentan en el pueblo el poder real y el político, en esta ocasión con el beneplácito de las urnas, pero con idénticos resultados para los jornaleros andaluces».

La implantación del sistema de subsidios ha creado paralelamente una picaresca que degeneró en fraude y corrupción al vulnerarse la legalidad. Primero, con la aparición de beneficiarios ilegales. Segundo, con la permisividad y colaboración de las autoridades. Tercero, con el mantenimiento del trabajo en otras actividades no agrarias, bien como asalariados, o como autónomos. En cualquiera de los casos se observa un fraude al Estado.

Para Fernando Muñoz todo esto es conocido por las autoridades y los partidos políticos, pero sin embargo se mantiene porque el PER es un fin, e instrumento al mismo tiempo, para «asegurarse una clientela de votantes». El coste no es otro que la pérdida «del ideal humanista» y ético de la Izquierda Política y el olvido de «la transformación social del campesinado». Reconoce el alcalde, no obstante, que los pueblos de Andalucía han mejorado su aspecto físico y material, incluso la calidad de vida de sus vecinos,

«Pero sus gentes, el campesinado andaluz, los jornaleros, siguen en la marginación social de siempre, sin salida laboral que los dignifique, pendientes y dependientes de un subsidio de subsistencia y limosnero, que los nuevos caciques-Estado, con el Gobierno a la cabeza, alcaldes, o los mismos de siempre, tienen a bien otorgarles a cambio del voto»

## 2. LA PERCEPCIÓN DEL SINDICALISTA RURAL

Diamantino García Acosta, cura jornalero y líder del Sindicato de Obreros del Campo, gran conocedor de los pueblos del bajo Guadalquivir, nos dejó un testimonio personal sobre «La política de subsidios y clientelismo en el campo andaluz» (1993) antes de morir en 1995, que aún está inédito y que merece la pena dar a conocer justo ahora que se hace esta reflexión sobre los veinticinco años de democracia andaluza. Para él, la política de subsidios del gobierno «está planificada, desarrollada y mantenida» con el fin de sostener el clientelismo político en el medio rural andaluz y de «hacer rentable políticamente la necesidad y la pobreza de los parados agrícolas».

Las consecuencias negativas entre los jornaleros, campesinos y especialmente la juventud rural, pero también para la sociedad en general, son irreparables. Diamantino

García enfatiza en sus apreciaciones el daño moral y la crisis de identidad que los subsidios generan en el colectivo jornalero, desorientando el sentido reivindicativo y social de las organizaciones obreras agrícolas. La manifestación de la impotencia se refleja en estas frases: «No podemos luchar contra el patrón porque es el que después nos tiene que firmar las peonadas para cobrar el paro» o «Tenemos que estar agradecidos al PSOE que nos paga sin trabajar».

La legitimidad de las autoridades que administran los subsidios contrasta con la desmovilización y pérdida de poder de negociación de las organizaciones sindicales. Para Diamantino García el Estado no puede dejar en manos de los patronos públicos y privados, con el poder de firma de peonadas, la resolución de los problemas sociales en la agricultura andaluza, porque no actúan con neutralidad. El neocaciquismo benefactor «confunde las relaciones laborales y debilita la posición de clase de los jornaleros», lo que provoca estrategias individualistas e insolidarias entre los trabajadores. Y, consecuentemente, incumplimiento de los convenios provinciales y abandono de derechos laborales establecidos.

Es decir, las relaciones y conflictos de clase han sido sustituidas por relaciones de clientelismo. Ya no se reclama el derecho al trabajo, sino la firma de peonadas. El alcalde patrón, planificador, administrador y controlador de los PER, se transforma en el cacique más fuerte del pueblo, beneficiando a los más próximos frente a los más lejanos por la escasez de fondos, y convirtiéndose en un cacique tradicional que reproduce «los peores vicios de la dominación política y económica». De ello deviene la condena moral del fenómeno clientelar: desmoralización, fraude, dependencia y sumisión, especialmente para la juventud rural, «condenada a vivir sin trabajar y sin ningún porvenir desde que salen de la escuela». Pero también, el rechazo de unas políticas de subsidios que generan el apoyo electoral para los gobiernos socialistas. Son la «moral del agradecimiento» y la «necesidad de la barriga» las que se imponen sobre el debate político.

De esta manera se conculca la pureza del sufragio universal, la libre expresión del pueblo soberano, el elemento «sagrado» de la democracia. Las masas rurales no están bien informadas y su formación es escasa, sobre ignorancia dice Diamantino, para decidir con objetividad entre los demagógicos lemas propagandísticos, ni son libres para elegir entre los candidatos. Nada se ha hecho para remediar esta situación de falta de

justicia, autonomía y miseria en el medio rural. Sin ellas la democracia total no puede existir.

### 3. LA PERSPECTIVA DEL ALCALDE-PATRÓN

En múltiples declaraciones públicas y conversaciones privadas los alcaldes implicados en la gestión de fondos del PER y la firma de peonadas insisten que es totalmente justo y necesario que los jornaleros eventuales reciban los subsidios sociales para poder vivir durante todo el año. Muchos de estos alcaldes que han firmado jornales falsos y que han sido juzgados y condenados por fraude a la Seguridad Social insisten en su inocencia, ya que consideran como una obligación pública, una cuestión de conciencia, el asegurar la subsistencia de sus convecinos. Observan las mejoras de las infraestructuras de los municipios y de la calidad de vida de los jornaleros como una conquista social, que no limita la libertad política de los ciudadanos en los pueblos. También se presentan como generosas autoridades dispuestas a luchar siempre por los más necesitados. La ilegalidad cometida por algunos de los alcaldes del PER ha encontrado incluso el beneplácito oficial del PSOE e Izquierda Unida.

En todo este asunto hay alcaldes que cobran la firma de las peonadas falsas, los menos (Moclinejo, Yonquera) y otros que exigen, en colaboración con los sindicatos, la reducción del número de peonadas para cobrar el subsidio de desempleo agrario puesto que en determinados municipios es imposible que un jornalero llegue a trabajar en el campo más de 30 o 40 jornadas al año. Al margen de toda la polémica que encierra este tema, parece claro que todo un grupo social de Andalucía necesita de la ayuda pública para vivir. Sin ella muchos pueblos carecerían de lo más mínimo. Los alcaldes insisten que el colectivo afectado no es demasiado amplio (en los últimos datos se hace referencia a unas 200.000 personas) y que los subsidios son tan escasos que son necesarios varios de ellos para mantener mensualmente a una familia.

### 4. LA OPINIÓN DEL JOVEN UNIVERSITARIO

Un joven estudiante italiano, Bruno Stirparo (2003), dejó plasmada su opinión sobre el clientelismo político en un trabajo sobre el poder político en la Italia del Mezzogiorno,

que por motivos comparativos hemos creído de interés mencionarlo en este texto. Tras hacer un recorrido por la historia italiana para destacar los procesos de configuración del poder político y la identificación de sus titulares, Stirparo llega a la conclusión de que en los últimos veinticinco años los gobiernos regionales han desempeñado un importante papel en la modernización social y económica, y que la autonomía regional ha disminuido la distancia entre gobernantes y gobernados para bien de la democracia. No obstante, el joven observa que esa democracia meridional carece de uno de sus elementos esenciales: la vigilancia y el control de las autoridades por la colectividad.

Las empresas públicas se han transformado en instrumentos de asistencia, de integración de los intereses de las familias y de otras empresas que mantienen y alimentan las relaciones de clientela entre la clase política y grupos activos en la sociedad civil. De esas relaciones deriva la subordinación de los gobernantes a las presiones, solicitudes y apetitos de grupos organizados de intereses. Por ello, cuanto más presente está el Estado en la sociedad, más legitimidad y prestigio pierde. Cuantos más recursos emplea el Estado, a través de los partidos, para reforzar el poder público y el consenso en el interés general, mayor es la lucha entre grupos, familias y organizaciones mafiosas para la apropiación de tales recursos.

La situación condiciona el comportamiento electoral en el sur. Los partidos en el gobierno italiano durante los años setenta y ochenta perdieron parte de su fuerza en el conjunto de Italia en las elecciones de 1990, pero en el Mezzogiorno la aumentaron, llegando a un elevado control en las administraciones periféricas, por lo que dominan la vida de la sociedad civil.

Si a esta situación política sumamos la debilidad de la estructura económica sureña y las limitaciones del mercado laboral, especialmente para los jóvenes, no es extraño comprobar las preocupaciones vitales de éstos. Conviene leer textualmente esta frase de Stirparo:

«El joven que intenta encontrar trabajo necesita en la mayor parte de los casos sufrir el bautismo de las recomendaciones y clientelas. O poner en funcionamiento la cadena de parientes y familiares, para llegar a influir sobre los políticos que deciden su destino social. El nacimiento laboral se marca con el

sello de los favores recibidos, que se deberán restituir pronto, dando lugar a un continuo intercambio de favores durante toda la vida. El trabajo, condición esencial de la afirmación y de la libertad individual del hombre, se convierte en un bien recibido por intercesión y favor, con lo que se refuerza la relación privada entre el necesitado y el poderoso, en detrimento de la relación ciudadano-Estado de carácter legal y universal».

Aunque la situación de sur de Italia es muy distinta de la de Andalucía por la existencia de grupos ilegales como la Mafia y la Camorra que controlan el mercado en sus diferentes especialidades, el fondo trágico y humano que refleja el texto al describir la realidad del clientelismo, si es trasladable a Andalucía.

## V CONCLUSIÓN

Pues bien, en todas las modalidades de clientelismo político que se han mencionado a lo largo del texto, el principal efecto incide sobre el hombre, sea como ciudadano, elector, militante o afiliado. En todas estas categorías humanas de la democracia se ha de gozar plenamente de los derechos reconocidos por la norma fundamental, la Constitución, especialmente el derecho a la participación libre en los procesos de toma de decisiones. Si las relaciones clientelares, por sus elementos consustanciales e implicaciones, vulneran la libertad de opinión y acción en la vida democrática, hemos de declarar al clientelismo político enemigo de la democracia, aunque estos efectos se diluyan exteriormente en un comportamiento «normal» de los ciudadanos.

El mayor daño del clientelismo político se gesta en el mundo interno, en la psicología, del cliente. Sus decisiones se basan en la presión emocional que han creado los intercambios de favores, de lealtades, de afectos, aunque estén presididos por una racionalidad individualista y finalista (*Zwegrazionalität*), como la definida por Max Weber. Se desdeña así el interés general y su persecución a través de la Racionalidad (*Ver-nunft*), con mayúsculas, con la que se debe enjuiciar la vida política democrática.

El comportamiento clientelar es una forma de comportamiento tradicional, que adaptado a las circunstancias de cada tipo de sociedad persiste desde tiempos inmemoriales en íntima connivencia con la conducta humana. El comportamiento político de base clientelar se relaciona con la política liberal y democrática, a partir de la creación de un mercado electoral y constituye una disfunción en la teoría política liberal-democrática. Su superación ha sido el gran objetivo de los demócratas radicales, sin que lo hayan conseguido dada la capacidad de metamorfosis del fenómeno. Por ello hablamos de clientelismo tradicional o caciquismo, que aún sigue vigente en algunos pueblos y lugares, del clientelismo de partido, del clientelismo burocrático subalterno y de la alta función pública. También existe clientelismo político en las contrataciones públicas y en determinadas actividades económicas, como las urbanísticas, y delictivas, el narcotráfico, por ejemplo.

El clientelismo político es una de las pestilencias y podredumbres que degradan la calidad de la democracia. Muchos autores hablan de esta mala calidad de la democracia española cuando observan la falta de responsabilidad política de las autoridades ante sus errores, la corrupción y la mentira que envuelve la escena política y el mismo clientelismo que bordea los límites legales permitidos por los principios democráticos tratando de vulnerarlos. Este es el problema principal, el mantenimiento de sistemas de toma de decisiones paralelos y ocultos que se superponen sobre los procedimientos legales establecidos.

## VI BIBLIOGRAFÍA

BRIQUET, J. L. (ed.): *Le clientelisme politique dans les sociétés contemporaines*. Paris : Press Universitaires de France, Series Politiques d'aujourd'hui, 1998.

CACIAGLI, M.: «The new Clientelism in Southern Italy» en S.N.EISENSTADT y R. LEMARCHAND (eds.), *Political Clientelism, Patronage, and Development*. Londres, Sage, 1981.



CACIAGLI, M.: *Clientelismo, corrupción y criminalidad organizada*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, Colección de Debate, 1996.

CAZORLA PÉREZ, J.: *El clientelismo de partido en España ante la opinión pública. El medio rural, la administración y las empresas*. Barcelona, ICPS, Working Papers, nº 86, 1994.

— *Estructuras y relaciones de poder en el medio rural español*. Granada, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Working Papers, 1996.

CLAPHAM, C. (ed.): *Private Patronage and Public Power*. Nueva York: St. Martin's Press, 1982.

CORZO FERNÁNDEZ, S.: *El clientelismo político. El Plan de Empleo Rural en Andalucía: Un estudio de caso*. Granada, Editorial Universidad de Granada, 2002.

DJURFELDT, G.: «Classes as Clients of the State: Landlords and Labourers in Andalusia» en *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 35, nº 11, 1993.

FERNÁNDEZ LLEBREZ, F.: «Caracterización y evolución del clientelismo político: su incidencia sobre la vida y la teoría política actual» (texto mimeografiado). Baeza, 1993.

GARCÍA ACOSTA, D.: «Política de subsidios y clientelismo en el campo andaluz» (texto mimeografiado). Baeza, 1993.

PAPADOPOULOS, Y.: *La transformation du clientelisme du parti en Grèce*. Ponencia presentada en el XV Congreso de la Asociación Internacional de Ciencia Política, 1991.

— «El clientelismo político» (texto mimeografiado). Baeza, 1993.

MUÑOZ PÉREZ, F.: «Prácticas clientelares a través del P.E.R.» (texto mimeografiado). Baeza, 1993.

ROBLES EGEA, A.: *Política en penumbra. Patronazgo y clientelismo políticos en la España contemporánea*. Madrid, Alianza Editorial, 1996.

STIRPARO, B.: Texto mimeografiado sin título. Granada, 2003.