

ECUADOR Debate

CONSEJO EDITORIAL

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira,
Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga,
Fredy Rivera Vélez, Marco Romero.

Director: Francisco Rhon Dávila. Director Ejecutivo del CAAP
Primer Director: José Sánchez Parga. 1982-1991
Editor: Fredy Rivera Vélez
Asistente General: Margarita Guachamín

REVISTA ESPECIALIZADA EN CIENCIAS SOCIALES

Publicación periódica que aparece tres veces al año. Los artículos y estudios impresos son canalizados a través de la Dirección y de los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones, comentarios y análisis expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

© ECUADOR DEBATE. CENTRO ANDINO DE ACCION POPULAR

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$ 30

ECUADOR: US\$ 9

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 12

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR US\$ 3

ECUADOR DEBATE

Apartado Aéreo 17-15-173B, Quito-Ecuador

Telf: 2522763 . Fax: (5932) 2568452

E-mail: caap1@caap.org.ec

Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

PORTADA

PuntoyMagenta

DIAGRAMACION

Martha Vinueza

IMPRESION

Albazul Offset



ISSN-1012-1498

Quito-Ecuador, diciembre del 2006

PRESENTACION /

COYUNTURA

La victoria de Rafael Correa y la ola progresista en América del Sur / 7-18
Hernán Ibarra

El enigma del voto étnico o las tribulaciones del movimiento indígena:
Reflexiones sobre los resultados de la primera vuelta electoral (2006)
en las provincias de la sierra / 19-36

Sara Báez Rivera y Víctor Bretón Solo de Zaldívar

Escenificaciones, redes y discursos en la segunda vuelta electoral / 37-50
Carlos de la Torre

Conflictividad socio-política / 51-56
Julio- Octubre 2006

TEMA CENTRAL

La crisis del clientelismo en Ecuador / 57-76
Pablo Ospina Peralta

Relecturas de la noción de clientelismo: una forma diversificada
de intermediación política y social / 77-102
Emmanuelle Barozet

El Clientelismo político como intercambio / 103-148
Susana Corzo Fernández

La Política del Don en la ruralidad Peruana / 149-160
Ladislao Landa Vásquez

DEBATE AGRARIO

La investigación Agroecológica: ¿Puede contribuir a la disminución
de los impactos ambientales? / 161-166

Susana Álvarez y Teodoro Bustamante

Desplazamiento poblacional y seguridad humana:
el caso de Carchi e Imbabura / 167-186

Tanya Korovkin y Zulinda Hernández

ANÁLISIS

De la intransigencia a la conciliación: el aprendizaje político
del movimiento obrero ecuatoriano / 187-204

Takahiro Miyachi

La responsabilidad de proteger elementos para el desarrollo
de una posición ecuatoriana / 205-220

Arturo Cabrera Hidalgo

Inicios de la Modernidad en América ¿Civilización o Barbarie? / 221-230

Pedro L. Basulto Ramírez

El clientelismo político como intercambio*

Susana Corzo Fernández**

Desde que el clientelismo se constituyera en objeto de estudio para los antropólogos y más tarde para los científicos de la política, se han ido transformando las definiciones y las interpretaciones sobre este fenómeno de forma apreciable. El mismo concepto ha sido tan maleable y flexible que se ha utilizado para describir diferentes prácticas que no siempre han respondido a la esencia de la relación de clientela.

Asimismo, las diferentes sociedades o culturas en las que se ha analizado el clientelismo no han contribuido a consolidar una definición aplicable a todos los contextos, porque el clientelismo se manifiesta de forma distinta en función del contexto en el que se utilice. Por ello, los estudios comparativos han derivado en caracterizaciones que en muchos casos han contribuido a confundir la forma de actuar de los ciudadanos con su forma de ser. No ha bastado relacionar el clientelismo con las etapas por las que los países han ido pasando para consolidar su desarrollo político y económico, como es el caso de los estudios realizados en Latinoamérica. Así como tampoco se ha aclarado su significado al identificarlo con los sistemas de dominación de pa-

tronos respecto de clientes, porque en pocos casos se trataba de clientes, tal y como lo describen la mayoría de los capítulos del libro de Gellner. En la mayoría de estos países –Marruecos, Argelia, Túnez, etc.–, la relación de intercambio estaba supeditada a una dependencia económica y social respecto de los poderes locales o estatales. Cuestión que impide el uso del intercambio sin sobrepasar los límites de la legalidad o de la objetividad en la distribución de los recursos públicos.

El hecho de que proliferaran los estudios sobre el clientelismo en América Latina, en la ribera del Mediterráneo, o en los países en transición hacia la democracia, ha sido un obstáculo, además, para detectar la funcionalidad del clientelismo y su versatilidad para adap-

* El artículo apareció en la versión electrónica num. 206, de Work Papers del Institut de Ciències Polítiques y Socials. Barcelona. Su publicación cuenta con la autorización expresa de la autora.

** Profesora Titular de Ciencias Políticas. Universidad de Granada.

tarse a cada país o comunidad, a cada contexto político, a cada sistema político, a cada cultura política y a toda práctica política en general, como instrumento válido para la democracia.

Por ello, se profundiza, en este trabajo en el concepto de clientelismo político y en su distinción de otros fenómenos confundidos con él, como la corrupción manifestada en el voto cautivo y el tráfico de influencias, por ejemplo, y el caciquismo. Se describe la estructura de la relación clientelar en los diferentes ámbitos de la política en los que se dispone de recursos públicos que puedan utilizarse como contenido del intercambio. Se exponen las funcionalidades de un fenómeno hasta ahora deslegitimado para el desarrollo de la democracia haciendo referencia a sus posibles patologías. Así mismo, se describen las nuevas manifestaciones del clientelismo moderno, sin que por ello se establezca una teoría general aplicable a todas las sociedades y culturas.

Evolución y manipulación histórica del concepto

El marco teórico que se ha ido reconstruyendo a medida que se han abordado los estudios de las diferentes manifestaciones de las relaciones de clientela, ha cambiado. Su transformación ha estado marcada por la determinación de la estructura de la relación clientelar, su contextualización y las características que se han identificado tras su aparición.

El origen del término demuestra la facilidad con la que se presta a la confusión y a la manipulación de quien halla, en sus funcionalidades, justificacio-

nes para considerarlo como un elemento patológico de la democracia y, a su vez, como un instrumento que disminuye los efectos de las ineficacias de los propios Estados y su administración. Por ello, a lo largo de siglos se ha puesto de manifiesto el atractivo de este término, de su estudio, y de sus efectos sobre el desarrollo y la consolidación democrática.

Los estudios etimológicos son una prueba de la versatilidad del término. En relación a la raíz latina del término clientelismo se señala la expresión "cliens". No obstante, la dificultad está en determinar qué expresiones o expresión es la antecesora de "cliens". Los diferentes estudios citan tres verbos posibles: *clinere*, *colere*, *cluere*.

El significado semántico de estos tres verbos es diferente. *Clinere* significa "apoyarse en", *cluere* "el que está atento a" y *colere* "habitar con". La evolución de estos verbos identifica a *colere* como la antecesora de la raíz *cliens*, pero su significado "habitar con", no es el más próximo a lo que se entiende por cliente según las connotaciones que ha tenido el concepto a lo largo de la historia. Cuestión que sí cumplen los otros dos verbos, *clinere* y *cluere*, aunque no se les reconozca finalmente como voces antecesoras de "cliens". Se trata, pues, de una muestra evidente de que en un momento determinado existió un interés concreto en aplicar el término cliente a un personaje diferente al que inicialmente correspondía, de forma que la evolución etimológica y semántica son contradictorias. Hallamos, por tanto, tres fenómenos ligeramente diferenciados en sus orígenes que finalmente se identifican con una sola palabra:

"cliens". A partir de las tres raíces se confunden tres formas diferentes de relacionarse.

En *clinere* y *cluere* la relación se define bajo una estructura social en la que existe una dependencia: "apoyarse u obedecer", y en *colere*, la relación se produce en situación aparentemente de igualdad: "habitar con", pero sólo en sus orígenes, porque más tarde evoluciona hacia *colens* o *colonus*, origen de la palabra colono en el medio rural (campesino), adaptándose a una relación de mayor dependencia económica que cuando se trataba de "habitar con".

Este hecho no sería trascendental si no fuese porque en unos casos la situación de los que se relacionan está sometida a un estado fuerte de dominación, en otro a un estado de semidependencia económica, y finalmente la tercera situación responde a una relación entre iguales. Así, lo que parece ser una confusión técnica proporciona el conocimiento de una estrategia sobrevenida tras el uso de las relaciones de clientela para diferenciar estratos sociales. Si en un principio se trató de establecer relaciones o lazos entre clases socialmente separadas (patricios-plebeyos en la Roma clásica), los intereses en mantener esa separación, y que unos predominasen sobre los otros, concedieron al clientelismo un poder que no tenía en un principio.

La formación de la ciudad, la crisis económica y las estructuras heredadas de los ejércitos etruscos fueron los factores que modificaron las relaciones establecidas por los propios ciudadanos de Roma, y los causantes del deterioro de las relaciones sociales, a pesar de la

superioridad de la civilización romana respecto de la de los etruscos. Estas relaciones, hasta ese momento, se desarrollaban entre estructuras sociales separadas, pero elegidas para intercambiar servicios de forma complementaria. Situación que cambió con la importación de las costumbres de los etruscos y de su estructura militar, que pretendían mantener las desigualdades y las dependencias económicas de unos grupos respecto de otros. Así, se deformó lo que en un principio gozaba de una funcionalidad positiva en cuanto a que aproximaba a los grupos distanciados por causas diferenciadas.

Siglos más tarde, el clientelismo político se convierte en un fenómeno polémico al cual dedican tiempo los antropólogos, sobre todo porque necesitaban un fenómeno que fuese útil al debate entre los defensores del "éticos" y del "éticos". El clientelismo se convertía en un símbolo de las diferencias entre el comportamiento y el lenguaje que se utiliza para describir ese comportamiento. De esta forma, la construcción lingüística ha demostrado que sirve para identificar múltiples fenómenos diferentes cuya conexión está en la relación de intercambio que se produce entre las partes afectadas. Ahora bien, las condiciones que rodean ese intercambio, el margen de libertad de la que gozan los que lo practican, las condiciones económicas, sociales y políticas, el tipo de relación entre los actores implicados, es decir, las condiciones micro y macro, dibujan un clientelismo diferente en cada situación.

Un ejemplo de ello está en cómo se ha utilizado en España el término clien-

telismo para identificar al caciquismo en detrimento del primero. Es difícil desligar el clientelismo del recuerdo de las relaciones entabladas durante la Restauración. Se trata de dos conceptos que se usan como si fuesen sinónimos.

El caciquismo fue la manifestación de un sistema de dominación¹ que frenó los errores del "encasillado". La mayoría de la producción científica sobre el caciquismo insiste en unir este fenómeno con el sufragio y los límites impuestos al mismo. No obstante, el caciquismo fue más allá de la formación de clientelas electorales en torno a los caciques, como veremos a continuación. Lo utilizan, por una parte, los caciques para defender sus intereses económicos, y por otra, el poder central para crear identidad nacional y controlar los gobiernos locales financiando su déficit (Alvarez Junco, J., 1996: 71-89). Su identificación con el fraude y la manipulación electoral está relacionada con la necesidad que tienen estos caciques de legitimar un poder, que ya tienen, y desmovilizar a las masas en un contexto de grandes desigualdades (Ortí, A., 1975: 256). Es más, llegó a ser una especie de "estructura paralela a la formal del Estado" (Tuñón de Lara, M., 1972: 155-238).

La mayoría de las clientelas que se formaban en torno al cacique, se generaban mediante el mecanismo del favor y la dependencia económica de los

clientes respecto del patrón. El caciquismo, en sí mismo, no se fundamentaba en estas clientelas sino que eran un instrumento más que utilizaba el cacique para corregir los errores del "encasillado", aún disponiendo de bolsas de votos incondicionales. En ningún caso la relación fue libre, no se daba algo a cambio de algo, sino que se obligaba a realizar una determinada acción bajo el temor de perder la subsistencia económica. Durante la Restauración se manifestaron dos tipos de favores que generaban relaciones de dependencia del cliente respecto del cacique. Por un lado, el favor privado se concedía por amistad, por protección de los dependientes y por relación familiar; y, por el otro, el favor público se producía para colectividades o grupos afectados por un mismo problema económico de un colectivo dependiente del cacique. En ambos casos, el mecanismo del favor se manifestaba como algo secreto y que había que ocultar para evitar que desapareciese.

El cacique obtenía con estos favores el apoyo incondicional de individuos y grupos que le concedían a su vez prestigio ante el poder central. Se constituía en representante ante el gobierno central. Él, ante sus dependientes era el único actor capaz de solventar sus problemas de supervivencia y mejora económica. Esta circunstancia también permitía al cacique el liderazgo del partido

1 La línea seguida por Jaime Vicens Vives, Tuñón de Lara y Alfonso Ortí se mueve en esta interpretación del caciquismo. Y María Sierra, en su investigación sobre la familia Ybarra, describe cómo los elementos que conforman la estructura del poder son la estrecha relación que existe entre la preeminencia económica y el protagonismo político (Sierra, M., 1992: 112-113).

político en el cual militaba, aunque esto no era importante porque la reciprocidad del favor entre la clase política española iba más allá de los colores partidistas, y predominaba la amistad y los compromisos entre caciques (Sierra, María, 1992: 99-102)².

Los recursos de los que disponían los caciques eran fundamentalmente privados; a casi todos les respaldaba una fortuna familiar que les atribuía una eficacia ante los ciudadanos. Les valía el interés por defender su patrimonio para garantizar su eficiencia. No obstante, no era el grado de influencia que tenían sobre el poder central sino su poder económico el que les hacía posible ofrecer contratos de trabajo, ascensos o traslados en la administración pública, o incluso influencias en la resolución positiva para sus favorecidos de conflictos entre éstos y el Estado.

Por tanto, el perfil de los caciques que describimos estaba basado en la caracterización hecha por Tuñón de Lara. Los caciques poseían sobre todo inmuebles, es decir, tierra. Eran grandes empresarios con posibilidad de contratar y emplear, y tenían gran capacidad para

influir en la toma de decisiones económicas, políticas y administrativas, porque pertenecían al mundo de la Banca, la Iglesia, el Ejército o los burócratas. Cuatro ámbitos en los que abundaban apellidos de caciques que se dedicaban a la política, directa o indirectamente. Los mecanismos que utilizaban, además del favor, eran el miedo³, la violencia psíquica, simbólica e incluso física. Incluso la corrupción se utilizó en todos los casos, y la manipulación de los resultados electorales, en determinadas regiones (Tuñón de Lara, 1975: 123).

El caciquismo no sólo se producía en épocas de campaña electoral, sino que constituía la forma en que se desenvolvían las relaciones entre las elites económicas, tratando de legitimarse como poseedores del liderazgo político, y los ciudadanos. No obstante, destacaba su utilización en aquellas circunstancias en las que no existía certeza de ganar elecciones utilizando el "encasillado". En estos casos, y ante la incertidumbre, los caciques utilizaban a sus "clientelas dependientes" para recabar mas votos.

Las candidaturas de cada partido eran producto del consenso entre las fa-

2 En los legados del Archivo Histórico Nacional existen pruebas de que caciques que apoyaron o militaron en el partido Conservador solicitaban favores a ministros liberales y viceversa (Sierra, María, 1992: 106).

3 Tuñón de Lara hace una clasificación de tipos de caciquismo en orden al grado de presión que ejercen sobre sus clientes y que es específico de cada comunidad autónoma. Por ejemplo en las tierras castellanas y Galicia habla de caciquismo persuasivo, y en Andalucía, Extremadura y la Mancha de caciquismo coactivo que utiliza al Estado para falsificar las elecciones. También en un estudio realizado sobre el terror y el miedo en América Latina, cuando se habla de miedo como una forma de violencia política, se hace alusión a que es consecuencia de una coerción asimétrica y relaciones de poder entre desiguales (Torres Rivas, E., 1996: 73-88)

milias influyentes cuando no existía el monopolio de una sola. Quien determinaba los candidatos en cada lista era el poder central, a partir de la información que requerían de los gobernadores civiles de cada provincia. (Tusell, Javier, 1995: 23-54)⁴. Javier Tusell describe el proceso que traemos a colación, para justificar una de las diferencias fundamentales entre el caciquismo y el clientelismo político (moderno o de partidos).

En este proceso, el Subsecretario del Ministerio de la Gobernación solicitaba de los gobernadores civiles un informe con el nombre de las personas influyentes en cada localidad⁵ y provincia. Además, requería también el nombre de los cargos ocupados a nivel local y provincial, las alcaldías vacías, el número de simpatizantes de cada partido o sindicatos y las posibilidades de conflicto si se imponían resultados muy diferentes a los que esperaba la población; por ejemplo, que en un municipio con 6.000 afiliados de un sindicato de izquierdas no obtuviese ningún escaño para un partido de izquierdas podía generar escándalo. La autoridad debía cuidar estos detalles para impedir que se generasen sospechas y se restase legitimidad a las elecciones celebradas.

A través del Ministerio de la Gobernación se estudiaba dónde existían vacantes para introducir personas extranjeras a esa localidad, qué localidades eran afines al gobierno central y qué in-

termediarios tenían compromisos con determinados caciques, para recabar el mayor número de votos tanto de unos como de otros. Tal fenómeno se conoce con el nombre de "pucherazo". Finalmente se elaboraban las listas desde Madrid, por parte del Ministro de Gobernación, y se enviaban a los gobernadores civiles para que coincidiesen con los resultados obtenidos tras las elecciones.

Como se aprecia, en ningún momento de este proceso han intervenido las clientelas manifestando su voluntad. Entonces: ¿qué papel desempeñaron en el caciquismo? Tal y como demuestran los legados históricos del Archivo Histórico Nacional (A-19 a A-29) eran un instrumento del sistema de dominación que trataba de dar legitimidad a los resultados electorales. Se utilizaban las clientelas, o lo que es lo mismo, el cacique requería de los votos de sus dependientes o de los benefactores de sus favores, cuando intuía que el "encasillado" no iba a conseguir que los resultados electorales coincidiesen con lo pre-dispuesto desde el poder central.

El clientelismo en el caciquismo fue un instrumento al servicio del fraude y la corrupción. Demuestra su utilidad para perpetuar un sistema de dominación, pero en ningún caso se trata de un mismo fenómeno que se manifiesta en períodos distintos con características similares.

El clientelismo político es la conse-

4 Aunque la investigación de Tusell se refiere a 1930, el procedimiento era el mismo que el practicado durante la Restauración ya que lo describe como un residuo que perdura en el tiempo.

5 Tusell expone que en Granada existen 35 caciques de los que destacan por su influencia los Moreno Agrela y los Sánchez Acosta. (Tusell, J., 1976: 305).

cuencia de la utilización de las relaciones de clientela en el marco de la política. Por ello, ha de diferenciarse la relación de intercambio que se produce en la formación de clientelas, del fenómeno hacia el cual deriva su utilización, como pueden ser la corrupción, el tráfico de influencias, el fraude, el caciquismo, etc. De la misma forma que no necesariamente tienen que derivar unos en otros.

La corrupción es el término que más se relaciona con el clientelismo político, incluso identificándolos. Uno de los motivos por los que se confunde a ambos términos está en que, tanto en el clientelismo como en la corrupción, se produce un intercambio; no obstante, esta característica no es suficiente como para equipararlos porque ambos fenómenos, aunque se recalca la parecida función instrumental que tienen, (Graziano, L., 1980) —en cuanto a que privatizan la vida pública y tratan a los bienes públicos como elementos divisibles, excluyentes y a los que se les da un precio—, no se desenvuelven dentro de los mismos parámetros de legalidad. Se aprecia que la razón principal de su identificación se encuentra en que el

clientelismo, en ocasiones, puede ser un instrumento al servicio de la corrupción, y ésta, a su vez, puede ser consecuencia del clientelismo cuando a partir de él se sobrepasan los márgenes de la legalidad. En ambos casos, se vinculan, pero no necesariamente van unidos.

Se entiende, en este trabajo, por corrupción política aquella situación cuya iniciativa procede tanto desde la autoridad, y se dirige a actores que no lo son para incrementar el poder de ésta (corrupción ascendente), como desde los actores hacia la autoridad (corrupción descendente) para incrementar el patrimonio de los mismos (Belligni, S., 1987: 61-68). En ambos casos se sobrepasan los límites de la legalidad para obtener beneficios *extrapositionales*, es decir, ajenos a la remuneración de la actividad que se desempeña. A veces, implica deslealtad, traición, e incumplimiento deliberado del sistema normativo y de lo que podríamos denominar código moral, social y jurídico (Theobaldi, R., 1990). El intercambio se produce de forma implícita, aunque se explicita en el ejercicio no responsable de funciones políticas o administrativas. En términos jurídicos⁶, la corrupción política se con-

6 Las legislación que regula la Corrupción en España se corresponde con la L.O. 9/1991 de 22 de marzo, en la que se hace referencia, en su introducción, al tráfico de influencias, y la reforma del Código Penal de 1995, Título XIX arts. 404-445. (Jiménez de Parga, 1997: 137-138). Además, con carácter preventivo, la Ley de Contratos del Estado establece como sistema ordinario de contratación, el de concurso. Las finanzas cuentan con el control interno por parte de la Intervención General y el Tribunal de Cuentas. En la lucha contra la corrupción también aparecen las medidas para controlar las actividades económicas de las personas que desempeñan cargos públicos (Ley de Incompatibilidades Ley 12/1995 de 11 de mayo), controlar el uso de los gastos reservados (Ley 11/95 de 11 de mayo) y de la financiación de los gastos de los partidos políticos (Carmona, M., 1995: 66-70).

creta en el soborno, –que consiste en pagar una cantidad de dinero a cambio de no cumplir con una obligación–, y la extorsión, que garantiza la eficacia y rapidez en el cumplimiento de una obligación (Garzón, E., 1995: 46) que no tendría que retardarse⁷, pero que para evitarlo se utilizan mecanismo ilegales.

Della Porta e Ives Meny especifican que el intercambio que se produce está basado en cambiar decisiones por dinero (Weingrod, 1968: 379), no median la lealtad ni la confianza como características específicas de la relación de clientela (Graziano, L., 1980; Della Porta, D., Meny, I., 1995: 235). El intercambio en la corrupción se produce en los márgenes de la ilegalidad y la ilegitimidad, ya que se cuestiona la supervivencia del sistema, como totalidad, al significar un desorden social que corre el riesgo de extenderse (López Escalera, N., 1997: 117-118). Además, con la corrupción se produce inquietud entre la población porque esas actitudes y prácticas no encajan con los patrones sociales de las conductas aceptadas para el desarrollo de la actividad pública (Jiménez de Parga, 1997: 139).

La corrupción, además, por ser un hecho ilegal e ilícito, se desenvuelve en la clandestinidad (Padioleau, J.G., 1975 y 1982) y tiene altas dosis de ocultismo⁸ (López Escalera, N., 1997: 119), crece en la oscuridad como los hongos (Moreno Ocampo, L., 1997: 425) para no facilitar pruebas que demuestren los delitos o supongan una llamada a la responsabilidad política y generen una posible y obligada dimisión.

Las causas que motivan la aparición de la corrupción, según Chocano, son tres: la predisposición a querer practicarla, la posibilidad de hacerlo y el convencimiento de que se obtiene más de lo que se arriesga (Chocano, A.J., 1995: 59); no obstante, la aparición de la corrupción, su propia naturaleza y noción no siempre van unidas a una matriz teórica (Bobbio, N., 1984: 11), aunque tratemos de aproximarnos a estos tres aspectos a través de sus propias manifestaciones.

Las características de los procesos corruptos están condicionadas porque el actor que practica la corrupción intercambia algo que no es suyo, no le pertenece, y, aunque reciba un beneficio

7 Existen numerosas figuras para determinar el tipo de corrupción: cohecho, fraude, tráfico de influencias, malversación de fondos, estafa, falsificación de documento público, etc. En nuestra investigación no entramos en ellas porque no es lo que nos acerca a comprender las diferencias con el clientelismo, sólo las señalamos a modo de información.

8 Heidenheimer, A.J. y otros consideran que en las democracias modernas se registran tres tipos de corrupción, la gris, la negra y la blanca. La corrupción negra es aquella en la que se incluyen las violaciones más escandalosas de las reglas establecidas. La corrupción blanca es la que es tolerada por la mayoría, pues se integra en las corruptelas o malas costumbres, de imposible erradicación. Y finalmente, la corrupción gris que es la más difícil de detectar porque nadie quiere hablar de ella, (Jiménez de Parga, 1989: 218).

añadido, los efectos de su decisión no recaen sobre él porque la otra parte utiliza el contenido del intercambio como resultado de la valoración externa o ajena; tiene un precio y puede traducirse en una compraventa. En el clientelismo no se intercambia un contenido al que pueda atribuírsele un precio estándar, la valoración surge desde la interpretación subjetiva de lo que la otra parte está dispuesta a intercambiar.

En la corrupción se posee información de la que carecen los que están por encima jerárquicamente, por lo que se desenvuelve dentro de lo oculto y secreto. Por todo ello, las relaciones de clientela pueden estar al servicio de la corrupción, así como el propio clientelismo, pero tal situación no significa que sean lo mismo. Se pueden establecer las siguientes diferencias: los mecanismos de exclusión e inclusión son diferentes en el clientelismo que en la corrupción.

En esta última es más difícil introducirse porque mientras que en el clientelismo el incremento de clientes supone un crecimiento de apoyos y votos, en la

corrupción se requieren actores con posibilidad y disponibilidad económica capaces de ofrecer beneficios económicos (Sapelli, G., 1994: 27-29) e influencias. Por tanto, el grado de exclusión es mayor en la corrupción que en el clientelismo. En este último no hay límites para introducirse en la relación.

Una segunda diferencia es que en la corrupción existe plena conciencia de la ilegalidad de la actuación. El actor que la practica la elige conociendo que ha de ocultarla. En el clientelismo, por el contrario, quienes lo practican no tienen conciencia de estar realizando algo que hay que esconder aunque no se haga público. Los actores que se oponen y lo critican son los que a posteriori no se benefician de la relación y la comparan con la suya. Por consiguiente, existe más un resentimiento que un reconocimiento de que sea una ilegalidad o un acto ilegítimo⁹.

La corrupción política, por tanto, además de ser un elemento de rechazo del orden simbólico de la ética política¹⁰, inmerso en el discurso político y en la opinión pública, no es aceptado ni

9 Tanto Robert, K. Merton como Samuel P. Huntington no muestran una actitud beligerante contra la corrupción ya que le conceden una función integradora de los marginados del sistema, aunque a nuestro entender ambos confunden el clientelismo con la corrupción y el voto cautivo (Merton, 1957; Huntington, 1968).

10 En un estudio realizado sobre la corrupción en España se establece la relación estrecha entre ésta y la Historia Moderna de España para desvincularla del gobierno socialista. Para tal fin se hace un recorrido por el siglo XIX y XX y se describen los instrumentos corruptos que se utilizaron en los diferentes períodos históricos pero no es suficiente como para considerarla parte de la cultura política española (Heywood, P., 1995: 89-91) y de sus comportamientos.

pública ni privadamente¹¹, ni siquiera por quienes lo practican. No ocurre lo mismo con el clientelismo político que aunque también está en la doble estructura normativa: orden simbólico, orden estratégico¹² (Becquart-Leclercq, J., 1984: 77-94), comienza a ser aceptado. En la mayoría de los casos es aceptado como algo a lo que todos están dispuestos a acogerse si ello obtienen un beneficio; aunque no se suele reconocer explícitamente, por la carga simbólica que se le ha dado a tal práctica a lo largo de la historia. Es decir, su aceptación se realiza en conversaciones propias de contextos o círculos de confianza, pero no de forma pública.

Por otra parte, de entre los fenómenos identificados con el clientelismo como el voto cautivo, hay que aclarar que se trata de un hecho que manifiesta cierta manipulación del voto. En países como Brasil, se han utilizado estrategias tales como acumular indigentes para ofrecerles durante un día bienes de todo tipo y obligarles a votar a un partido (voto gregario), o amenazar con cualquier medida económica, como el despido, a un colectivo dependiente económicamente de un patrón (voto vendi-

do). En ambos casos son equiparables a fenómenos como el caciquismo, donde la clientela está al servicio del fraude y la corrupción, pero no se trata del clientelismo en el sentido en el que se define en este trabajo.

Definición del clientelismo como intercambio en las sociedades democráticas

Si como hemos visto, el clientelismo político es un instrumento al servicio de múltiples intereses, y de ahí derivan sus consecuencias, siempre habrá que desligar el intercambio de los objetivos que se busquen con el mismo. Se entiende el clientelismo político como la consecuencia de una relación personal de intercambio, en el ámbito de la política, que se establece de forma voluntaria y legítima, dentro de la legalidad, entre los que pueden ocupar u ocupan cualquier cargo público y los que desean acceder a unos servicios o recursos públicos a los que es más difícil llegar, que no imposible, de no ser por este vínculo o relación. Se trata de un intercambio extrínseco entre partes, que beneficia a ambas, porque su situación de desigualdad funcional no afecta al intercambio

11 De cualquier forma la corrupción, según Franco Cazzola (1988), provoca malestar desde el punto de vista ético o moral, pero su interpretación depende de la teoría que la observe. La moralista lo ve de forma diferente a como lo ve la integracionista (Merton, Abueva, Bayley, Left-Leys, etc), la institucionalista (Huntington, Heidenheimer, Scott, etc) o la economicista (Nye, Pinto- Duchinsky, Adckerman, etc.); tanto es así que cada una de estas teorías detecta distintas causas y efectos. Si para los moralistas las causas son múltiples y el efecto mayor es la deslegitimación, para las otras tres los efectos son el desarrollo, el bien social, económico o político (Cazzola, Franco, 1988: 18).

12 Este autor alude con estos términos a lo que en palabras cotidianas expresamos con el dicho "una cosa es la que predico (simbólico) y otra lo que hago (estratégico)".

que ambas partes requieren para alcanzar sus fines.

En la definición propuesta se explica que se trata de una relación política, porque no es exclusivamente económica o de amistad, ni tampoco de solidaridad. Reporta un beneficio, no necesariamente cuantificable, a partir de un intercambio directo e indirecto que se produce en el ámbito de lo público aunque responda a mecanismos propios del mercado privado (Günes-Ayata, 1994: 19-26).

Se practica desde la opción libre de elegir o no tal vínculo, porque no se concreta de forma explícita en un acuerdo ni tampoco bajo presión directa. Ambas partes eligen libremente esta forma de actuar porque les aporta aquello que desean obtener. La entrada en la relación se hace voluntariamente ya que la vinculación entre ambas partes no es de dependencia sino de complementariedad de intercambios. Es más, al existir otros actores que pueden sustituir a cualquiera de ellos, introducen un margen de competitividad bastante considerable. Si aceptásemos la dependencia de una parte sobre la otra se supondría la existencia de un estado de dominación, lo cual es incompatible con el hecho de que ambos actores comparten valores y orientaciones cognitivas que conceden al intercambio la legitimidad para practicarlo (Silva, C., 1994: 167). Esta relación deja de ser legítima cuan-

do provoca perjuicios a un tercero, en cuyo caso también pasa a ser ilegal y por tanto no responde a las características del clientelismo político, sino a las de la corrupción y fraude¹³.

Además, en la definición se menciona el concepto de legitimidad, debido al papel que desempeñan las relaciones de clientela. Como exponía Weber, "la dominación no se basta a sí misma con la obediencia de los dominados, sino que ha de contar con la aceptación o percepción de la autoridad como legítima para ejercer sus mandatos" (Weber, M., 1993: 170-175). En este sentido, la legitimidad está condicionada, también, a la eficacia con la que cuentan las instituciones políticas para que el dominado confíe en esa autoridad (Linz, J., 1978: 97ss.). Por consiguiente, además de encontrar esa legitimidad en las elecciones, en las que se respetan los principios de universalidad, igualdad y libertad, las relaciones de clientela pueden desempeñar un papel importante en la legitimación de las actuaciones de los representantes elegidos. Las relaciones de intercambio, que en ellas se establecen, son un elemento que favorece la consolidación de la legitimidad de la autoridad en un estado imperfecto, en lo que a eficacia se refiere. Dichas relaciones acercan a los actores que intervienen en la relación reforzando la percepción eficaz sobre las instituciones públicas.

13 En otro epígrafe diferenciamos las relaciones de intercambio por el ámbito en el que se desenvuelven. Cuando son un instrumento al servicio de la subversión del orden jurídico, éticamente establecido, dejan de ser relaciones específicas del clientelismo y pasan a ser fraude y corrupción.

En consecuencia, el clientelismo atempera la frialdad que genera la lejanía entre el Estado y la Sociedad (Günes-Ayata, A., 1994: 51-52) de manera que el ciudadano concibe aquello que practica como una forma de acercarse a la toma de decisiones. El intercambio da sentido a su participación política, al obtener una respuesta eficaz y concreta del Estado que satisface sus necesidades. Esto no significa que pueda sustituir a la participación política como medio formalmente establecido para relacionarse con el Estado, sino que las relaciones de intercambio tienen capacidad para complementar las deficiencias de los canales de comunicación (ciudadano-administración) formalmente establecidos (Escobar, C., 1994: 158).

Si tenemos en cuenta que la organización y distribución de recursos y servicios públicos depende de la decisión de la autoridad y de la agenda política, el hecho de que el ciudadano exprese sus demandas y esto determine las prioridades de la agenda, conlleva una eficacia que incrementa la capacidad de presión y hace efectiva la representación de los electores que participan de la relación clientelar.

En cuanto a la desigualdad funcional a la que se ha hecho referencia en numerosos estudios, reconocen el perfil de los que practican las relaciones de clientela en el contexto estudiado, de ahí que se destaque a las partes que ocupan una posición diferente, pero la cuestión radica en que ambas desean establecer el intercambio. Es más, el contenido lo determinan ellos, y en esa determinación son iguales ante el recurso del que disponen: el voto, el apoyo, etc. Cada parte busca en la otra un be-

neficio. La posible interpretación que desde fuera se realiza y el lenguaje con el que se describe, están supeditados a la subjetividad de quien está ajeno al intercambio o no participa del mismo.

En cuanto al papel que juegan los intermediarios depende del lugar y del contexto que se elija como objeto de estudio. Los partidos políticos tienen un protagonismo incuestionable en el clientelismo político en las sociedades democráticas consolidadas, de ahí que sean un elemento importante en el establecimiento de intercambios y en la determinación del tipo de clientelismo político que se genere: clientelismo electoral, clientelismo de partido y clientelismo burocrático. Los intercambios son similares e incluso los actores que los llevan a cabo son los mismos; lo que cambia son los contenidos de los intercambios. En el primer caso se intercambian votos por respuestas eficaces a colectivos clientes; en el segundo, apoyos por apoyos y, en el tercero, recursos públicos por apoyos.

Estructura de la relación de intercambio: beneficios extrínsecos o intrínsecos

La amplia gama de estudios realizados sobre el clientelismo permiten extraer características de los procesos comunes que se desarrollan a partir de los diferentes intercambios en los distintos países estudiados. No obstante, aunque no son útiles para extraer una teoría general, lo son para deducir el proceso que se repite en todo proceso de intercambio. En concreto, en las motivaciones que conducen a los diferentes actores a introducirse en esta relación, la percepción que se tiene de este fenómeno

no y los vínculos que se establecen es lo que se pretende explicitar.

Toda relación de clientela exige la participación de dos actores como mínimo. No es decisión de un sólo individuo sino que han de existir dos voluntades o más para que se produzca. La decisión de implicarse en ella es individual al tener que comprometerse con la otra parte en mantener un intercambio preestablecido, aunque no particular y excluyente. El compromiso se establece entre sujetos individuales, aunque los beneficios no sólo tienen que repercutir sobre éstos, sino que pueden hacerlo sobre colectivos o grupos.

Por ejemplo, en la participación política, como acción individual o colectiva, puede manifestarse el primer estadio del clientelismo porque esté motivada por el interés en conseguir un bien. El político promete una serie de actuaciones, y el votante le vota para beneficiarse de dichas actuaciones o los ciudadanos se movilizan para reivindicar un bien al Gobierno. De la misma forma se trata de una relación de intercambio que puede llegar a ser de clientela. La tradición conductista, entre otras, permite comprender algunas de las razones que subyacen a las diferentes formas de participación política (Marsh, D., 1997: 69) y de clasificar al clientelismo político como una forma de participación eficaz (Boissevain, J., 1966: 18-33; Weingrod, A., 1968: 377-400, 1977: 41-52; Powell, J.D., 1970: 411-425; Silverman, S.T., 1970: 327-339). En este sentido, el reconocimiento de las relaciones de clientela política, como forma de participación, conllevan la concesión al ciudadano de un margen más amplio para

incidir en la toma de decisión, que la simple participación electoral.

En el clientelismo electoral, siempre que el cliente recibe la contraprestación a su voto mediante una actuación que le favorece, indirectamente está participando en la construcción de su futuro. Ahora bien, se trata de un arma de doble filo porque las relaciones de clientela son susceptibles de contaminarse y llegar a constituirse en corrupción, tráfico de influencias, etc.,. Por ello, la interpretación novedosa que propone al clientelismo, como un fenómeno que puede desempeñar una función positiva, parte de una concepción limpia y transparente de los intercambios que se produzcan. Todo lo que sobrepase esa transparencia dejará de ser clientelismo para ser otra cosa diferente; no obstante, no es fácil relacionar ambos conceptos, clientelismo y participación política por la carga peyorativa que tiene el primero ya que si se desvincula de todo tipo de corrupción o acción ilegal, los propios ciudadanos pueden llegar a considerar a la participación en redes de clientelas como una forma eficaz de reivindicar demandas a los poderes públicos.

En toda participación puede existir un componente violento o pacífico, de la misma forma que puede existir una motivación ideológica progresista o conservadora, pero no entraremos en este aspecto. La cuestión es que en ambos casos el intercambio pretende alcanzar un fin. Se trata de un intercambio buscado que se enmarca dentro de la legitimidad de buscar aquello que a uno le satisface. Los estudiosos de la psicología reconocen la predisposición

innata que todo ser viviente tiene de mejorar su situación. Si aceptamos esa afirmación aparentemente obvia, una de las principales motivaciones que inducen al individuo a participar en política, o a introducirse en la relación clientelar, es la de mejorar su situación¹⁴.

En la línea mantenida por George Simmel en sus diferentes investigaciones, todo lo que hace el hombre está movido por el propio interés. Este autor afirma que en toda relación existe un “dar para recibir” y que la mayoría de las relaciones humanas son relaciones de intercambio.

Por tanto, el clientelismo político como intercambio, puede entenderse, desde el punto de vista de Simmel, como “la acción recíproca más pura que componen la vida humana en la medida en que ésta ha de ganar sustancia y contenido” (Simmel, G., 1977: 48). De esta misma forma, cuando el ciudadano participa en política es porque va a repercutir positivamente sobre él, y si entabla una relación de intercambio a tra-

vés del clientelismo político no es porque dependa de lo que le ofrece la otra parte, como en el caciquismo, sino porque desea ese intercambio como fiel reflejo del sentimiento que tiene de sus carencias (Simmel, G., 1977:49).

En toda relación de intercambio el contenido ha de ser valorado por quien participa de la relación. Toda valoración que sea ajena a las personas o grupos que participan del mismo está supeditada a otros condicionantes que nada tienen que ver con lo que ocurre en el intercambio. En esa relación de intercambio, que varía según el tipo de clientelismo de que se trate, tanto una parte como la otra valoran lo que reciben de forma subjetiva y lo consideran como algo más valioso de lo que ofrecen a cambio¹⁵. El valor no lo da un precio fijado por el mercado, por eso no es una compra-venta. Se trata de una valoración subjetiva que conlleva el vínculo que se establece con la otra parte.

Es muy gráfico el ejemplo de un ciudadano que solicita un préstamo a una entidad bancaria para comprar una vi-

14 Thomas Hobbes (1588-1679) llegó a la conclusión de que todos los individuos deseaban sobre todo lo mejor para sí mismos, y cuanto más mejor. Afirmaba que les movía el egoísmo natural de buscar un beneficio subjetivo que no siempre coincidía con el beneficio objetivo. Más tarde, otros autores le dan la razón cuando mencionan ejemplos como el suicidio, el altruismo, etc., como situaciones donde se duda de quién está en disposición de elegir lo mejor para sí. Se trata de un debate antiguo que retomamos más tarde cuando cuestionamos la pertenencia del voto como derecho o como privilegio.

15 A diferencia de lo que defiende Panebianco cuando explica que “la relación entre un líder y sus seguidores debe concebirse como una relación de intercambio desigual en la que aquel gana más que este” (Panebianco, 1990: 64), en esta investigación consideramos que el valor que se da al bien intercambiado es difícilmente cuantificable de forma objetiva ya que el valor real en el intercambio sólo lo da el propio individuo que lo practica, como veremos más adelante.

vienda. Él sabe perfectamente que la vivienda va a costarle mucho más al tener que pagar ese préstamo, pero valora de forma positiva el hecho de disponer de una vivienda, en el presente, a pesar de no disponer de dinero. Los costos de capital le impiden comprarse un nuevo coche o amueblar la casa de forma lujosa, pero a su vez goza de una vivienda en el presente, en el lugar que él desea, y sin tener que esperar a ahorrar el dinero necesario para tal fin. El banco, por su parte, corre el riesgo de no recuperar lo invertido, pero a pesar de ello su beneficio económico supera ese posible costo y entabla la relación. Ambas partes eligen, según sus deseos, el camino y los medios para alcanzar sus fines.

El medio es el intercambio, el mismo que se utiliza en el clientelismo político sea del tipo que sea. Ahora bien, no podemos identificar lo que se intercambia, porque, en el ejemplo, ambos actores actúan y disponen de bienes privados, y en el clientelismo, los bienes intercambiados son públicos y privados. Sin embargo, es un ejemplo que sirve para comprender el clientelismo político porque, además de suponer un intercambio, implica una renuncia a otras actividades o a otras formas de conseguir el fin buscado.

En el ejemplo descrito, la vivienda no sólo le resulta a priori una *igualdad valorativa objetiva* porque le produce una ventaja subjetiva, de forma que equilibra el costo o sacrificio económi-

co con el beneficio (Simmel, G., 1977: 66-67) de tener la vivienda en el presente, sino que le supone renunciar a otras compras para financiar el préstamo.

En el clientelismo político, de la misma forma, cuando un individuo entra en la relación de clientela electoral, burocrática o de partido, a priori valora el intercambio de forma objetiva. En el caso del clientelismo electoral, por ejemplo, el voto se equipara objetivamente a los beneficios que va a obtener de su representante elegido, y el costo que supone renunciar a votar a otro partido está compensado con la valoración subjetiva que hace sobre lo que recibirá a cambio de su voto. Es la carencia lo que mueve hacia el intercambio, y es esta necesidad la que añade ese valor subjetivo a lo intercambiado.

Si diferenciamos la forma de intercambio que se manifiesta en cada tipo de clientelismo, los comportamientos cambian ligeramente en función del bien intercambiado¹⁶. En el clientelismo electoral el votante da su voto, el cual le pertenece por derecho, (Mckenzie, W.J.M., 1962: 27) a aquel partido que le va a proporcionar las prestaciones que desea recibir de la administración o del Estado en su conjunto. No sólo son favores que se intercambian por votos (Weingrod, A., 1968: 377-400) sino que son recursos públicos que se distribuyen de forma acorde con un programa electoral determinado. En el clientelismo burocrático el cliente, co-

16 Panebianco destaca la insuficiencia de definir el poder como una relación de intercambio porque no se concreta el contenido de lo que se intercambia. Por eso, cuando se concreta el contenido del mismo es fácilmente identificable.

mo individuo agregado o parte del grupo, concede su apoyo al intermediario del que dispone para relacionarse con el poder, a cambio de ser tratado positivamente y con preferencia como grupo objetivo en sus actuaciones.

En el clientelismo de partido, el cliente da su apoyo a un líder, facción o corriente a cambio de obtener un beneficio en la distribución de los recursos y servicios públicos cuando esta facción, líder o corriente alcance el poder.

En el primer caso, la parte contraria, tradicionalmente identificada con el patrón, accede o continúa en el poder; en el segundo, se mantiene de forma estable, y en el tercero se promociona social y políticamente para mantenerse o crecer en las cotas de poder.

En los tres casos la relación de intercambio supone un beneficio subjetivo para quienes lo practican. Ahora bien, ¿es éste el único medio o la única vía para obtener los bienes que se desean conseguir?; si fuese así, estaríamos hablando de beneficios intrínsecos, es decir, sólo se pueden conseguir a través del clientelismo. Por el contrario, si se pueden obtener por otros medios estamos hablando de beneficios extrínsecos (Blau, P., 1966: 93).

El grado de persuasión en cada tipo de clientelismo es distinto. En el primer caso, depende del nivel de competencia electoral entre partidos; en el segundo, de la práctica del principio de universalidad en el uso de los recursos públicos y, en el tercero, del grado de organización, representación y participación real de los interesados y de los afectados por las decisiones de la autoridad pública. No obstante, el grado de domina-

ción viene definido por la exclusión que se produzca para aquellos que no entran en la relación.

Para Simmel el intercambio supone el primer contacto con la justicia. En el clientelismo político esto es importante porque es lo que influye en que se generen unas consecuencias que lo convierten en un instrumento al servicio de determinados fines. Por ejemplo, bajo un sistema de dominación, "el que está por encima" obtiene "del que está por debajo" aquello que se le antoja. El dominante no requiere de un intercambio y de la voluntad del otro para obtener lo que desea del otro, simplemente se lo quita. *"Frente al expolio o al regalo, en los cuales se agota el impulso subjetivo, el intercambio, implica una valoración objetiva, una reflexión, un reconocimiento mutuo, una reserva del deseo subjetivo inmediato. Que esta reserva no sea voluntaria sino obligada a causa de la desigualdad de poder carece de importancia puesto que lo decisivo es que esta desigualdad no conduzca al robo sino a la acción objetiva común que surge de la reciprocidad de los sujetos. El intercambio es el primer medio de vincular a la justicia con el cambio de la propiedad, al ser receptor y donante a la vez"* (Simmel, G., 1977: 347).

Si se reconoce a la relación de clientela política como de intercambio, se supera, en cierta medida, y con las precauciones necesarias, la idea comúnmente transmitida y aceptada de que el clientelismo sea específico de un sistema no democrático o de un sistema en transición. El rechazo a este fenómeno no está en él mismo sino en que hay otra persona, ajena a la relación, que

desea obtener los mismos beneficios y no los recibe porque no es cliente. Esa es la parte oscura del clientelismo y lo que influye para que el contenido sea extrínseco o intrínseco. Como expresa Simmel no es el deseo tan sólo el que otorga al objeto su valor práctico y eficaz, sino el *deseo de otro* (Simmel, G., 1977: 45).

Cuando un individuo observa lo que adquiere un tercero es cuando añora que él también lo desea. El hecho de comparar su situación con la del que está cerca, le invita a determinar y definir sus carencias, motivo por el cual el clientelismo tiende a ser tachado por aquellos que puntualmente no se benefician de él y aceptado por los que lo practican y se benefician. Ocurre tanto a nivel individual como cuando, desde el sentimiento de pertenencia a un grupo, clase, facción, etc., se descubre esta carencia. Esto lleva a pensar que otra de las motivaciones que conduce a este tipo de prácticas no es la relación individual, únicamente, sino también los logros que se obtienen a través de la asociación y el corporativismo, muy relacionados éstos con el clientelismo burocrático y de partido, y la formación de redes.

Tradicionalmente, en el clientelismo político, la relación ha sido individual, y, aunque aún perdura esta forma de intercambio, el clientelismo moderno tiene, cada vez más, una naturaleza de grupo. En la actualidad, la relación particularista es la misma pero varía la naturaleza de la asociación, porque si antes se producía entre individuos, ahora también se produce entre grupos (Graziano, L., 1976: 154-155). Se podría ha-

blar de asociaciones clientelísticas tales como grupos de interés, facciones de partidos, coaliciones, sectores de población, grupos de empresas, etc.

Se puede reproducir un intercambio vertical o un intercambio horizontal. En el primer caso, se habla de un intercambio que impide la acción colectiva en cuanto que el individuo se beneficia de la relación por el hecho de estar aislado y establecer un vínculo personal. En el segundo caso, el hecho de estar asociados para relacionarse con la autoridad, fomenta la acción colectiva, porque aunque se benefician individualmente de la relación, comparten su situación con otros individuos, es decir, ya no están aislados. Sin embargo, existe el riesgo de que la acción colectiva de esos clientes, relacionados entre sí por su asociación, pueda llegar a transformarse ante el temor o miedo a perder los servicios públicos conseguidos. Esto impide la movilización del grupo ante nuevas circunstancias o necesidades. La práctica de un tipo de relación u otra, o el predominio de la verticalidad u horizontalidad, también depende del tamaño del grupo y de la naturaleza del mismo.

No hay que olvidar que la naturaleza de la relación mutua, en el clientelismo, es contradictoria (Roniger, L., 1994: 207) porque aunque se produce entre sujetos posicionados de forma jerárquica o en situación de desigualdad funcional (Cazorla, J., 1994, 1996: 300), y contiene cierto grado de persuasión, también implican reciprocidad, cooperación y son elegidas voluntariamente por quienes lo practican, porque de entre los que se pueden elegir, el elegido

es el que les reporta un mayor beneficio subjetivo. Por tanto, el intercambio no siempre es simétrico ni coincide en el tiempo. Es un intercambio que se desenvuelve en un amplio margen de incertidumbre, aunque a su vez reduce la inseguridad de quien lo practica, porque le garantiza la consecución de aquello de lo que carece.

Graziano utiliza el modelo de Peter Blau para explicar el intercambio que se produce con el clientelismo. Distingue entre intercambio directo o diádico, que se manifiesta en las sociedades tradicionales, e indirecto, que es más propio de las sociedades modernas, aunque en ambos casos se generan importantes consecuencias políticas.

A partir del modelo de Peter Blau y de las conclusiones a las que llega Graziano se pueden diferenciar dos causas que generan el uso del intercambio político: el intercambio como un instrumento más de los que se pueden utilizar en política para alcanzar un fin, y el intercambio como ideología haciéndolo un fin en sí mismo y no un medio. Cuando es un medio se habla de intercambio extrínseco y cuando es un fin se refiere a un intercambio intrínseco; es decir, que sólo se pueden alcanzar los fines buscados mediante el intercambio.

En las sociedades tradicionales, como por ejemplo durante la Restauración española, el intercambio que se producía en el caciquismo era la única vía para la supervivencia del que era dependiente económicamente del cacique. El intercambio respondía no a una ideología sino a una forma de dominación. En la actualidad, esto se reproduce cuando la asociación o los individuos no tienen

otra vía, diferente a este intercambio, para alcanzar los fines deseados. Así, el intercambio se convierte en un fin en sí mismo disminuyendo la competitividad entre partidos y la competitividad electoral.

Por el contrario, en el intercambio extrínseco esta situación es diferente porque las vías para conseguir un fin son múltiples. El intercambio es un instrumento más de los que pueden ser utilizados, ya sea por vía individual directa entre grupos y autoridad, o indirecta según el modelo de Olson (Olson, M., 1965: 65). Según este autor, aunque la relación puede ser vertical y horizontal esto no es lo más importante, sino que quien condiciona y fundamenta la misma son los incentivos selectivos como elementos que motivan la relación. Olson los define como de inmediatos, predominantemente individuales y con cierto grado de coacción pero, en todos los casos, la asociación es un medio para alcanzar esos incentivos y tal situación no frena la acción colectiva, sino que incluso la impulsa, ya que es la vía para alcanzar nuevos objetivos.

El problema surge cuando nos planteamos si el temor a perder lo conseguido frena esta acción e incluso la inhibe. Pero en tales casos, su causa no está en el intercambio, sino en el grado de coacción que ejerce la autoridad o el representante que media entre el cargo público y el cliente. El margen de igualdad y libertad concede a la relación mayor capacidad porque está conducida por valores sociales compartidos que facilitan el control del grupo por parte de la autoridad (Graziano, L., 1976: 165-166), aunque no supongan necesariamente una reducción de sus derechos.

Deducimos pues, que pueden existir consecuencias tanto positivas como negativas en función de cómo se entienda el intercambio como un medio o como un fin. En ambos casos, se puede llegar al control del grupo o del individuo, todo depende del grado y tipo de coacción que ejerza la autoridad y del grado de movilización y aceptación del individuo o del grupo que establezca el vínculo.

De entre las consecuencias positivas del clientelismo como intercambio que encontramos en las ideas de Graziano, destacamos las siguientes: la aparición de una reciprocidad particular que acerca al ciudadano a la autoridad y que legitima a la misma, una integración social, en segundo lugar, motivada por la canalización de las demandas entre ambos que favorece la organización de la oposición; y, finalmente, una mayor confianza en el Estado al conseguir el cliente aquello que demanda del primero.

En los tres casos se produce una legitimación del poder y un incremento en la estabilidad del mismo, aunque al mismo tiempo se tiene el riesgo de generar una desideologización progresiva del partido y un aumento de la profesionalización de la política (Graziano, L., 1976), en la medida en que los partidos se transforman en gestores públicos que

obtienen mayores apoyos cuanto más eficazmente respondan a las necesidades de los ciudadanos. En este caso, el político no es el defensor de un proyecto de sociedad, sino un gestor eficaz al servicio del interés particular de quien le vota.

En cuanto al intercambio intrínseco, en el que la relación está orientada hacia el control del cliente (Blau, P., 1966: 209) y por tanto a conseguir su sumisión, la consecuencia negativa está en que deslegitima el poder e inhibe la acción colectiva de los clientes¹⁷. Es más, llega a no requerirse el intercambio sino que se impone un sistema de dominación, o se crea un partido ideologizado, más que profesionalizado, que sólo responde a los intereses de la elite que lo dirige.

Según este discurso, que es el resultado de la interpretación de lo que exponen los autores mencionados, se tienen argumentos para defender la funcionalidad del clientelismo como intercambio, aunque en esa acción influyan aspectos que no siempre estén al alcance de la racionalidad.

Tal argumento se expresa en el gráfico 1. La concepción e interpretación del intercambio es lo que traiciona al propio concepto de ideología, ya que ésta debe entenderse como un medio para conseguir unos fines¹⁸. Unos medios

17 Cuando Peter Blau se refiere a los clientes del Estado y Graziano lo interpreta en relación a que estos facilitan la legitimación del poder, los denomina subordinados frente a líderes. En esta investigación el término cliente no se entiende como de subordinado ya que no consideramos que sea una relación sometida a una desigualdad económica o jerárquica, sino una desigualdad funcional (Cazorla, J., 1996: 300).

que, en muchos casos, pueden ser el propio clientelismo político.

La importancia está en descubrir en qué medida el intercambio se realiza con plena autonomía y si existe conciencia de ser una elección racional. La discusión, a partir de lo expuesto, la centramos en si este comportamiento, desde la teoría de la elección racional y de los argumentos de Downs, responde a los parámetros generales del comportamiento político, como resultado de la toma de decisiones que el individuo realiza para conseguir determinados fines. Es decir, si entendemos el intercambio como una decisión racional que se toma desde la independencia emocional, desde la reflexión, y desde el cono-

cimiento de todas las vías posibles para conseguir los fines buscados¹⁹.

En toda relación de clientela existen elementos que reducen la racionalidad absoluta, porque se trata de elecciones inmersas en situaciones dinámicas y cambiantes. No obstante, la elección, de introducirse en la relación, reduce la incertidumbre generada por las actuaciones generales de la autoridad en la medida en que, el que establece el vínculo, se acerca al Estado por canales no establecidos formalmente.

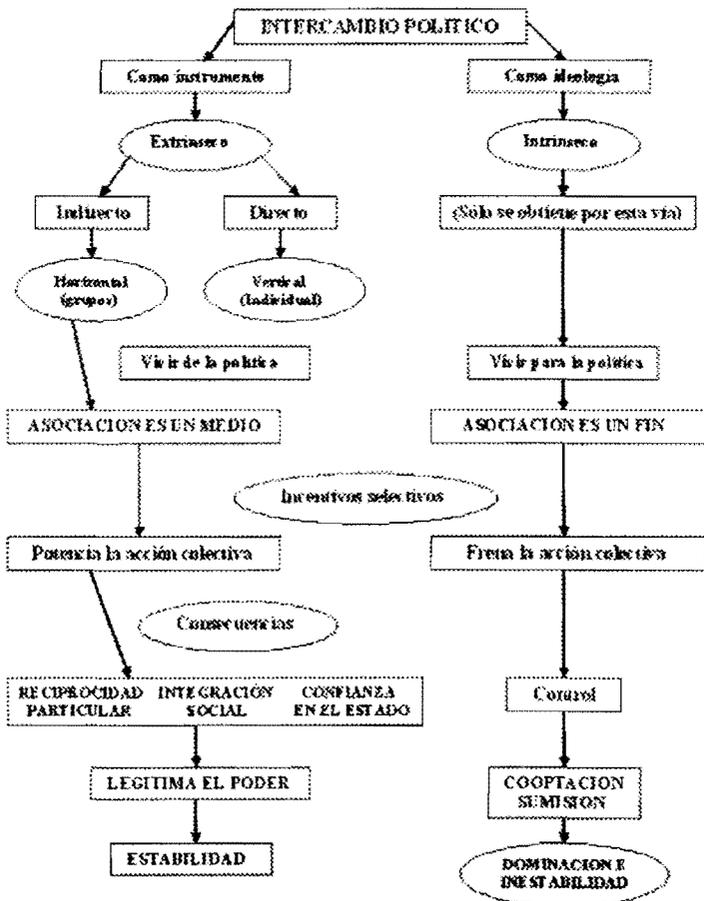
Existen numerosas críticas sobre esta teoría que aluden a las presiones externas que condicionan al que decide limitando su libertad (Lindblom, C., 1963), pero en este sentido sólo desta-

-
- 18 La propia Biología, cuando interpreta las formas en que se asocian algunos seres vivos para sobrevivir o vivir mejor, establece una clasificación que nos puede clarificar la comprensión del clientelismo político. Se habla de *cooperación inconsciente* cuando los seres vivos se asocian en grupo porque sobreviven mejor que de forma aislada; de *mutualismo* cuando estos se benefician de su asociación hasta tal punto que no podrían sobrevivir por separado; de *protocooperación* cuando el beneficio es para ambos pero podrían sobrevivir por separado porque ninguno de los dos depende del otro; de *comensalismo* cuando uno solo se beneficia porque de estar sólo no sobreviviría aunque no le perjudica al otro y de *amensalismo* cuando un ser vivo sale dañado de tal asociación, aunque el daño disminuye cuando se estabiliza la relación. Si trasladamos esta clasificación a la práctica política del clientelismo del siglo XX podemos identificarlo con la *protocooperación* puesto que tanto el cliente como el político o gestor de la administración pueden sobrevivir por separado, aunque ambos se benefician al intercambiar aquello de lo que carecen. Es más, tenemos la oportunidad de diferenciarlo con el caciquismo tradicional al que podemos equiparar al comensalismo, y al voto cautivo como el equivalente al amensalismo. Dicha clasificación está extraída del manual de Biología de Claude A. Villee. Séptima edición de Nueva Editorial, 1987.
- 19 Tal afirmación recuerda el modelo racional de H. Simon (desde el análisis de políticas públicas) en el que el conocimiento omnicomprensivo es la garantía del éxito en la toma de decisiones, aunque también recordamos las críticas que los restantes modelos como el limitado, incrementalista y papelera hacen sobre la posibilidad de tener ese conocimiento racional.

camos que el comportamiento clientelar, aún estando sometido a la racionalidad limitada, reduce la inseguridad generada por no conocer si la actuación de la administración pública responderá a unas demandas específicas o lo hará de forma general. Si el poder público

responde con una ambigua gama de actuaciones iguales para todos, sin atender a las específicas necesidades de cada ciudadano, el margen de incertidumbre para el afectado es superior a si las respuestas son dirigidas a colectivos clientes.

Gráfico 1
Intercambio político y sus consecuencias



Elaboración propia a partir de las ideas de los autores citados en el texto.

El aceptar la relación de clientela como de intercambio, elegida racionalmente, supone indirectamente la exclusión de la vinculación de este fenómeno con cualquier contexto autoritario o de dominación. Por el contrario, lo acercamos a sociedades en transición hacia la democracia, a sociedades en procesos de modernización y a contextos democráticos consolidados.

En todos los casos, se sigue tratando de una opción a elegir, de un comportamiento que tiene unos efectos. Por tanto, si entendemos y aceptamos el fenómeno clientelar como un comportamiento que es producto del intercambio y que está movido por el deseo innato de todo individuo de mejorar su situación, sólo nos cabe entenderlo como una forma más de participar en la toma de decisiones que directamente afectan al que se introduce en esa práctica, aunque no por ello tengan que someterse a las consecuencias negativas que producen cuando sobrepasan los límites del juego democrático.

Para continuar con el discurso que se viene desarrollando, el voto, como se ha dicho, puede ser un contenido en el

intercambio que se establece en la relación de clientela electoral.

Anthony Downs, en su teoría económica de la democracia, se acercó, entre otros aspectos, a la lógica que movía al votante cuando se encontraba ante las urnas para emitir su voto. En su teoría se encubría una aparente aproximación a la teoría del intercambio que no era tanto producto de la relación entre el individuo y el partido, sino que lo era del propio funcionamiento de la política. Por ello, en el intento de buscar a los científicos de la política que han desarrollado esta teoría sin insistir demasiado en la economía política, al modo en que lo hace Downs, o sobre la acción colectiva desarrollada por Mancur Olson²⁰ y los descubrimientos al respecto de la escuela del "Public-choice", destacamos a Sydney Waldman, un teórico que, sin hacer escuela, ha logrado dar el paso de la teoría del intercambio social al dominio de lo político (Claeys, P.H. et Froignier, A.P., 1995: 34-36) considerándolo como un intercambio indirecto²¹.

Si profundizamos en la lógica del votante cuando se plantea sus opciones, además del análisis racionalmente limi-

20 Mancur Olson (1965), cuando describe las cuatro posibilidades para que se mantenga la organización de los grupos de interés, propone la forma de solventar el problema de la desmotivación de aquellos que lucharon por los bienes colectivos (bienes de los que todos se benefician), cuando éstos constatan que los que no lucharon por la consecución de esos bienes, también se benefician de los logros obtenidos. En una de esas posibilidades habla de crear incentivos selectivos, los mismos que posibilitan la relación clientelar en términos de costo beneficio.

21 La obra de Sydney Waldman a pesar de su originalidad no ha suscitado demasiados seguidores, quizá porque está inspirada en la Teoría psicológica del aprendizaje de Homans y utiliza una metodología hipotético-deductivo. No obstante la recoge Claeys y Froignier por la utilidad que tiene para explicar el funcionamiento y naturaleza de los sistemas políticos (Claeys, P. & Froignier, A., 1995: 39).

tado del coste de su elección, influyen en él su experiencia, su cultura, su ideología, su memoria histórica, la tradición familiar, la opinión pública, la opinión de los medios de comunicación, y, sobre todo, sus necesidades más inmediatas²². No obstante su conducta no es previsible de forma continua porque no siempre es consciente de su elección. Reinhard Zintl lo explica argumentando que cuando un partido logra centralizar una campaña electoral en un tema prioritario obtiene votos suficientes como para ganar las elecciones (Zintl, R., 1995: 151). Lo que significa que cuando hay un tema destacado sobre el resto, éste puede ensombrecer tanto la ideología del votante como sus intereses, e incluso su relación clientelar con el partido al que siempre había votado por ser el que ha implementado las políticas que le afectaban positivamente.

Los argumentos de Zintl serían cuestionables si existiesen clientelas arraigadas que no se dejasen llevar por la corriente de opinión o por la moda. Un ejemplo de lo expuesto se experimentó en España durante la campaña electoral de las elecciones generales de 1996 y autonómicas de 1994 y 1996 en Andalucía. El tema que destacaron los medios de comunicación, y que por tanto ocuparon a la opinión pública, fue el de la corrupción. El partido de la oposición se presentó como el único medio para acabar con la misma. Dicho partido monopolizó la campaña, de manera

que no hubo lugar para discutir en profundidad temas que incluían los diferentes partidos políticos y que eran tan trascendentales como la forma y el grado de privatización de las empresas públicas o el mantenimiento del Estado de bienestar, entre otros. Tales circunstancias modificaron las prioridades de los ciudadanos a los que ya no les preocupaba tanto si se defendía un Estado de Bienestar o si se privatizaba el patrimonio público. En ese contexto, sólo les urgía acabar con el clima de corrupción que se denunciaba en los medios de comunicación y en los tribunales de justicia competentes.

Este contexto daba la razón a Zintl porque se priorizó un tema más que el resto. Por ejemplo, la corrupción aparecía como el principal problema de España dejando de lado a los problemas del paro y el terrorismo. A pesar de esto, y de que todos los ciudadanos estaban más o menos sujetos a este clima de opinión, nueve millones de votantes mantuvieron su apoyo al partido que había gobernado durante catorce años y que según la oposición era el que había originado tanta corrupción. Desde la interpretación de Reinhard Zintl la causa estaría en que una parte del electorado hacía prevalecer sus intereses, como clientes, sobre los intereses creados en la opinión pública desde el partido de la oposición. Es decir, a pesar de un clima adverso, existe un vínculo entre electorado y el partido político que hace pre-

22 Todo esto si se encuentra en un contexto con alto grado de competitividad electoral y donde se respetan las libertades y derechos de forma material, porque en caso contrario además le condiciona la presión de aquellos que están por encima de él.

valecer su lealtad por encima de las corrientes de opinión pública.

En este sentido, se habla de clientes que no condicionan su intercambio al estado de la opinión pública. En cambio, los votantes que no mantienen esa lealtad son los que cambian su voto con mayor facilidad, algo que por otra parte favorece la competitividad entre partidos y la alternancia en el gobierno.

Además, los temas que distanciaron en aquel momento al elector de cada partido político, no sólo fueron los "position issues" sino la prioridad de los "valance issues" (Stokes, 1963: 368-377)²³ que en ese momento consistían en la rapidez de acabar con la corrupción. La lucha contra la corrupción era un tema compartido por todos los programas electorales, pero a quien más beneficiaba en aquel momento era al partido de la oposición. Así pues, la influencia del contexto sobre el voto (Anker, Hans, 1990: 373-387) es mayor cuando no existen clientes del partido político. La clientela se mantiene leal y es algo más reacia a los cambios, lo que impediría las oscilaciones entre gobiernos de la derecha y de la izquierda cuando la competencia electoral es alta.

Se podría argumentar, entonces, que en el momento en que un elector establece sus preferencias, motivadas tanto por sus intereses como por la opinión pública que le condiciona, de ser un elector más pasa a ser un cliente potencial del partido si recibe de éste las respuestas esperadas. La permanencia de

esta relación de intercambio, que va más allá de una simple transacción porque existe reciprocidad (Easton, D. 1965), y una valoración subjetiva de los que participan, llega a constituirse en clientelar en la medida en que se produce un ajuste mutuo y estable (cuatro años o más) entre las demandas del votante y las ofertas del programa electoral plasmadas en las palabras del representante del partido que lo hace visible.

Se acepta la idea de que las distancias entre los partidos políticos y los electores, cuando median valores compartidos, son las mismas (Zintl, R., 1995: 152), es decir, al elector le parece igual votar a un partido que a otro porque ambos contienen en sus programas el afrontar parecidas situaciones. En cambio, cuando cada partido establece diferencias al considerar unos temas más importantes que otros, el elector ya no se sitúa a la misma distancia respecto de cada partido, sino que se aproximará a aquel que manifieste prioridad en los temas que a él le interesan. En palabras de Stokes, como decíamos antes, estaríamos hablando de "valance issues" y "position issues", es decir, de temas que son de interés para todos los electores y de temas sobre los que difieren las opiniones de los electores, respectivamente.

En lo que a la primera expresión se refiere, difícilmente se podrán crear relaciones de clientela con los temas que son compartidos por todos los partidos (acabar con la corrupción). En cambio,

23 Con tales expresiones Stokes (1963) venía a definir los temas que eran compartidos por todos los electores (valance issues) y los temas que diferenciaban a los electores porque cada uno de ellos los valoraba de diferente forma (position issues).

en los temas que no son compartidos (concepción del Estado de Bienestar) si es posible la generación de estas relaciones en la medida en que su presencia en un programa excluye la posibilidad de que aparezca en el contrario o, que apareciendo en ambos, se proponga solucionar un problema de diferente forma. Por tanto, los "position issues" son los posibles generadores de relaciones de clientela (Zintl, R., 1995: 148-149), aunque en unos casos más que en otros. En nuestra opinión esta producción dependerá de la vinculación o dependencia hacia otros temas, de la forma en que se afronten, y, sobre todo, de las experiencias de gobierno de los partidos que concurren a las elecciones. Difícilmente un partido político que durante su permanencia en el gobierno ha desarrollado medidas que configuran una tendencia a disminuir el papel del Estado protector, pudiera presentarse ante el electorado, en futuras elecciones,

como un partido que defiende a ultranza el Estado de Bienestar. O lo que es lo mismo, los clientes que adoptaron esa condición por la coincidencia de sus prioridades con las del partido político, no mantendrán esta relación si la experiencia no responde a las expectativas creadas. Así, cuando el votante establece la relación de clientela con el partido que ha ocupado el Gobierno, conoce sus tendencias, sobre todo, cuando se ha dado una alternancia que permita hacer comparaciones²⁴.

En este caso, y en muchos otros ejemplos, el voto es objeto de intercambio porque el partido como agente intermediario entre el Estado y la sociedad, o como elemento que comunica a la sociedad con el Estado²⁵, se convierte en el vehículo que requiere respuestas a intereses fragmentados. Así, cada partido pretende captar clientes electorales para poder incrementar el número de votos²⁶.

24 En el caso español esta alternancia se ha producido. El electorado ya está en condiciones de diferenciar a los partidos por sus actuaciones, lo que induce a pensar que, en este caso, el establecimiento de esta relación es más libre porque se hace con mayor conocimiento de causa.

25 Tradicional definición de Sartori sobre los partidos políticos.

26 Ostrogorski en su teoría hablaba de la necesidad de que los partidos fuesen *ad hoc* para situarse por encima de los intereses específicos y defender intereses generales. Así mismo consideraba que los partidos que representaban a colectivos diferenciados como la mujer o la tercera edad, no hacían más que fragmentar los intereses. En nuestra opinión esto no sería viable porque siempre predominarían unos grupos de presión sobre el resto y los primeros harían coincidir sus intereses con los definidos como de interés general. Una muestra de esto lo vemos en las ideas de Bartolini cuando destaca que los grupos de presión se van distanciando de los partidos políticos para mejorar sus relaciones con los gobiernos multipartidistas y servirse de todos sin distinción de ideologías, lo que nos da una pista de cómo se elaborarían las agendas políticas si los que las definen sólo atendiesen a estos grupos de presión y no a los intereses concretos de unos colectivos que han constituido el electorado que les ha llevado al poder.

El contenido del intercambio electoral está constituido además por el contingente, del cual depende su éxito o fracaso. En todo el proceso de intercambio el partido no sólo es consciente de lo que sus electores y simpatizantes demandan, sino que tiene presente la importancia del perfil de sus candidatos: han de tener unas cualidades humanas, intelectuales, políticas, comunicativas y una trayectoria personal y política (Luque, T., 1996: 120) que trace un lazo de unión entre el partido y el electorado para relacionar al ciudadano con el partido, sobre todo en el ámbito local.

Desde la óptica del marketing político se insiste en que el modo en que se comporta el candidato en el intercambio²⁷, en gran medida, depende de los actores que establecen el vínculo y los mecanismos que particularmente utilizan cada uno, pero el candidato tiene mayor influencia en la toma de decisión política que el cliente, de ahí que éste le utilice como intermediario.

En este sentido, las relaciones de intercambio están sustituyendo a las tradicionales influencias de clase sobre el

voto en los sistemas democráticos consolidados. En la actualidad se puede comprobar cómo sin existir una conciencia específica de clase que pueda fragmentar al electorado (Weakliem, L., 1995: 270) se comienzan a diferenciar colectivos, sectores, grupos, etc. por las demandas que proponen a los poderes públicos o las respuestas que esperan de ellos.

Por ejemplo en el estudio realizado por Terry Nichols Clark (Clark, T., 1994: 124-135), en Boston, él detectaba tasas de impuestos diferentes en cada barrio porque los clubs organizados desde cada barrio, formados por intereses étnicos, religiosos, o de otra índole, apoyaban a los candidatos de un determinado partido en función de los "favores" que éstos habían prestado a cada uno de esos clubs. Con el tiempo esto provocó descontento²⁸ en los barrios que no se beneficiaban y tuvieron que dejar estas estrategias fiscales creando medidas de choque para sustituirlas por otras medidas que mantuviesen este tipo de relación clientelar, sin despertar descontento. Este estudio en Boston demostraba

27 Las características del intercambio según la óptica del marketing político son las siguientes: "Su multidimensionalidad le hace ser complejo. Su carácter es inmaterial. Sus características técnicas se refieren al campo ideológico-filosófico y a las formas de responder a las demandas y su interpretación de las preferencias de los ciudadanos. Tiene un marcado contenido simbólico en el que la imagen tiene gran trascendencia. Su manifestación depende de la comunicación entre las partes. Sus principales actores son el candidato, el partido político y la ideología: hombres-organización-ideas" (Luque, T., 1996: 118).

28 Los políticos se vieron obligados a utilizar los recursos públicos para poder mantener esas clientelas pasando a ser prácticas de corruptelas permitidas. Según este autor las reacciones más fuertes se produjeron cuando estas relaciones se entablaron entre ciudadanos inmigrantes y candidatos inmigrantes y llegaron al poder a pesar de los intereses de los considerados así mismos como "yanquis".

que la relación estaba dirigida por un partido de izquierdas y se establecía entre grupos y el candidato. Por el contrario, en San Diego el gobierno estaba liderado por la derecha tradicional y el intercambio se producía de forma individual. La relación clientelar avanzaba más allá de los programas o favores a colectivos; se plasmaba en contratos personales o licencias de obras. Lo que derivó en corrupción porque los mecanismos utilizados no eran legales y se discriminaba negativamente a unas personas respecto de otras.

En la misma línea, en Chicago, este clientelismo electoral facilitó en su día la movilización del voto por intereses étnicos. Su organización fue tal que todos los candidatos buscaban el apoyo electoral de los grupos étnicos. Los intercambios entre candidatos y grupos afectaban tanto al funcionamiento del sistema que los líderes se veían condicionados, en su gobierno, por los intereses de sus clientes.

En Andalucía, la mayoría del electorado a lo largo de la época democrática, ha votado al partido socialista. Tanto es así que, en numerosas ocasiones, los partidos de la oposición afirmaron que durante el gobierno socialista esta comunidad recibía mayores inversiones y cuidados, por parte del Gobierno, que las que estaban gobernadas por otros partidos. Cuando se aludía a la compra de votos del electorado andaluz se hacía alusión a una medida de la política de empleo: el Plan de Empleo Rural. Se

la calificó como una vía de financiación de esta compra-venta y como un instrumento al servicio del clientelismo político tradicional, es decir, el caciquismo. Sin embargo se daba la circunstancia de que la cuantía destinada a este plan no era ni la décima parte de los fondos que se transferían al sector de la Siderurgia en materia de reconversión, jubilaciones anticipadas, etc. en el norte de España (Cazorla, J., 1994, 1996).

Con los tres ejemplos extraídos del estudio de Clark, y el mencionado en Andalucía, se comprueba cómo en ciertas ocasiones el contenido del clientelismo electoral, así como el tipo de relación y el contexto social en el que se desarrolla, devienen en corrupción debido a la necesidad de mantener la relación cuando el intercambio no encuentra suficiente base sobre la que fundamentarse. Cuando no existen "position issues" porque todos los partidos coinciden en sus ofertas ante la mayoría de las demandas existentes, existe el riesgo de que los actores políticos traten de crear o inventar tales diferencias, o amenazas, para mantener la relación de intercambio, lo que origina que, ya no se trate de clientelismo electoral, sino de un mecanismo al servicio de la dominación. El modo de actuar del político, para no alejarse del intercambio electoral, ha de mantenerse en los márgenes de la legalidad, aunque no debe renunciar a la estrategia y a las tácticas necesarias para captar votos²⁹. El Plan de Empleo Rural durante el gobierno socialista era

29 Cuando se acentúa la función del político como un profesional que se ha de ocupar sólo de la buena gestión y de ser eficaz, se le induce a desligarse de un proyecto o ideología que, en ocasiones, previene de la corrupción por convicción moral y ética.

concebido como un "position issues" porque llegó a ser un arma arrojada contra el PSOE y Felipe González, por parte del PP. En cambio ha pasado a ser "valance issues" en la medida en que se ha mantenido tras los dos gobiernos consecutivos de Jose M^a Aznar, aunque con el nombre de PFEA dentro del Acuerdo para el Empleo y la Protección Social Agraria³⁰.

Finalmente, cada vez más, el contexto donde se desarrolla el clientelismo electoral está caracterizado por la competitividad electoral, la libertad de expresión, el no aislamiento y la publicidad de los actos, a diferencia de las características del contexto en el que se manifestaba el clientelismo tradicional.

Para detectarlo, puede utilizarse una metodología que proporcione información sobre qué es lo que se intercambia y qué efectos tiene.

Funciones y disfunciones del clientelismo político moderno

Las consecuencias que provoca el clientelismo político son debidas, fundamentalmente, a los actores que lo utilizan, a los objetivos que buscan cuan-

do lo usan y a los mecanismos de los que se acompañan, llegando a constituir situaciones muy diferentes entre sí.

El uso del clientelismo como manifestación de un intercambio en su significado estricto, como hemos descrito, tiene una funcionalidad positiva en cuanto a que aproxima al ciudadano al Estado. Incluso puede facilitar el consenso y el acercamiento de posiciones enfrentadas. Las relaciones de clientela ofrecen soluciones intermedias para las partes evitando el conflicto y el exclusivismo de los grupos que no adquieren respuestas satisfactorias por parte del Estado cuando éste distribuye los recursos bajo el principio de equidad³¹ y no tiene en cuenta colectivos con peculiaridades concretas. Por ejemplo, en sociedades multiculturales, las preferencias de las culturas mayoritarias suelen imponerse al resto en función del tipo de respuesta que esperan del Estado; de esta forma los grupos minoritarios pueden no obtener soluciones eficaces a sus concretas necesidades. En estos casos el clientelismo político diversifica la política y afronta los problemas en función de los colectivos que los padecen.

30 En la actualidad (Abril de 2002), existe un proyecto de ley que modifica sustancialmente las prestaciones sociales en el medio rural. Aún no se ha aprobado la ley, y el debate se centra en si para eliminar las prestaciones sociales el discurso que se utiliza es poner fin al PER, como medida inflada de prejuicios que responden a una estrategia acumulada durante años. Se trata de dos aspectos diferentes que suponen una fuerte inversión en el medio rural, y que traerá consecuencias negativas como la expulsión de la población agraria desempleada al medio urbano.

31 Sartori considera que un Estado que distribuye sus recursos de forma equitativa lo que hace es crear desigualdades porque lo que realmente tiene que hacer es distribuir para que todos los ciudadanos tengan igualdad de oportunidades (Sartori, 1997: 322) y no para que todos reciban lo mismo.

Además, impide el sentimiento de incondicionalidad que supone considerar la ideología como un fin en sí mismo. Sobre todo, en lo que se refiere a la libertad dentro de los partidos políticos donde los militantes de base no disponen de mecanismos eficaces para reivindicar sus intereses. La posibilidad de generar facciones y clientelas en torno a las mismas, les da posibilidad de renovar a las elites; las inestabiliza porque han de estar constantemente "luchando por sobrevivir políticamente" y las impulsa a la acción. Podría significar una profesionalización de la política, pero en este caso dicha profesionalización aumenta la representación eficaz de los representantes. En caso contrario, se elegirá a otro representante.

En esta misma línea, el clientelismo político fortalece el bipartidismo y debilita el pluripartidismo debido a que se percibe a los partidos políticos, con posibilidad de gobierno, como los que tienen capacidad real de distribuir los recursos y bienes públicos. Por tanto, el uso de las relaciones de clientela llega a convertirse en una conducta inherente a la práctica política del poder y al discurso político que realza la eficacia de la participación política (Roniger, L., 1996: 209-210) a través de estos intercambios. El clientelismo, así, puede convertirse en un instrumento al servicio de la estabilidad del sistema que usa el bipartidismo como medio para aumentar la competitividad electoral. La posibilidad de cambio de gobierno entre dos partidos puede constituirse en factor positivo para la articulación de la sociedad civil, en cuanto a que la participación política tiene efectos más inmediatos que cuan-

do no se produce alternancia política. De ahí que también la práctica de las relaciones de clientela política puedan influir en la forma en que se compite por el poder, provocando resentimientos entre quienes no se benefician de la relación (Roniger, 1994: 209; Maiz, R., 1996: 47-50).

Pero en todos los casos hay que prevenir que las relaciones de clientela no generen un sentimiento de incondicionalidad (Maiz, R., 1994: 191) cuando no tiene conciencia el cliente de lo que aporta a la otra parte, y, además, no conoce los derechos que le son reconocidos constitucionalmente.

Por ello es preciso tener en cuenta que el clientelismo político puede afectar al modo en que se distribuyen los servicios y recursos públicos, modificando, en ocasiones, las estructuras de incentivos de los propios clientes (Maiz, R., 1996: 47). Además, esto puede incidir sobre la elaboración e implementación de las políticas (Roniger, 1994: 208) ya que al tratar de dar respuesta, por parte de la autoridad, a las demandas que presentan colectivos clientes, el resto se ve en una situación de desventaja y desigualdad.

Por ello, el sentimiento de perjuicio de quien no entra en la relación de intercambio deteriora la concepción sobre los efectos funcionales que el clientelismo tiene sobre la participación política (Boissevain, J., 1966: 18-33; Chubb, 1982; Roniger, L., 1980). En muchos casos, cuando los canales legítimos que conectan al ciudadano con el Estado son sustituidos por esta relación, en detrimento de los principios democráticos, se llega a percibir al clientelis-

mo como una patología de la propia democracia (Caciagli, M., 1996: 10) o una disfunción de la misma (Cazorla, I., 1996: 296). En este sentido, el clientelismo político generaría cierto grado de desconfianza hacia las instituciones democráticas y por el contrario provocaría confianza en las relaciones particulares (Roniger, L., 1994: 210).

Se produce un cambio en cuanto a que se perciben los canales de comunicación particulares como una forma más efectiva de comunicarse con la autoridad pública que a través de los canales universales; sin embargo, no tiene que ser así necesariamente porque supondría el peligro de que dichas relaciones de clientela política modificasen la percepción que el ciudadano tiene de sus derechos.

En las diferentes funciones aceptadas por los estudiosos del clientelismo encontramos varias consideraciones: una primera, considera que el clientelismo político es una fase que facilita u obstaculiza el camino hacia el desarrollo político; una segunda, lo sitúa como causa de este desarrollo en cuanto a que lo impulsa; una tercera que entiende que el clientelismo político es consecuencia de este desarrollo político, de la modernización y racionalización; y una cuarta, que lo reconoce como un fenómeno que se va adaptando a la práctica política, que complementa y coexiste con las distintas formas de participa-

ción, y que puede tener consecuencias positivas y negativas, en función del uso que se haga del mismo.

La primera postura, que determina al clientelismo como una fase que impulsa u obstaculiza el desarrollo político, pone el énfasis en los procesos políticos y culturales más que en los sociales o económicos. En esta interpretación se hace hincapié en las circunstancias que se suelen manifestar en el contexto en el que se utiliza. Por ejemplo, que exista cierta debilidad estructural y cultural de los Estados (Gunnar, H.K., 1996: 434) que haya falta de organización centralizada en los partidos políticos (Sartori, G., 1997: 311)³², y que no se produzca acción colectiva cuando las relaciones son verticales y no horizontales (Maiz, R., 1996: 50).

En la mayoría de los casos, en los que se ha relacionado el clientelismo con los procesos de desarrollo, como fase de la misma, ha sido para considerarlo como una función generada por el propio Estado para asegurar su estabilidad (Lemarchand, R., Legg, K., 1972: 157). Desde este punto de vista, el clientelismo estaba legitimado porque era considerado como una causa de la transformación social que posibilitaba la emergencia de un centro integrador de las demandas. El clientelismo aproximaba al ciudadano al Estado para incrementar su legitimidad e institucionalización. Lemarchand y Legg lo interpreta-

32 Sartori afirma que cuando existen partidos políticos fuertes y centralizados se evita el localismo y por tanto se afirma la defensa del interés general del partido y de sus seguidores ya que se evita la aparición de corrientes y relaciones particulares entre líderes y facciones. Hace esta afirmación cuando explica el caciquismo en Latinoamérica, pero este autor identifica el caciquismo con el clientelismo.

ban como algo negativo porque consideraban que el Estado abusaba de la inseguridad en la que vivían los ciudadanos en las sociedades fuertemente fragmentadas, y consideraban que era una forma más de dominación (Mouzelis, 1985; Li Causi, 1975; Littlewood, 1981). Para ellos se trataba de una forma de control, inherente a la autoridad en cuyas intenciones estaba influir en los ciudadanos para que ellos demandasen un cambio económico, social y político determinado. Para los autores citados, el fin no justificaba los medios, y, además, provocaba que los ciudadanos se inhibieran cuando veían en estos mecanismos la defensa a ultranza de los intereses de los burócratas del momento (Li Causi, 1981; Mouzelis, 1985; Tarkowski, 1981).

En este caso, es la inseguridad de los ciudadanos, sobre la capacidad distribuidora y protectora del Estado, la que induce al ciudadano a introducirse en la relación; para estos autores es algo negativo, pero la relación es positiva si la interpretación que se hace es que el cliente obtiene subjetivamente algo que es más valorado que lo que tiene que dar a cambio. Por tanto, el considerarlo como una función positiva o negativa, es una opción ideológica en la que no entraremos aunque sí lo haremos si se trata de una fase de los procesos de desarrollo político, modernización y democratización.

Lemarchand y Legg, para argumentar que se trata de una fase que obstaculiza

el desarrollo político, insistían en la necesidad de definir la modernización, la integración política y el equilibrio del sistema. Nosotros utilizamos su descripción para reconocerla como fase, aunque no llegamos a las mismas conclusiones que ellos porque consideran que tales relaciones obstaculizan los tres procesos.

Recogemos las definiciones, que ellos hacen, de los tres fenómenos para entender sus posturas: **la modernización** la entienden como un proceso de creación de estructuras estatales legítimas y centralizadas³³; **la integración política** (Weingrood, 1977: 781-782) como alternativa a la ruptura de los lazos de parentesco típicas de sociedades arcaicas ante la diversidad de grupos de interés, étnicos, religiosos, etc. y **el equilibrio político y social** como el logro de un Estado que ha posibilitado la permeabilidad social y la consideración de las demandas de todos los ciudadanos y que, como consecuencia de ello, han disminuido las tensiones entre ambos.

A partir de estos tres fenómenos ¿qué papel juega el clientelismo en todos ellos si se trata de una fase en el desarrollo político?: En el primer caso, si la tendencia de las estructuras autoritarias es mantener su sistema de dominación (Mouzelis, 1985), el clientelismo, como veíamos en su dimensión de comportamiento, como una forma de intercambio entre dos actores que lo eligen, también tiene capacidad para aminorar esa

33 En el capítulo cuarto profundizamos en el concepto de modernización para ver en qué medida las relaciones de clientela, de la política de empleo analizada, afectan a la misma.

dominación, porque el cliente participa en la construcción de su destino. Él es el que valora lo que necesita, aunque la interpretación de los autores citados sea que esa necesidad está previamente creada por el propio Estado en beneficio de sus intereses. El individuo, al entrar en la relación adquiere entidad propia para que la igualdad pase a ser el núcleo principal como una característica de la vida moderna (Coleman, J.S., 1968: 15). Así, lo que es un cambio individual, a primera vista, supone una transformación social que conlleva el cambio de una relación de dependencia individual a una relación de dar y recibir entre grupos de individuos. En este caso, pudiera ser que la necesidad la cree el propio Estado pero cabe, también, la posibilidad de que sea el propio ciudadano el que estime qué es lo que le beneficia.

En el segundo caso, si la desigualdad económica y social frenan la vinculación entre el Estado y la sociedad, y esto provoca el enfrentamiento entre los diferentes colectivos étnicos, religiosos, culturales, etc., las relaciones de clientela canalizan las demandas de los distintos grupos, que no tienen otro cauce para alcanzar sus fines de forma más eficaz. Así, se facilita la integración política de estos colectivos (Landé, C., 1961, 1963, 1983), que de otra forma no participarían de la distribución de los recursos públicos. Las demandas son particulares y las respuestas también, aunque sean para un grupo. Esto, incentiva la actividad política en la medida en que esos colectivos, que gozan de posiciones diversas, son atendidos en función de sus necesidades concretas (Soránf, F., 1961), superando las deficien-

cias o formas constitucionales que no previeron dichas actuaciones (Landé, 1961).

Finalmente, en el tercer caso, el equilibrio social y político también es alcanzado con las relaciones de clientela, en la medida en que los ciudadanos no tienen la necesidad de enfrentarse al Estado porque este no responda a sus necesidades. Por otra parte, cuando el Estado no cumple con su función protectora y distribuidora de igualdad de oportunidades para los diferentes colectivos, y se dedica sólo al reparto equitativo de los bienes y servicios públicos, aumentan las desigualdades (Sartori, G., 1997: 320). Por tanto, se provoca un descontento generalizado que, en situaciones de escasez, cuestiona la democracia y su eficacia (Günes-Ayata, A., 1994: 25), y en este sentido, el clientelismo, en la medida en que sirve para intercambiar necesidades concretas, amortigua las carencias del sistema y responde a sus propias deficiencias.

En los tres casos, detectamos la funcionalidad positiva del clientelismo como una fase que ha de desaparecer o como un instrumento que ha de usarse de forma coyuntural. Sin embargo, esto no significa que en determinadas ocasiones no se utilice para frenar al desarrollo político, la modernización real (Ortega, F., 1994: 9-15), y la participación política como instrumento válido para la formación de una verdadera sociedad civil (Rubinstein, J.C., 1994). Numerosos ejemplos demuestran que los efectos han sido negativos: En Nigeria, el efecto del clientelismo político ha sido la no integración; en Senegal, Turquía, Filipinas, India, etc., la consecuencia ha sido la fragmentación de la

sociedad. En Grecia, Rusia, Argentina, México, etc., ha provocado el desequilibrio social y político³⁴ y la institucionalización de la corrupción.

Por tanto, el clientelismo político como fase, tiene una doble funcionalidad, que no necesariamente garantiza su eficacia, pero, que puede cumplir un papel impulsor del desarrollo, en determinadas sociedades, como se ha demostrado en los estudios realizados en sociedades democráticamente consolidadas (EE.UU., Canadá, Islandia, España, etc).

Recientemente Ayse Günes-Ayata (1994) no se detiene en considerar si es o no una fase, sino que argumenta que se trata de un fenómeno que se va adaptando a las nuevas formas, coexiste con ellas, las complementa. No por ello, el clientelismo es un instrumento viejo, como afirma Sartori (Sartori, G., 1997: 322), sino más bien cambiante.

El Estado puede inducir a que el individuo actúe de una forma determinada para controlarle. En este caso, sólo existirían intereses políticos. Por el contrario, si reconocemos que el ciudadano es el que reivindica afectivamente el desarrollo político, a través de las relaciones de clientela porque constata la ineficaz protección del Estado y valora positivamente la mediación del clientelismo, indirectamente añadimos una transacción valorativa y afectiva que la diferencia del clientelismo tradicional.

La orientación o verticalidad de la relación cambia porque es el cliente el

que acepta al Estado como autoridad que integra la fragmentación heredada del pasado (Coulborn, R., 1956: 189), y es el Estado, la administración o el partido el que responde a la iniciativa del cliente. Así, el clientelismo como estructura, reconoce las limitaciones de la propia democracia y se presenta como un mecanismo que subsana las carencias de la misma, pero en este caso debe entenderse más como una consecuencia que como una causa de las desigualdades, por ejemplo.

Como deduce Günes-Ayata, el clientelismo político es un instrumento que, al reducir la inseguridad del ciudadano frente a las carencias del sistema, sustituye la pérdida del sentido de pertenencia e identidad que tradicionalmente concedía el patrón y crea un nuevo tipo de identidad adaptado a la vida moderna (Günes-Ayata, 1994: 23-26).

Si en el clientelismo tradicional o premoderno la relación era entre individuos y la identidad era de cada cliente con su patrón, en el clientelismo moderno la relación se manifiesta con una identidad entre clientes, en plural, con un líder sustituible que no tiene por qué ser un individuo sólo. Se ofrece la posibilidad de comparar otras relaciones de clientes, semejantes, con el mismo líder, lo que amplía su capacidad para ser sustituido, o no, por otro líder que ofrezca mejores condiciones. Tal situación concede mayor grado de presión de los clientes sobre la otra parte, y reduce la tradicional dependencia en la medida

34 Son conclusiones extraídas de los trabajos mencionados en el modelo de análisis comparativo.

en que el cliente puede retirar su apoyo o el contenido de su intercambio a favor del mejor postor.

Podríamos afirmar que la relación diádica es diferente aunque la categoría particularista de la misma permanezca a lo largo del tiempo, porque de ser una asociación de intercambio basada en un particularismo individual pase a ser una asociación clientelística (Graziano, L., 1976: 154), donde lo trascendental ya no es si están en igualdad de condiciones o no los actores, como planteaban ciertos autores (Graziano, 1984; Claphan, 1982; Eisenstadt & Roniger, 1984; Roniger, 1990; Power, 1970; Scott 1972; etc.), sino en lo que cada actor está en disposición de ofrecer. Por tanto, en las sociedades modernas, la función del clientelismo no es única sino que depende del contexto y las características sociales, políticas y culturales de la sociedad en que se manifieste (Roniger, L., 1994: 210-211) y, lo que es más importante, son tanto positivas como negativas; todo depende del uso que se haga de ellas y del grado de libertad efectiva del que gocen los ciudadanos o clientes, porque lo que parece estar demostrado es que las relaciones de clientela se adaptan a cada circunstancia de forma diferente. Esto le posibilita permanecer y evolucionar complementando las carencias que el sistema político, en general, tiene.

Consideramos que el clientelismo, aunque no tiene una posición oficialmente reconocida en la vida política, ni en la administración ni tampoco por parte de los actores políticos de forma

pública, es un instrumento que está al servicio de la organización política en democracia, como se ha demostrado en países que tuvieron que organizarse democráticamente (Gunnar, H.K., 1996: 433) y por tanto tiene una capacidad funcional en los procesos de desarrollo político totalmente demostrada.

Tanto una dimensión, la de intercambio, como la otra, la macrosistémica, clarifican la complejidad del fenómeno cuando se afronta desde la teoría. Reconocemos, como lo hace Roniger, la necesidad de vincular el fenómeno al contexto en el que se estudia y la dificultad para establecer una teoría general que sea válida para todos los espacios socio-políticos.

Por todo ello, la separación entre la funcionalidad del clientelismo y las consecuencias que conlleva su utilización es una cuestión fundamental en el estudio del clientelismo político. Sin olvidar que las diferentes funciones o efectos del clientelismo están condicionados fuertemente por el contexto y el momento histórico en el que se manifieste. Un ejemplo de ello lo hallamos en las nuevas formas que está adoptando el clientelismo político.

Nuevas formas que adopta el clientelismo político moderno

Las relaciones de intercambio en las sociedades modernas están conformando nuevas formas de clientelismo a las que se les atribuye una función dentro de la participación electoral y de la redistribución de los recursos públicos. Dos ejemplos de esto se hallan en el

"pork barrel" y en el "nuevo populismo fiscal".

El "pork barrel"³⁵ es una expresión que se comienza a utilizar en la década de los setenta y que no ha proliferado su difusión más allá de las fronteras de Estados Unidos por considerar sus estudiosos que es un fenómeno específico del gobierno norteamericano (Pennock, R., 1970: 709). Es una forma típica de distribuir políticas (Ferreljohn, J., 1974; Lowi, 1964: 690), y también de distribuir trabajos públicos (Murphi, J.T., 1974: 169). Es por tanto una expresión que se utiliza en los Estados Unidos para referirse a una forma particular de distribuir recursos públicos priorizando más a unas zonas geográficas que a otras en función de la procedencia de los legisladores (Lancaster, T.D., 1986: 67) o de los cargos que diseñan la agenda política.

Si lo relacionamos con lo que hemos venido denominando clientelismo electoral, se trataría de la constatación de cómo un candidato agradece a una localidad concreta el apoyo recibido en las urnas. Este candidato, al ocupar su cargo diseña la agenda política de forma que la mayoría de los programas implantados estén destinados a mejorar la

situación de la que procede tal actor, de esta forma, dicha localidad se beneficia en mayor medida que otras.

Así, el "pork barrel" político influye en la forma de distribuir los recursos públicos porque a priori se analizan y valoran los beneficios electorales y no los costos de una política pública. Los beneficios se convierten en objetivos geográficamente alcanzables, y los costos económicos pasan a un segundo plano. El político obtiene un respaldo de sus electores que facilita su reelección sobre todo en determinados sistemas electorales (EE.UU.).

Thomas Lancaster elabora una tabla (nº 2) que traducimos aquí para constatar, si en orden a los criterios que él establece, España y Andalucía reúnen las condiciones necesarias para la actividad del "pork barrel".

Para este autor existen mayores posibilidades de que una zona se beneficie de la distribución de las políticas cuanto mayor número de diputados tenga en relación al espacio geográfico. Él establece que influyen en este fenómeno el número de escaños por circunscripción, el tamaño de la misma y también el grado de localismo o centralización a la hora de elaborar políticas y seleccionar

35 El término "porkbarrel" es una antigua expresión marinera que aludía a la forma en que los marineros introducían la mano en un recipiente que utilizaban para conservar el cerdo salado. Durante sus travesías marítimas se servían de estos recipientes para conservar el alimento (Es una explicación extraída de una de las conversaciones mantenidas con el profesor Cazorla sobre el desarrollo de esta investigación). Cuando escaseaban los recursos unos marineros tenían mayor capacidad de persuadir al resto para ser ellos los que hiciesen tal distribución de forma que unos eran los que introducían la mano para repartir. Quizá sea esta la razón por la cual se elija esta expresión para referirse al fenómeno que en breve describimos.

a candidatos. Tanto es así que afirma que aquellos distritos que son pequeños con un elevado número de escaños son más propensos al "pork barrel" que los que son más grandes (Lancaster, TH., 1986: 70-75). Cuestión que también se puede relacionar con la sobrerrepresentación y el valor en votos de cada escaño.

Según esta tabla (Lancaster, T., 1986: 72), España está situada en una posición donde la actividad del "pork barrel" no es muy débil porque el promedio de escaños por distrito no es superior a 7 u 8. Sin embargo, en cada circunscripción el promedio distorsiona la realidad porque la variedad del tamaño de las circunscripciones difiere bastante en España.

Mientras en Castilla León la mayoría de las circunscripciones no tiene más de cuatro escaños, en Andalucía la mayoría oscila entre siete y trece.

La actividad del "pork barrel" se ve fortalecida en la medida en que el diputado tiene capacidad para influir en la agenda política utilizando los apoyos electorales de los que dispone. En circunscripciones sobrerrepresentadas, los escaños, en término de votos, son menos costosos que en otras circunscripciones de mayor población. Lo que supone menor coste en recursos económicos para el político establecer como clientela a una circunscripción sobrerrepresentada que a otra infrarepresentada. Por ejemplo, un escaño vale mucho más, en términos de votos, para un ciudadano madrileño que para un salmantino, lo que se traduce en que a cualquier partido le interesa hacerse con aquellas circunscripciones cuya inversión les exige menos que otras que tie-

nen mayor número de demandas por la cuantía de la población que las de mayor número de escaños. Y en este sentido, la forma más eficaz de conseguirlo es a través del "pork barrel". Por tanto, en el caso de España el sistema proporcional favorece la presencia del "pork barrel", aunque depende del número de escaños de cada provincia, como puede verse en la tabla nº 2.

Sólo tres circunscripciones tienen más de trece diputados por circunscripción, lo que Lancaster considera como menos propicio para la práctica del "pork barrel". Sin embargo, son muchas las circunscripciones que fortalecen su desarrollo si comprobamos la variedad existente.

Según la distribución de escaños en España y, teniendo en cuenta las ideas de Lancaster, en las provincias que tienen entre 3 y 6 escaños podría darse un fuerte "pork barrel". Aparecen un total de 31 provincias. En las que se daría un "pork barrel" menos fuerte sería en 16 y muy débil en 3. Por comunidades autónomas, Castilla León, Castilla La Mancha, Extremadura, Navarra y La Rioja serían calificadas con un fuerte "pork barrel" en su totalidad, mientras que el resto tendrían provincias con menor capacidad. Se escaparían del "pork barrel" Valencia, Barcelona y Madrid.

En Andalucía, hay tres provincias –Almería, Huelva y Jaén– con cierta propensión a que se desarrolle una fuerte actividad de "pork barrel"; Córdoba, Granada y Cádiz, en menor medida, y Málaga y Sevilla con una débil inclinación a que se manifieste tal actividad. La correlación entre votos al partido del

Tabla 2
Número de escaños por circunscripción en España

Escaños	Entre 3 - 4	Entre 5 - 6	Entre 7 - 9	Entre 10 - 13	Entre 14 - 16	Entre 30 - 35
ANDALUCIA		Almería Huelva Jaén	Córdoba Granada Cádiz	Málaga Sevilla		
ARAGON	Huesca Teruel		Zaeagoza			
ASTURIAS			Asturias			
BALEARES			Baleares			
CANARIAS			La Palma Santa Cruz			
CANTABRIA			Cantabria			
CASTILLA	Avila	León				
LEON	Palencia Segovia Soria Zamora Burgos Salamanca	Valladolid				
CASTILLA	Cuenca	Ciudad Real				
LA MANCHA	Guadalajara Albacete	Toledo				
CATALUÑA	Lleida	Girona Tarragona				Barcelona
VALENCIA		Castellón		Alicante	Valencia	
EXTREMADURA		Badajoz	Cáceres			
GALICIA	Orense	Lugo	Pontevedra Coruña			
PAIS VASCO	Alava	Guipúzcoa	Vizcaya			
MADRID						Madrid
MURCIA			Murcia			
NAVARRA		Navarra				
LA RIOJA	La Rioja					

Fuente LOREG. Elaboración propia, publicado en la revista Estudios Regionales, n. 45, 1996: 171.

Gobierno y el montante económico de inversiones en cada provincia verificaría el grado de “pork barrel” que se pro-

duce. En este sentido el papel de las Diputaciones Provinciales, como generadoras de prácticas de “pork barrel”, es

cada vez mayor. Éstas actúan como impulsoras de los candidatos locales a otros ámbitos mayores utilizando la distribución de recursos públicos en beneficio de su promoción política. Se forman redes de clientelas cuyo contenido de intercambio son recursos públicos a cambio de apoyos, conformándose la modalidad de clientelismo burócrático.

En cierta medida se considera al "pork barrel" como una variante del clientelismo electoral, aunque a éste lo consideramos como algo más amplio. Si lo trasladamos a lo que venimos definiendo como clientelismo electoral, podemos deducir que el sistema electoral influye en la aparición de las relaciones de clientela en la medida en que cada candidato defiende los proyectos que redundan en beneficio de los que electoralmente le han votado.

Podríamos verificarlo de forma empírica estableciendo la correlación que existe entre las mayores inversiones realizadas por municipios y la procedencia geográfica de los actores que establecen la agenda política, lo que nos aproximaría al clientelismo burócrático. O también podríamos constatar si tal situación de discriminación positiva se manifiesta en función de las facciones o corrientes de cada partido, lo que nos conectaría con el clientelismo de partido si consideramos que lo que determina la distribución de los recursos son los intereses del partido y no los votos directamente (Sartori, G., 1976: 95).

Por otro lado, el "New Fiscal Populism" es una corriente que surge en Estados Unidos entre 1970-1980. Se utiliza como un instrumento al servicio de la captación de votos durante las cam-

pañías electorales que pone el acento en denunciar el déficit público y la corrupción, para posteriormente ofrecerse al electorado como la alternativa que acabará con ese déficit público. La oposición explícita que tal situación se debe a una mala gestión del gobierno en el poder. Las propuestas se basan en el deseo de mejorar la productividad y en la lucha contra la corrupción. Se busca sustituir las relaciones basadas en lazos particularistas por aquellas que potencian el individualismo y el no asociacionismo, ya que la organización de los grupos del NPF (Nuevo Populismo Fiscal) potencian esas relaciones particularizadas (Clark T.N., 1994: 139) en orden a intereses de individuos y no de grupos.

Terry Nichols lo estudió en algunas ciudades norteamericanas para describir qué estrategias utilizaban algunos candidatos para llegar a ser alcaldes de ciudades como Pittsburgh (1970-1976), Houston, Philadelphia, San Francisco e incluso New York. Su negativa al clientelismo es sustituido por otra forma de establecer clientelas. En este caso el colectivo estaría formado por aquellos que apoyan la lucha contra el déficit público, sobre todo porque su situación económica les permite prescindir de un Estado de Bienestar.

En la mayoría de los casos, este fenómeno no se identifica con ninguno de los partidos porque todos lo practican. Lo hace el Partido Demócrata y el Partido Republicano cuando están en la oposición. Todos constatan los buenos resultados que se obtienen de las campañas electorales, sobre todo en pequeñas ciudades, en las que se centra la

campana en un tema cuya finalidad es la deslegitimación del gobierno.

El proceso que se suele seguir se inicia con la denuncia, por parte del candidato de la oposición, de todas las prácticas corruptas, que ellos identifican con el clientelismo practicado por los políticos del Gobierno, para captar los votos de las diferentes asociaciones étnicas o religiosas³⁶. Una vez centrado el debate de la opinión pública en la mala gestión y en la corrupción, el candidato ofrece soluciones para todos los problemas y se compromete a mejorar la productividad de los recursos públicos. Podríamos afirmar que este Nuevo Populismo Fiscal está basado fundamentalmente en gestionar los recursos públicos de forma eficaz para luchar contra el clientelismo³⁷ y mejorar la productividad, a través de la disminución del déficit público provocado por la inversión social dirigida a grupos étnicos considerados como clientelas del gobierno. En el estudio realizado por este autor en Waukegan (Clark, T.N., 1994: 136) se describe cómo el candidato, después de ganar las elecciones con el NPF, rompe con su partido originario y continúa con las prácticas utilizadas hasta el momento por el Gobier-

no anterior. Utiliza el mecanismo del favor, mezcla el conservadurismo fiscal (manteniendo bajos los impuestos) con el liberalismo social sin retirar la protección social de los colectivos que lo necesitan para mantener las clientelas, etc. Este nuevo gobernante suprime algunos gastos para justificar su buena gestión pero incrementa otros. Finalmente, su gestión incrementa el déficit público y para esconder tal situación utiliza estadísticas o técnicas contables diferentes a las que se usaban antes. De esta forma se miden los actos contables en términos de productividad y no en términos de déficit, lo que a su vez provoca, a medio plazo, el fracaso de las expectativas creadas, y a corto, su disimulo. Un disimulo que en ocasiones tiene el coste de practicar actos ilegales y llegar a la corrupción.

A nuestro entender, el NPF viene a ser, realmente, otro tipo de intercambio susceptible de ser una relación clientelar no basada en una relación particularista directa, sino en un intercambio indirecto en el que se intercambian votos por un proyecto; en concreto, el de acabar con las prácticas corruptas y la mala gestión pública. El ejemplo descrito por el autor no demuestra que se acabe

36 Es interesante ver como Terry Nichols Clark identifica las prácticas clientelares con los practicantes católicos argumentando que estos para alcanzar la salvación no se relacionan directamente con Dios sino que lo han de hacer mediante un intermediario, mientras que en el protestantismo la relación es directa entre Dios y el pecador. Con tales argumentos establece la relación directa entre prácticas religiosas y grupos organizados para defender intereses étnicos con el clientelismo, y caracteriza a los países protestantes como aquellos en los que no ha echado raíces el clientelismo (Clark, T.N., 1994: 137-141).

37 En Estados Unidos se identifica clientelismo con corrupción.

con la corrupción ni tampoco con el déficit público, razón por la cual provoca gobiernos cortos.

Los contextos donde surge con mayor facilidad el NPF, según Terry Nichols (1994: 138-141), son aquellos en los que no existen grupos organizados y por tanto los intereses son individuales, es decir, no existe acción colectiva y no hay que luchar contra los vínculos fuertemente establecidos en grupos étnicos o religiosos; o también en aquellos en los que la política es más abstracta porque no responde a intereses fragmentados sino que está dirigida a enfatizar el individualismo. Un objetivo que tienden a conseguir las religiones no estatales, a diferencia de las estatales que tratan de crear lazos personalistas. El NPF se extiende con mayor facilidad en la comunidad protestante porque el catolicismo trata de crear intermediarios y lazos particularistas, es decir, es más proclive al clientelismo. Además, el NPF es propicio en contextos donde el aumento de la profesionalización y burocratización previene la defensa de los criterios impersonales del bienestar social sin déficit público.

Finalmente, el NPF se sirve de los medios de comunicación porque son un instrumento efectivo para luchar contra las relaciones personales. Los medios sustituyen el contacto entre las personas por el "ver la televisión" o "escuchar la radio". Si los impulsores del NPF controlan algún medio de comunicación es un mensaje que se extiende con mayor facilidad. Aunque este principio puede debilitarse cuando los practicantes desde la oposición llegan al Gobierno y controlan los medios públicos; no obstante, es un fenómeno interesante con

vistas al análisis de cómo la despersonalización, el predominio de los medios de comunicación y la captación del voto pueden justificarse teniendo como bandera el acabar con el déficit público y la corrupción. En Gran Bretaña, por ejemplo, el 51% de los que votaron al partido Conservador en 1992 lo hicieron por las propuestas fiscales (Pattie, CH., 1994: 363); nada tuvieron que ver otros temas.

Se trata, por tanto, de una forma que va en contra del clientelismo electoral y lo persigue en teoría, pero lo hace a través de una estrategia que favorezca el individualismo, la apatía hacia la política y la incredulidad en los políticos. En definitiva, trata de deslegitimar los procesos democráticos para generar clientelas que intercambian otro contenido pero mantienen la dinámica del intercambio.

Conclusiones

En España las relaciones de clientela se han utilizado de forma distinta en cada periodo histórico. En unos casos han estado al servicio del poder central para estabilizar los procesos de cambio. En otros se han utilizado para aglutinar las facciones de un partido y fortalecerlo. Y, en otros, ha sido un instrumento de persuasión para influir en las conductas de los ciudadanos y de los representantes de éstos cuando ambos han estado sometidos a un poder económico del cual dependía su subsistencia. Todos los estudios realizados hasta ahora han pretendido equiparar unas situaciones a otras para inferir una teoría general del clientelismo político. Nada más lejos de la realidad porque se trata

de un fenómeno que perdura en el tiempo y muy susceptible de ser manipulado. Existe un rasgo común a todos los fenómenos identificados con el clientelismo que es la existencia de un intercambio, pero los factores que rodean a ese intercambio difieren entre comunidades, periodos históricos, sistemas de gobierno, grado de autonomía, desarrollo económico, etc.

Las regiones donde más se ha identificado la manifestación de este fenómeno, tradicionalmente, han sido Galicia y Andalucía. De ahí que sean las que han propiciado estudios empíricos sobre este fenómeno, lo que no implica que las demás comunidades autónomas no hayan utilizado este fenómeno y que en determinados casos incluso hayan favorecido la aparición de la corrupción, el tráfico de influencias, etc.

En Andalucía, durante el gobierno socialista (1982-1996) se han señalado a algunas políticas o medidas públicas como generadoras de clientelas electorales al servicio del PSOE: el Plan de Empleo Rural, por ejemplo, o los subsidios de desempleo agrario que cubren a unas doscientas mil personas del medio rural. No obstante, en cada comunidad autónoma existen políticas parecidas que si no proceden de la Administración Central del Estado, como en este caso, las gestionan las propias comunidades autónomas.

En todos los casos en que estas políticas señaladas como clientelares han potenciado la participación política, o han supuesto una proximidad entre el ciudadano y la administración, como generadora de servicios, porque ha obtenido respuestas eficaces a sus deman-

das, el clientelismo político ha estado al servicio de la democracia. Es más, se trata de una estrategia electoral de los partidos para crear clientelas fieles que garanticen los buenos resultados y la posibilidad de gobernar. Que esto suponga sorpresa o perplejidad por la carga simbólica que arrastra este concepto desde el pasado, no responde más que a la debilidad de afrontar y reconocer lo que es una práctica cotidiana de los ciudadanos. No significa que se institucionalice y se acepte la corrupción, porque no son dos fenómenos que deban equipararse. La corrupción está en todas las posibilidades de fraude de ley, no es sólo el resultado de utilizar las relaciones de clientela.

Los nuevos estudios sobre clientelismo político tratan de romper con el temor a cambiar el discurso tradicional basado en la historia y en unas circunstancias que han cambiado. O, lo que es peor, la praxis indica que existen nuevas formas de participación que no suponen una vuelta al particularismo, si se utilizan en orden a mejorar la representación política, y la teoría tendrá que tener en cuenta la realidad.

En la actualidad se pueden diferenciar tres tipos de clientelismo político: clientelismo electoral, clientelismo de partido y clientelismo burocrático. En el clientelismo electoral el intercambio se produce entre el candidato o partido y el votante. El contenido es el voto, de una parte, y las políticas públicas o medidas concretas, de la otra. Tras las elecciones el receptor de esos votos establece otros intercambios con otros actores para fortalecer su capacidad de administrar y distribuir recursos públicos. Al-

go que además le dará la posibilidad de mantener el vínculo establecido con el votante porque podrá cumplir con sus promesas. Cada político intercambia su poder con el resto de políticos, o con otros poderes, de forma que se configuran centros de decisión donde su fortaleza radica en su capacidad de relacionarse y en la densidad de las relaciones que establece. En esta segunda fase se diferencian el clientelismo burocrático y el de partido en función de la posición que ocupe el actor, si se trata de un dirigente del aparato del partido o un cargo público. No obstante, es difícil diferenciar a ambos porque por ejemplo en Andalucía ambos ámbitos están ocupados por las mismas elites.

Por consiguiente, considerar el clientelismo político como una patología o como un instrumento al servicio de la democracia depende del uso que se haga del mismo. El clientelismo, como un instrumento al servicio de un fin es un medio a depurar para evitar sus disfunciones. En el estudio de este fenómeno, la primera cuestión a investigar es al servicio de qué objetivos o finalidades responden los intercambios que se producen en el ámbito de la política y de la administración. La segunda, qué es lo que se intercambia, es decir, cuál es el contenido del intercambio; y la tercera, qué efectos produce y cómo influye en aspectos tan importantes como la participación política, el comportamiento político, el reclutamiento y financiación de los partidos políticos, la comunicación política, etc.

Finalmente, argumentar que el clientelismo político como intercambio, en sus dimensiones electoral, burocrática o de partido, no tiene por qué distor-

sionar o eludir los principios de legalidad y legitimidad.

Bibliografía

- ACKERMAN, Susan
1975 "The economics of corruption", *Journal of Public Economics*, n. 4, p. 187-203.
- ALVAREZ JUNCO, José
1996 "Redes locales, lealtades tradicionales y nuevas identidades colectivas en la España del siglo XIX" en ROBLES EGEA, Antonio (comp.): *Política en Penumbra*. Madrid, Siglo Veintiuno de Editores S.A. 1996, p. 71-94.
- ANKER, Hans
1990 "Drawing aggregate inferences from individual level data: the utility of the notion of normal vote", *European Journal of Political Research* 18, p. 373-387. Printed in the Netherlands.
- BECQUART-LECLERQ, Jeanne
1984 "Paradoxes de la corruption politique", *Pauvoirs* n. 31, p. 77-94.
- BELLIGNI, S.
1987 "Corruzione e scienza politica: una riflessione agli inizi", *Teoría Política* n. 1, p. 61-88.
- BLAU, Peter:
1964 *Exchange and power in political life*. New York, Wiley.
- BOBBIO, N.
1984 *El futuro de la Democracia*. México, F.C.E.
- BOISSEVAIN, J.
1966 "Patronage in Sicily", *Man* 1, p. 18-33.
- BOISSEVAIN, J.
1978 *Friends of friends*. Oxford Minuit.
- CACIAGLI, M.
1996 *Clientelismo, corrupción y criminalidad organizada: evidencias empíricas y propuestas*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- CAZORLA Pérez, J.
1989 "Le clientelisme de partis en Espagne" en VANER, Semih (dir.): *Le différend gréco-turc*. Paris, Editions L'Harmattan, p. 37-44.
- CAZORLA, J.
1992 *Del clientelismo tradicional al clientelismo de partido: evolución y caracterís-*

- ticas, Working Paper n. 55/92, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- CAZORLA, J.
1994 *El clientelismo de partido en España ante la opinión pública. El medio rural, la administración y las empresas*, Working Paper n. 86/94, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- CAZORLA, J.
1996 "El clientelismo de partido en la España de hoy: una disfunción de la democracia" en ROBLES, A. (comp.): *Política en Penumbra*. Siglo Veintiuno de España Editores, S.A., p. 292-310.
- CAZZOLA, Franco
1988 *Della corruzione*. Società Editrice il Mulino.
- CLAEYS, Paul H.; FROIGNIER André P.
1995 *L'échange politique*. Centre de Sociologie politique, Université libre de Bruxelles et U.S.P. et Affaires publiques, Université Catholique de Lovain, Editions de l'Université de Bruxelles.
- CLAPHAM, C. (ed.)
1982 *Private Patronage and Public Power*. New York, St. Martin's Press.
- CLARK, T.N.
1975 "The Irish Ethic and the spirit of Patronage", *Etnicity 2*, p. 305-359.
- CLARK, T.N.
1994 "Clientelism U.S.A.: The dynamics of Change" en RONIGER, L.; GÜNES-AYATA, A.: *Democracy, clientelism and Civil Society*. London, Lynne Rienner Publishers, p.121-144.
- COLEMAN, James S. (ed.)
1968 *Education and political development*. Princeton, p. 12-21.
- CHOCANO, Emilio
"Corrupción política y ética económica" en LAPORTA: *La Corrupción política*. Madrid, Alianza Editorial, p. 271-290.
- CORZO F., Susana
2002 *El clientelismo político: el Plan de Empleo Rural en Andalucía, un estudio de caso*. Granada, Universidad de Granada, (en prensa).
- DELLA PORTA, Donatella; MENY, Yves
1995 *Corruzione e democrazia, Sette paesi a confronto*. Napoli, Liguori Editore, p. 1-28, 49-65.
- DOWN, Anthony
1973 *Teoría económica de la democracia*. Madrid, Ed. Aguilar.
- EISENSTADT, S.N.; RONIGER, L.
1984 *Patrons, Clients, and Friends*. Cambridge, Cambridge University Press.
- ESCOBAR, Cristina
1994 "Clientelism and Social Protest: Peasant Politics in Northern Colombia" en RONIGER L.; GÜNES-AYATA, A.: *Democracy, Clientelism and Civil Society*. London, p. 65-86.
- GARZÓN VALDÉS, E.
1995 "Acerca del concepto de corrupción", *Claves de Razón Práctica* n. 56, Octubre, Madrid.
- GELLNER, E.; WATERBURY (eds.)
1977 *Patrons and Clients in Mediterranean Societies*. London, Duckworth.
- GRAZIANO, L.
1980 *Clientelismo e sistema politico: Il caso dell'Italia*. Milan, Angeli.
- GRAZIANO, L.
1983 "Introduction: Issue on Political Clientelism", *International Political Science Review* 4(4), 425-434.
- GRAZIANO, Luigi
1976 "A conceptual framework for the study of clientelism behavior", *European Journal of Political Research* 4, p. 149-174, Amsterdam.
- GÜNES-AYATA, Ayşe:
1994 "Clientelism: Premodern, Modern, Post-modern" en RONIGER, L.; GÜNES-AYATA, A.: *Democracy, clientelism and civil society*. London, p. 19-28.
- GÜNES-AYATA, Ayşe
1994 "Roots and Trends of Clientelism in Turkey" en RONIGER, L.; GÜNES-AYATA, A.: *Democracy, clientelism and civil society*. London, Lynne Rienner Publishers, p. 49-64.
- GUNNAR HELGI, Kristinsson
1996 "Parties, states and patronage", *West European Politics* vol. 19, n. 3 July, p. 433-457.
- HUNTINGTON, S.
1993 "Modernization and corruption". en HEIDENHEIMER, A, et al.: *Political corruption. A Handbook*, Transaction Publishers. New Brunswick.

- JIMÉNEZ DE PARGA
 1997 "La corrupción en la democracia" en LAPORTA: *La corrupción política*. Madrid, Alianza Editorial, p. 135-155.
- LANCASTER, Thomas D.
 1986 "Electoral structures and pork barrel politics", *American Political Science Review* vol. 7, n.1, p. 67-81.
- LEMARCHAND, R.; KEGG, K.
 1972 "Political clientelism and development: A preliminary analysis", *Comparative Politics* 4, n. 2, p.149-179.
- LINDBLOM, Ch.
 1991 Planificación en el ámbito de lo Público. Madrid, Ed. MAP.
- LINZ, Juan José
 1978 *Legitimidad y eficacia en la evolución de los regímenes políticos*. Granada, p. 97ss.
- LÓPEZ ESCALERA, Nicolás
 1997 "Corrupción ética y democracia. Nueve tesis sobre la corrupción" en LAPORTA: *La corrupción política*. Madrid, Alianza Editorial, p. 117-134.
- LUQUE, Teodoro
 1996 *Marketing político: un análisis del intercambio político*. Ariel Economía, p.117-157.
- MAIZ, Ramón
 1996 "Estrategia e institución: El análisis de las dimensiones macro del clientelismo político" en ROBLES EGEA, Antonio (comp.): *Política en Penumbra*. Madrid, Siglo Veintiuno de Editores S.A., p. 43-67.
- MARSH, David; STOKER, Gerry (eds.)
 1997 *Teoría y Métodos de la ciencia política*. Madrid, Alianza, Universidad Textos.
- MCKENZIE, W.J.
 1962 *Elecciones libres*. Madrid, Ed. Técnos, p. 26-30.
- MONTABES PEREIRA, J; CORZO, S.
 1997 *La mediación de la prensa en la representación del sufragio en Andalucía: el voto cautivo*, Papers de la Fundación, Fundación Rafael Campalans, n. 99, Octubre.
- MORENO OCAMPO, Luis:
 1997 "La corrupción exige secreto" en ACHARD, D. et al.: *Gobernabilidad: Un reportaje de América Latina*. México, Fondo de Cultura Económica, p. 418-433.
- MOUZELIS, N.
 1985 "On the concept of populism: populist and clientelist modes of incorporation in semiperipheral politics", *Politics and Society* 14(3), p. 329-348.
- OLSON, Mancur:
 1965 *The logic collective action: public goods and the theory of groups*. Cambridge Mass, Harvard University Press.
- ORTEGA, Félix
 1994 *El mito de la modernización*. Barcelona, Anthropos.
- ORTÍ, Alfonso
 1975 "Estudio de introducción a la edición de 'Oligarquía y Caciquismo' de Joaquín Costa", *Revista de Trabajo*. Madrid, p. 256.
- PADIOLEAU Jean G.
 1975 "De la corruption dans les oligarchies pluralistes", *Revue Francaise de Sociologie* vol 1, p. 33-58.
- POWELL, J.D.
 1970 "Peasant society and clientelistic politics", *American Political Science Review* 64(2), p. 411-426.
- RONIGER, Luis
 1994 "Conclusions: The transformation of Clientelism" en RONIGER, L.; GÜNES-AYATA, A.: *Democracy, clientelism and Civil Society*. London, Lynne Rienner Publishers, p. 207-214.
- RONIGER, Luis
 1994 "Images of Clientelism and Realities of Patronage in Israel" en RONIGER, L.; GÜNES-AYATA, A.: *Democracy, clientelism and Civil Society*. London, Lynne Rienner Publishers, p. 167-180.
- RONIGER, Luis
 1994 "The comparative Study of clientelism and the Changing Nature of Civil Society in the Contemporary World" en RONIGER, L.; GÜNES: *Democracy, Clientelism and Civil Society*. London, p. 1-18.0
- RUBINSTEIN, J. Carlos
 1994 *Sociedad Civil y participación ciudadana*. Madrid, Editorial Pablo Iglesias.
- SAPPELLI, G.
 1994 *Cleptocrazia, Il meccanismo unico della corruzione tra economia e politica*. Milan, Feltrinelli.

- SARTORI, Giovanni
 1997 "Hay que terminar con las ideas sobre la democracia que primaron en 1968" en ACHARD y FLORES: *Gobernabilidad: Un reportaje de América Latina*. México, Fondo de Cultura Económica, p. 311-325.
- SCOTT, J.C.
 1972 "Patron-client politics and political change in southeast Asia", *American Political Science Review* 66, p. 91-113.
- SCOTT, J.C.
 1972 *Comparative political corruption*. Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- SIERRA, María
 1992 *La familia Ybarra, empresarios y políticos*. Sevilla, Muñoz Moya y otros editores.
- SILVA, Manuel Carlos
 1994 "Peasants, Patrons, and the State in Northern Portugal" en RONIGER, L.; GÜNES-AYATA, A.: *Democracy, clientelism and civil society*. London, p.29-48.
- SILVERMAN, Sydel F.
 1968 "Agricultural organization, social structure and values in Italy: amoral familism reconsidered", *American Anthropologist* 70, February.
- SIMMEL, Georg, trad. COTARELO, R.G.
 1977 *Filosofía del dinero*. Madrid, Instituto de Estudios Políticos, p. 54-76, 347-349.
- STOKES, D.E.
 1963 "Spatial models of party competitions and national elections", *American Political Science Review*, Papers and Proceedings 63, p. 368-377.
- TUÑÓN DE LARA, M.
 1968 *Poder y sociedad en España, 1990-1931*. Madrid, Colección Austral.
- TUÑÓN DE LARA, Manuel (ed.)
 1986 *La prensa de los siglos XIX y XX. Metodología, ideología e información. Aspectos económicos y tecnológicos*. Bilbao, Servicio Editorial de Universidad del País Vasco.
- TUÑÓN DE LARA, Manuel
 1967 *Historia y realidad del poder*. Editorial Cuadernos para el diálogo. Capítulo I y II.
- TUSELL, Javier
 1976 *Oligarquía y Caciquismo en Andalucía*. Tomo I.
- TUSELL, Javier
 1995 "El encasillado de 1930", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales* n. 21, Mayo-Agosto, p. 23-54.
- WEAKLIEM, David L.
 1995 "Two Models of class voting", *British Journal of Political Science* vol. 25, Part. 2, p. 254-270.
- WEBER, Max
 1993 *Economía y Sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica, 10ª reimpression, p. 170-180.
- WEINGROD, A.
 1968 "Patrons, patronage and Political Parties", *Comparative studies in society and history* 10, p. 376-400.
- ZINTL, Reinhard
 1995 *Comportamiento político y elección racional*. Ed. Gedisa, p.134-163.

CAPITAL SOCIAL Y ETNODESARROLLO EN LOS ANDES

Víctor Bretón

Muchos estudios y sobre todo diagnósticos, introducen el termino "Capital Social", como una noción unívoca, asumida y entendida por todos de la misma manera y con igual valor descriptivo. Sin embargo, se trata de una especie de "cajón de sastre", en el que entra de todo y del que cada cual puede extraer las herramientas que mas le convengan.

A través del estudio de la experiencia del PRODEPINE, proyecto originado en el Banco Mundial, el autor examina no sólo las inadecuaciones y ausencia de pertinencia de este concepto, sino además el hecho de que tal proyecto tuvo una serie de incoherencias en su diseño y ejecución; y que, sobre todo, como en toda iniciativa externa en la que hay un donante y un "beneficiado" receptor, hizo abstracción de la relación de poder siempre presente en este tipo de programas.

La lectura de lo ejecutado por PRODEPINE, deja una serie de cuestionamientos tanto hacia acciones similares, al uso del concepto de capital social, como a la razón misma del anhelado desarrollo de una vía: la del capitalismo imperante.

