

## AGRADECIMIENTOS

Los libros son las obras individuales que más deudas particulares contraen. En primer lugar con Patricia Pérez, que me acompaña en esta vida, cada vez más bonita y llena de experiencias, donde el compromiso me permite una realización plena, para un País mejor, justo y libre que podamos ofrecer a nuestra pequeña Adela, flor y esperanza de un futuro no escrito.

En deuda con mi familia, que me ha apoyado en el proceso, con paciencia y comprensión, nunca podré devolverles el tiempo invertido en la redacción de este manuscrito. A mis amigos, porque los costes de investigar y escribir son en forma de ausencias.

Este libro quedaría incompleto sin el apoyo de Ramón Máiz y de los materiales del Equipo de Investigaciones Políticas de la Universidad de Santiago, que con tanta generosidad me cedieron. Solo espero haber estado a la altura en el análisis del clientelismo, que tanto ha condicionado la política gallega, que tanto ha afectado a las personas.

Ramón, formador de investigadores volcados en los problemas políticos globales y locales, alejado de modas y convenciones, fue faro y promotor del libro. Gracias por confiar en mi trabajo, ha sido una responsabilidad tratar con respeto y minuciosidad los entresijos de un fenómeno político latente pero influyente.

Como politólogo con gafas de antropólogo no creo que pueda olvidar a los entrevistados y observados en su relación cotidiana en un entorno dominado por las redes clientelares. Ellos son los verdaderos protagonistas de la obra. La dignidad de su testimonio merece un recuerdo en estos agradecimientos, su relato es historia política viva.

Quiero agradecer a la Editorial del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales su paciencia en la edición del texto, también por su apuesta por un tema olvidado, controvertido e incómodo.

Gracias a todos los que se han interesado por mi investigación sobre el clientelismo político, que mostraron curiosidad por el estudio y me alentaron a continuar trabajando en describir y poner nombre a aquello que ellos sentían, habían visto o sufrido. Gracias a los lectores que se acercan a estas páginas, me honra que valoren mi manuscrito. Espero estar a la altura de las expectativas.

## PRÓLOGO

Con *Votos por favores. El clientelismo de partido en las instituciones gallegas*, el lector o lectora tiene en sus manos una compleja, actual y elaborada investigación politológica sobre el clientelismo político, su naturaleza, sus principales mecanismos, sus puntos débiles y su capacidad de adaptación y «modernización» en nuevos contextos. Me gustaría destacar algunos aspectos de esta obra. En primer lugar, la precisión conceptual y analítica de la distinción entre clientelismo y corrupción. A diferencia de la corrupción, el clientelismo político se caracteriza por el intercambio directo —es decir, no mediado por programas e ideologías— de votos por favores sin que éstos se reduzcan a una contraprestación económica, sino que pueden consistir en facilidades difusas o políticas públicas particularizadas concedidas discrecionalmente en beneficio de los miembros de la red clientelar. No obstante, Pantín detalla los mecanismos de articulación de redes y fenómenos clientelares con los corruptos, ya que las prácticas clientelares pueden convertirse en un modo especialmente caro de dispensar favores, facilitando que se recurra a conductas delictivas (como, por ejemplo, la prevaricación o la financiación ilegal) para conseguir recursos a efectos de mantener la máquina clientelar debidamente engrasada.

En segundo lugar, el libro muestra con claridad cómo el clientelismo, en cuanto red vertical abierta para dispensar favores, se traduce en una estructura de incentivos y una cultura política de desmovilización y desconfianza generalizada en la capacidad de la acción colectiva, a partir del refuerzo de mecanismos de confianza focalizada y personalizada en el patrón o bróker correspondiente. Una de las partes más interesantes de esta obra reside precisamente en el estudio de las dificultades presentes en contextos clientelares para superar el aislamiento, el fatalismo y la desconfianza en la movilización política horizontal. El autor detalla el complejo proceso de apertura de la estructura de oportunidad política para la puesta en marcha

de mecanismos de cooperación entre clientes receptores de favores, la toma de conciencia de su condición de ciudadanos titulares de derechos y la posibilidad de superación política —mediante organización, liderazgo, movilización y discurso alternativo—, en contraposición a la red clientelar y a la cultura política del favor reproducida por aquélla.

Por último, esta obra refleja cómo el funcionamiento de los mecanismos clientelares, al menos en alguna de sus dimensiones micro —o incluso macro—, puede ser capturado en detalle a través de estudios profundos de carácter cualitativo. La presente investigación se construye sobre la base de un análisis detallado y bien articulado de tres casos paradigmáticos de clientelismo en Galicia. La riqueza empírica obtenida tras dilatado trabajo de campo presta a la investigación de José Manuel Pantín una extraordinaria solidez, a la altura de su precisión conceptual y teórica. Y a la vez resulta muy iluminadora de las razones de la pervivencia y singular capacidad adaptativa del intercambio clientelar en sociedades modernas y democráticas. En contraste con la visión del clientelismo como una disfunción residual en la evolución de los sistemas democráticos, esta obra arroja luz sobre la eventual reactivación de este fenómeno en contextos marcados por el declive de las capacidades estatales y los niveles de confianza política.

DONATELLA DELLA PORTA.  
Scuola Normale Superiore.

## CAPÍTULO 1

### INTRODUCCIÓN

#### 1.1. Presentación de la investigación

*Una mañana de trabajo para el asesor de un grupo político en la diputación provincial puede ser tediosa, pero entre solicitudes, recursos e informes de intervención unos sutiles golpes en la puerta anuncian a un señor de mediana edad, que pide permiso y el asesor invita a pasar. ¿Qué sucede? —pregunta rápido—. El paracaidista se presenta como Manuel y comienza a explicar el asunto —que por la expresión de su cara— parece preocuparle. Coge aire y con titubeos cuenta una historia real: hace ya dos años, a finales del invierno de 2015, fui el secretario de la asociación de vecinos de mi parroquia, me reuní con el Presidente de la diputación provincial con la idea de conseguir la instalación de aire acondicionado en nuestro local, ¡el calor en verano es insostenible! aseguró Manuel. La petición salió de maravilla y volví para casa con el firme compromiso del Presidente de que estaba hecho. El Presidente me invitó a adquirir el equipo antes del verano porque la subvención llegaría después. Con el orgullo de haber sido recibido, después de charlar un rato sobre conocidos en común (un cuñado del tesorero y la hermana de su mujer fueron juntos a la escuela), nuestro protagonista se enorgulleció de su Presidente, “un gran hombre” —pensó—, y admiró como agiliza “el papeleo” y elimina barreras en la administración a cualquiera que acude a él. ¡Ayuda a todos! sentenció en un día. El jefe de la diputación consigue lo que con otros políticos es muy complicado. Dos años después el aire acondicionado está instalado, pero no ha llegado ninguna subvención a la asociación ni tampoco la han solicitado, porque el Presidente le había dicho que no hacía falta, que de los papeles se encargaban ellos. El problema ahora es que el técnico que instaló el equipo tampoco ha cobrado por su trabajo, después de confiar en la palabra de Manuel —vecino de toda la vida de su tío Alberto—, el instalador decide presentar una denuncia en el juzgado. Cuando Manuel llama por teléfono a la*

*Diputación, nunca hay nadie disponible en la Junta de Gobierno y el que parecía su amigo siempre está reunido. Cuando lo espera a la salida del despacho, le dice que tiene que esperar, que la oposición le boicotea todo lo que hace y sus denuncias no hacen más que ralentizar el trabajo. ¡Judicializan la política estos perdedores! Con la acumulación de excusas, Manuel recuerda que en el 2015 hubo elecciones municipales, justo en primavera, unos meses después de su primer encuentro. El asesor del grupo de la oposición no parece sorprendido ni ha cambiado la posición relajada sobre la silla del despacho, cuando lanza la primera pregunta: antes de nada Manuel, ¿presentaste alguna solicitud en el registro?, Manuel responde que no. ¿Y cuando te llegó la factura del instalador? Contesta que tampoco, que cuando tuvo la factura acudió el mismo día al despacho del Presidente para darle la factura personalmente, remarcando esto último como si fuese un gesto que debería, por sentido común, significar algo. El asesor explica a Manuel que para tener garantías hay que seguir los procedimientos de solicitud de subvenciones, como ir por registro, que el presidente le ofreció un favor sin nada que le obligue a cumplirlo y que él no puede hacer nada. Por cierto Manuel, ¿a quién habéis votando en las elecciones de ese año? Votamos todos por el que nos ayudó, responde. Por eso estoy aquí, ¿qué podemos hacer?*

Este libro cuenta una historia sobre el clientelismo político en Galicia como muestra del fenómeno en España, el poder del favor y el funcionamiento de las redes que intercambian apoyo político a cambio de beneficios personales. El lector apreciará que lo que aquí se pretende no es contar la historia —que siempre sería incompleta—, sino contar historias de casos de clientelismo político, para acercarse a un fenómeno cultural, reconocido, aparentemente viejo pero también latente, difuso y con fuertes implicaciones en la política y en la vida de las personas.

Contar historias puede ser muy revelador de la naturaleza política del clientelismo, las circunstancias que le afectan y las implicaciones que genera. La propia narración se introduce en este contexto en tercera persona, con una cierta perspectiva que le permite ser plural y atender a todas las partes, pero también ofrecer al lector un análisis minucioso de los incentivos, las estructuras sociales que vertebran las relaciones sociales clientelares y el contexto sociopolítico que condiciona el fenómeno. No debe confundirse este libro con una crónica descriptiva, tampoco con un vaciado de anécdotas, opiniones y juicios de valor. Sin renunciar a estos últimos desde la elección del tema, el análisis parte de las previsiones de la literatura especializada sobre clientelismo para saber donde observar y saber cómo desc-

frar. Tampoco estamos ante un reportaje de curiosidades anómalas en una democracia avanzada, el análisis se detiene en las motivaciones y lógicas que explican las estrategias y maniobras políticas de los actores: patrones, intermediarios y clientes, que conviven con políticos de la oposición y votantes atentos a las diferencias programáticas. No sin conflicto.

En realidad, la narración de la historia de tres casos (más un cuarto caso de revuelta contra el patrón local), sirve de pretexto para situar el lector en un ambiente, condicionados por los acontecimientos que marcan la agenda y en unos procesos políticos singulares. La descripción narrativa de los casos permite que en los capítulos de análisis politológico –más abstractos donde se aíslan procedimientos e identifican mecanismos, no se convierta en algo descontextualizado e inconexo a un escenario. Así, con el avance del libro, la lectura preliminar de la historia de los casos y el trabajo antropológico representa un bagaje de suma utilidad, para que el lector pueda relacionar los elementos más particulares con una realidad sociopolítica que ha sido narrada.

El concepto más básico e irrenunciable al clientelismo es la de una relación de intercambio instrumental e informal entre actores, uno político y otro ciudadano, de votos o apoyo político a cambio de un trato de favor directo desde las instituciones.

Las sociedades que se rigen bajo la lógica de los favores personales, que asumen que todo beneficio proviene de la ayuda de un tercero y pocas veces por los derechos adquiridos como ciudadanos, o por el esfuerzo y la competencia profesional, devienen en una cultura propensa a servir a los intereses de los que controlan la política y los bienes económicos, bajo acuerdos de beneficio asimétrico. ¿De qué manera la cultura estructura una sociedad de alta dependencia jerárquica y escasa interdependencia entre estratos, divididos en función de su capacidad para acceder al capital y la influencia política? O cabría mejor reformular esta pregunta desde un enfoque institucionalista: ¿De qué manera las estructuras (institucionales, políticas o económicas) moldean la cultura política, las actitudes y las preferencias de los ciudadanos? En definitiva, una sociedad cuya movilidad se correlaciona con la acumulación de capital social vertical (vínculos asimétricos), está predispuesta a la extensión de redes clientelares, que limitan las alternativas de acción/relación debido a su fisiología jerárquica y a la constricción de alternativas. Así, estas sociedades y sus débiles redes horizontales, no atienden a la opción de exigir un mejor funcionamiento de la administración; tampoco es una posibilidad la contingencia democrática programá-

tica —con una distribución de las políticas codificada, objetiva e inclusiva—, y deben ceñirse a la pauta clientelar.

Estas afirmaciones describen un fenómeno y no deben confundirse con una vigencia o capacidad absoluta del sistema clientelar en el ordenamiento social, ni de España ni de Galicia: el clientelismo no lo invade todo, por fortuna. Las redes clientelares existen sin que requieran un Estado fallido, y conviven con una administración con un notable grado de independencia, con una fuerte competición electoral bajo parámetros ideológicos, y con una mayoría de políticos honestos en el ejercicio del servicio público. Sin embargo, pueden llegar a ser muy intensas en determinadas comunidades, si la administración no funciona con la agilidad y eficacia necesaria, y si esto permite a los políticos intervenir, solucionar y desbloquear asuntos para presentarse a título personal como el mayor garante de la distribución de bienes a sus votantes-clientes. En consecuencia, algunos partidos políticos concentran los recursos en estrechar vínculos con sus votantes y fortalecer las redes clientelares para distribuir favores, captar necesidades personales individuales y excluir a los no votantes (retadores) de los favores focalizados (clientelismo punitivo). La heterogénea implantación territorial de los partidos, su diversidad interna y los distintos roles que desempeñan, justifica que no existen partidos clientelares puros, más bien, los partidos utilizan estrategias clientelares allí donde funciona y la condiciones lo permiten; sin que ello impida una competición programática intensa en otros niveles institucionales o con otra tipología de electores.

La modernización del Estado y la vinculación del clientelismo con ilegalidad y escándalos de corrupción, bloquea la oferta de distribución de políticas selectiva; el desarrollo económico y el asentamiento de la cultura cívico-democrática desincentiva la demanda particularista de favores dentro de las redes. No obstante, el clientelismo está vigente en las pequeñas comunidades mediadas por relaciones personales estrechas: los partidos políticos y su base local; y los municipios rurales o de baja magnitud, donde regidores y regidos comparten vecindad y círculos de amistad.

El clientelismo es un fenómeno difuso y cambiante necesitado de estudios de caso que recojan la variedad de sus formas. Con frecuencia, los nuevos candidatos que se presentan en listas electorales deben asumir las deudas pasadas y compromisos del partido con sus electores individuales para mantener la mutua lealtad, dificultando un cambio en la política; en otras ocasiones, son los candidatos-patronos los que dominan una red clientelar que desplazan de un partido a otro, supeditando la ideología y marca

del partido a la rendición de cuentas clientelar, para utilizar los partidos como plataforma y estrechar vínculos con otros patrones de niveles institucionales superiores.

El libro incluye tres estudios de caso con un formato biográfico, de ellos se extrae la muestra empírica que utiliza cada capítulo con una metodología distinta. El cuarto caso de revuelta popular para expulsar al regidor clientelar, no alcanza la extensión de la red de los casos principales y se centra en el proceso de movilización colectiva anti-clientelar.

Los casos giran en torno a un patrón que lidera una red clientelar y protagonizan una agitada vida política condicionada por la gestión clientelar de los recursos y representan a la perfección el ejercicio del poder político particularista. Son hombres poderosos, bien conectados con otros políticos que ponen los recursos del partido y de las instituciones que controlan al servicio de sus votantes; y a su vez, estos ponen a disposición del partido los votos y la red de electoral que monitorizan en su circunscripción municipal/provincial.

Los casos 1 y 2 lo lideran un patrón local que ocupa el cargo de alcalde, bien conectado y con unas trayectorias políticas tejidas a base de recibir y ofrecer favores, lo que convierte a los patrones en agentes clave para que los partidos puedan movilizar su base electoral.

El caso 3 corresponde al presidente de una diputación provincial, que de alguna manera, preside y resuelve las necesidades de sus intermediarios municipales (alcaldes), formando una red clientelar de forma piramidal, debido a que cooperan con otros compañeros de partido, que sucesivamente se vinculan con los clientes de base. De esta manera votantes votantes-clientes, agentes electorales y patrones clientelares municipales bien relacionados con políticos en instituciones superiores, forman un red de solidaridad e intercambio de favores, lo cual les permite acceder a multitud de recursos para resolver subvenciones, agilizar expedientes, intervenir el procesos administrativos y focalizar el gasto público, excluir de las políticas públicas a los opositores y garantizar una bolsa de votantes leales.

La monografía incluye un cuarto caso de clientelismo que concentra sus descripciones en la gestación de una revuelta popular contra el cacique local, que impulsó un gobierno programático paradigmático y logró expulsar a un cacique prototípico. Así, este cuarto caso de crisis del sistema clientelar se considera un modelo de comparación extremo.

El libro focaliza su atención al fenómeno del clientelismo político en Galicia, con representantes de “caciques gallegos” característicos de la de-

mocracia local, donde las instituciones se patrimonializan, se conocen las preferencias de voto de los vecinos y la gestión pública se convierte en un pacto entre conocidos. Los tres regidores no consisten en casos aislados sino representativos del modelo de político clientelar que más de un lector podrá reconocer en un caso cercano. No son anecdóticos en cuando se relacionan con otras personalidades, se mueven en acontecimientos históricos y colaboran con otros políticos y cargos en niveles superiores.

Estos sujetos controlaron durante años —y controlan hoy sus herederos modernos— el poder local y provincial en el rural galaico, con un sorprendente éxito electoral, supeditaron los vínculos político-ciudadanos de mayor peso en las democracias avanzadas a la rendición de cuentas clientelar. El vínculo programático-ideológico y el debate de ideas y políticas se vio relegado a un segundo orden, y la identificación con el partido dependía del poder de movilización de los patrones locales, que se permitían cambiar de partido cuando les convenía y trasladar a su clientela a otras organizaciones. Los valores extremos de los casos son de gran utilidad para observar los atributos del fenómeno, sin que ello signifique que la intensidad de las relaciones clientelares practicada en los casos, deba de ser similar en otros escenarios para poder hablar de rendición de cuentas clientelar.

A diferencia de la mayoría de las investigaciones académicas que se concentran en el ámbito nacional o supranacional, esta investigación entiende que la política de raíz municipal, la más próxima a la personas, es una auténtica escuela política que permite participar y debatir, donde los ciudadanos observan con claridad los abusos y arbitrariedades del poder político, y donde los políticos dan sus primeros pasos en el gobierno de lo público. Si se descuida la calidad democrática en los ayuntamientos y diputaciones, las malas prácticas se acaban por trasladar a otros niveles institucionales. La política pasa a ser un problema más que una solución, causa desafección y comportamiento acríptico. Por lo tanto, parece oportuno emprender estudios que aporten análisis, diagnósticos y soluciones a los problemas democráticos partiendo de la base: el gobierno local.

Así, este libro recoge los resultados de investigación del sistema de votos por favores, que implica una praxis cotidiana concreta, unos los hábitos sociales y enseñanzas prácticas adheridas a la cultura, una lógica y proceder aprendido por lo sujetos, que debe ser identificado y descifrado para el análisis del comportamiento micro político y macro estructural. El fenómeno como modalidad de rendición de cuentas y cómo estrategia de distribución

de los recursos públicos con criterios de eficiencia electoral, se materializa cuando un sujeto puede (como opción más provechosa) resolver un trámite administrativo, solicitar una licencia o concurrir a una bolsa de empleo público, buscando apadrinamiento y relacionándose con un partido o patrón, de forma más eficaz que por los canales formales.

El libro se divide en tres partes. En la primera se abordan los pasos previos de introducción, repaso bibliográfico a la literatura especializada sobre clientelismo y discusión metodológica, esta última apta para los más entusiastas. En la segunda parte se relata la historia de los casos y se seleccionan muestras empíricas y reflexiones de las entrevistas, que sirven de ejemplo local a la luz de las previsiones teóricas. La tercera parte tiene un enfoque analítico menos literario, emplea modelos metodológicos más propios de la ciencia política que de la antropología y trata de explicar escenarios de fortalecimiento y desgaste del clientelismo político.

## 1.2. Objetivos y preguntas

Los objetivos que persigue este libro son 4, en primer lugar, comenzar a cubrir el vacío en estudios sobre el clientelismo en España utilizando el caso gallego como muestra para extraer analogías con otras comunidades autónomas. El fenómeno ha sido poco trabajado desde la ciencia política empírica en nuestro país, a excepción del caso Andalúz (Robles, 1996; Cazorla, 1996; Corzo, 2002), pero muy lejos de la tradición asentada en otras realidades de nuestro entorno geográfico y cultural, como Italia (Chubb, 1982; Caciagli, 2009), o Argentina (Auyero, 1999; Stokes *et al.*, 2006), donde el clientelismo es un campo de investigación con dilatada trayectoria desde la ciencia política, la sociología, la historia o la antropología. El segundo objetivo del trabajo consiste en explicar porqué el clientelismo puede resistir y permanecer arraigado en un sistema político democrático, profundizar en las condiciones históricas, culturales, económicas, sociales y por supuesto, políticas, que facilitan que el vínculo clientelar sea un elemento muy influyente en el resultado de las elecciones democráticas. Y viceversa, el tercer objetivo aspira a explicar las condiciones necesarias para que se debilite el clientelismo político, y desencadenar una crisis del sistema. El cuarto y último objetivo espera generar nuevas preguntas, hipótesis y resultados de la investigación relevantes para comparar en otros casos similares.

Tabla 1.1. Objetivos del libro

Objetivos de investigación
Objetivo 1: contribuir al conocimiento del clientelismo político en Galicia.
Objetivo 2: identificar y explicar los elementos que fortalecen el clientelismo político.
Objetivo 3: identificar y explicar las condiciones que debilitan a las redes clientelares.
Objetivo 4: que las preguntas, hipótesis y resultados de la investigación sean relevantes para comparar en otros casos similares.

Fuente: elaboración propia.

Para satisfacer los objetivos se formulan las siguientes preguntas de investigación que guían el análisis a través de las cuestiones más relevantes del fenómeno:

Preguntas de investigación
Pregunta 1 ¿Cuáles son las características del clientelismo en Galicia?
Pregunta 2 ¿Qué factores fortalecen a las redes clientelares?
Pregunta 3 ¿Qué factores debilitan a las redes clientelares?
Pregunta 4 ¿Bajo qué circunstancias surge acción colectiva anti-clientelar?
Pregunta 5 ¿Cuáles son las reglas de la cultura política clientelar?
Pregunta 6 ¿ El clientelismo puede explicar algunos resultados de la política gallega?

### 1.3. Antecedentes en España

Los intentos por racionalizar el Estado Español a finales del siglo XIX, en un período que abarca desde la Restauración hasta comienzos de la Segunda República —incluyendo a la dictadura de Primo de Rivera—, historiadores e intelectuales, republicanos, liberales y socialistas, entienden al caciquismo como uno de los grandes problemas del país para superar las viejas estructuras. Los gobiernos no poseían capacidad de influencia y dependían de los caciques, auténticos delegados del Estado central (Robles, 1996), que estabilizaron el sistema político pero entorpecieron la eficiencia

y la democracia (Varela, 2001). Joaquín Costa con su trabajo “Oligarquía y Caciquismo” (1901), fue uno de los historiadores de la época que más se ha volcado en el estudio de la naturaleza caciquil; otros intelectuales de su tiempo comparten el diagnóstico de la problemática, como Miguel de Unamuno y Ortega y Gasset.

A partir de los trabajos de algunos historiadores contemporáneos, como Moreno-Luzón (1996), se puede concluir que la base cultural del clientelismo moderno, se encuentra en el sistema caciquil —término aún popular en Galicia— decimonónico; desde una óptica política, nadie mejor que el Conde de Romanones puede expresar y sintetizar con mayor exactitud los principios del sistema: “al amigo, el favor; al enemigo, la ley”.<sup>1</sup>

Entre las investigaciones contemporáneas en España destacan los trabajos metodológicos para el análisis del clientelismo desde la dimensión micro y macro de Ramón Máiz (1994) y (1996); en la literatura teórica, sobresalen las publicaciones de Moreno Luzón (1995), Antonio Robles (1996) y Máiz (2011), que acompañan a otros más empíricos, representados por José Cazorla (1995) sobre el fenómeno en la España contemporánea, Antonio Robles (1996), que repasa el caso español durante el siglo xx, y Susana Corzo (2002), este último estudio empírico, centrado en las características del clientelismo político en Andalucía, con elementos propios y muy volcado en la política agraria.

En los últimos años se han publicados algunos artículos académicos y capítulos de libro sobre el clientelismo en España, a menudo comparándolo con otros países del sur de Europa. Sin embargo, ninguno de esos trabajos emplea fuentes locales originales ni monitoriza el comportamiento de una red clientelar o un distrito electoral en particular. Para subsanar la carencia de fuentes optan por emplear una perspectiva histórica y general de caso español apoyándose en otras investigaciones que no han analizado el clientelismo en sentido estricto (transición democrática, gobierno local, sistema político, partidos políticos, etc.). Estas publicaciones gozan de una alta calidad y contribuyen al caso, pero sin datos originales de los que cabe destacar los trabajos de Blakeley (2001), Hopkin (2001), Hopkin y Mastro-paolo (2001), Kopecký y Scherlis (2008), Cinar (2016) y Gómez y Verge (2011).

---

<sup>1</sup> Citado por Álvarez Junco en (Robles, 1996:74).

#### 1.4. Justificación del tema de investigación

Las razones para el estudio de las relaciones clientelares se pueden reducir a tres, según H. Kitschelt y S. Wilkinson (2007), estas son: 1) por una mayor competición programática e ideológica de los partidos; 2) porque el interés académico nace de la pregunta de por qué el clientelismo no desaparece de las sociedades modernas; y 3) por las consecuencias económicas del clientelismo. En nuestro caso, más relevante si cabe cuando comprobamos lo poco que se ha estudiado el caso español, en particular, el clientelismo en Galicia.

La primera de las razones genera multitud de efectos negativos sobre la calidad democrática. La rendición de cuentas clientelar, en cuanto proporciona beneficios individuales disminuye la capacidad de los ciudadanos para emitir un juicio sobre la política general. Como comunidad, no sanciona a los gobiernos cuando la situación económica empeora o cuando salen a la luz flagrantes casos de corrupción, por lo tanto, no corrige el mal gobierno y el político se encuentra libre de incentivos para alcanzar el bienestar colectivo. Los argumentos teórico normativos de esta investigación valoran que el clientelismo tiene efectos regresivos sobre el principio de justicia (Rawls, 2004), en cuanto la igualdad de oportunidades resulta incompatible con los fundamentos de la política particularista. Así, se entiende a la política clientelar como política antidemocrática dentro del sistema democrático, que incrementa la desigualdad política de los ciudadanos en cuanto a posición, recursos y oportunidades (Dahl, 1992). El clientelismo se sirve del sufragio, pero rompe con los principios básicos de igualdad, no discriminación, debate ideológico y políticas públicas frente a políticas privadas. Por lo tanto, el clientelismo político es un fenómeno social que secuestra el espíritu público de las instituciones, su voluntad general y vocación inclusiva.

La relevancia académica del clientelismo en nuestros días descansa sobre la actualidad que posee en algunos escenarios, que de manera intermitente y a baja intensidad, los vínculos clientelares no terminan por desaparecer en democracias consolidadas como la española. En palabras de Mario Caciagli (1996), el fenómeno clientelar existe incluso en las sociedades escandinavas y en países como en Alemania, es estudiado en Italia, Estados Unidos o Francia, sin embargo, en España, faltan “investigaciones de envergadura sobre la situación actual”. Desde 1996 esta situación no se ha revertido.

En cuanto a la tercera razón, las perspectivas más economicistas destacan que el clientelismo es caro porque no aprovecha las economías de esca-

la de las políticas públicas con beneficios generales, y limita su acción a políticas individuales de escaso impacto. Otros efectos del clientelismo destacados por David Moss (1995) son las nuevas rutas para la promoción social, que pasan a depender del patrocinio; problema que suscita el sesgo de género, pues beneficia principalmente a los hombres. Haciendo hincapié en el menor peso de los criterios formación y desempeño para la movilidad social, la lógica clientelar liga los resultados del trabajo más a las influencias que al mérito personal, por lo tanto, la cultura del clientelismo acaba generando, además de una estructura de incentivos injusta para la ciudadanía, una ineficacia productiva en estas sociedades.

La escasa presencia del clientelismo en las investigaciones académicas españolas, convive con la reconocida problemática de un intolerable nivel de corrupción política, mal gobierno y “amiguismo”. En los últimos años, la crisis económica comenzó con un refinado debate en política monetaria y está acabando en un agitada discusión política sobre la calidad de nuestra democracia en un sentido amplio, bajo contexto, un investigador vive su tiempo y elige el tema de investigación acorde a las problemáticas de su generación, de esta forma, el clientelismo político se convierte en un aspecto más de debate del que la ciencia política no debe de ser ajena.

Si existe un vacío de investigaciones académicas, ¿Porqué el caso gallego puede solventar la carencia de estudios sobre clientelismo en España? ¿Qué se puede aprender del caso gallego para el resto? Existen tres razones principales. Por un lado, que lo poco trabajado hasta la fecha es sobre el caso Andalúz y este ya ha sido analizado por profesores de la Universidad de Granada como Cazorla y Corzo, lo cual invita a viajar a otras comunidades. Que el caso gallego por inédito y relevante merece ser estudiado, muestra de ello es su notoriedad pública en los medios de comunicación y el apunte de distintas investigaciones académicas que se han hecho eco del caso sin referencias empíricas reseñables (Hopkin y Mastropaolo, 2001; Cinar, 2016:84). Por último, la validez externa del caso gallego como muestra de resto de España no se diferencia de lo acontecido en otros contextos: cuando se cita el caso Argentino en realidad hablamos de casos situados en los barrios de Buenos Aires; cuando se cita el caso Italiano estamos referenciando el sur trasalpino. Cabe destacar, que muchos rasgos del clientelismo en Galicia son homologables al resto de España, como la presencia de Diputaciones provinciales en la mayoría de Comunidades Autónomas, las dinámicas predemocráticas heredadas en las redes de poder local o la baja magnitud de las circunscripciones municipales. Sin embargo, el objetivo de

la obra no está en presentar un estudio definitivo y completo del clientelismo español, pero sí que lo es contribuir al conocimiento de este a través del caso gallego.

Como apunte final a la justificación del tema de investigación, este libro no quiere argumentar contra la realidad: los componentes clientelares no son la principal motivación del voto en una sociedad como la gallega o la española. ¿Por qué entonces la necesidad de su estudio? Aún siendo otros mecanismos de vinculación como la identificación con la marca del partido (*party ID*), o la distancia entre las ideas del partido y la de los ciudadanos (*policy position*) mayores movilizadores del sufragio, la relevancia del vínculo clientelar —al margen de asuntos de ética pública— reside en su capacidad movilizadora de votantes clave. En determinados entornos, su función desequilibradora para obtener ese voto que marca la diferencia en unos comicios, y su estrecho control de los clientes para que actúen como agentes electorales. Por ello, la conquista tanto del voto flotante como del voto desmovilizado, necesitan patrones e intermediarios que hagan campaña sobre el terreno.

#### 1.4.1. TRABAJO DE CAMPO

El trabajo de campo principal para la monografía transcurre en la provincia de Chavasco (nombre ficticio), utilizando distintas técnicas para obtener el material empírico. Para ampliar el número de casos se han utilizado los materiales del Equipo de investigaciones políticas de la Universidad de Santiago de Compostela: los estudios de caso de Ramón Máiz Suárez y Roberto Requejo Carballo. El trabajo de campo de Ramón Máiz sobre el patrón de Castroforte (nombre ficticio); y el de Roberto Requejo sobre en Vilanebra (nombre ficticio). Las minuciosas descripciones inéditas de estos investigadores, en su labor como antropólogos políticos, se han trabajado para reconstruir y adaptar dos casos a la investigación, que incorporados servirán, sin duda, para enriquecer el modelo comparativo de análisis. Sin sus materiales y descripciones esta investigación resultaría —sin duda— empobrecida.

La experiencia como antropólogo político, observando, conviviendo y entrevistando a sujetos que residen en sociedades clientelares, representa una de las fuentes de información más enriquecedoras de un fenómeno como el clientelismo. Quiero agradecer a los entrevistados anónimos que

accedieron a colaborar para que este libro sea posible, conscientes de lo delicado de la temática, su testimonio, percepción y experiencia en una cultura clientelar fue clave para analizar el fenómeno.

El trabajo de investigación utiliza seudónimos para referirse a los protagonistas de los casos. El lector entenderá, que la gravedad de algunos de los hechos relatados, y los consejos de periodistas para que así lo hiciese, obligan a que el autor se proteja del poder de los patrones clientelares. Se confía que este obligado anonimato no reste veracidad a los hechos recogidos en la monografía, donde apenas se citan fuentes periodísticas concretas que revelen la identidad de los protagonistas. Cabe destacar, que el obligado requisito de protección y anonimato, sirva para situarnos en la naturaleza real del clientelismo.

#### 1.4.2. CAPÍTULOS DEL LIBRO

La primera parte del libro que termina con estas palabras aborda la introducción al tema; en el capítulo 2 se sintetiza la literatura teórica especializada que prevé los rasgos del clientelismo; y el capítulo 3 recoge la metodología empleada durante la investigación de campo y su posterior análisis.

En la segunda parte, desde el capítulo cuarto al sexto el clientelismo político se aborda desde distintas perspectivas. Los estudios de caso (capítulo 4), relatan la historia de tres feudos clientelares, su contexto local y supralocal, donde se desarrollaron dos redes lideradas por su patrón municipal (Alcalde), y un tercer caso protagonizado por un patrón provincial (Presidente de la Diputación), cuyos movimientos en la arena institucional y electoral resultan indispensables para entender los fines de la política clientelar. En el capítulo 5 se realiza un análisis exploratorio de la literatura del clientelismo a la luz de algunos ejemplos manifiestos del fenómeno en Galicia, para brindar de pragmatismo a la teoría clientelar. El sexto capítulo, estudia la importancia y naturaleza de las mercancías de intercambio, el voto y los favores.

La tercera parte del libro se compone de dos capítulos de análisis empírico, centrados en los mecanismos y procesos que deterioran y fortalecen el fenómeno. El capítulo 7 se aproxima a los mecanismos que debilitan las redes clientelares, y a un caso de clientelismo revocado (el gobierno clientelar es desbancado del poder), mediante su comparación con otros casos donde el clientelismo consigue permanecer en el poder. El capítulo 8 anali-

za los procesos y la evolución de las tres redes clientelares objeto de estudio, para comprender los mecanismos que fortalecen el fenómeno desde un enfoque micro-político, micro-sistémico y macro-estructural, a lo que le acompaña un estudio de la dimensión cultural y la construcción social mediante el análisis de los discursos de los actores participantes en un sistema clientelar.

El noveno y último capítulo, recoge las conclusiones del libro.

## CAPÍTULO 2

### MARCO TEÓRICO

1. **Mapa del contenido teórico**
  - 2.1. **Definiciones de clientelismo político**
    - 2.1.1. El clientelismo político en los autores de referencia
  - 2.2. **El clientelismo en el campo de la democracia y el gobierno**
    - 2.2.1. *Accountability* clientelar Vs *Accountability* programática
    - 2.2.2. Clientelismo en las estrategias de gasto
    - 2.2.3. Tipos de clientelismo: compra de voto y patronazgo
    - 2.2.4. Clientelismo y otros fenómenos colindantes
  - 2.3. **Propiedades de la relación clientelar y el intercambio directo de votos por favores**
    - 2.3.1. Díada clientelar como relación básica del clientelismo
    - 2.3.2. Ideología como antítesis a los incentivos selectivos del clientelismo
    - 2.3.3. La confianza en las relaciones Patrón-Cliente
    - 2.3.4. La monitorización del votante
  - 2.4. **Clientelismo y Estructura: una institución política informal dentro de las instituciones formales**
    - 2.4.1. La machine politics
    - 2.4.2. Redes verticales sin vínculos horizontales
    - 2.4.3. Cultura política del clientelismo como macro estructura
    - 2.4.4. Clientelismo como sustituto de la burocracia
    - 2.4.5. Clientelismo y poder
    - 2.4.6. Capital social y capital simbólico
    - 2.4.7. Path dependency del clientelismo
    - 2.4.8. Estructura formal del clientelismo
    - 2.4.9. Sistemas electorales y clientelismo
  - 2.5. **Rol y comportamiento de los actores**
    - 2.5.1. El rol de los patrones

- 2.5.2. El rol de los brokers
- 2.5.3. El rol de los clientes y sus puntos de vista
- 2.5.4. El dilema del votante: favor o ideología
- 2.5.5. Acción colectiva y agregación de demanda política

## **2.6. Las debilidades, fortalezas y recursos del clientelismo**

- 2.6.1. ¿Qué es un mecanismo clientelar?
- 2.6.2. Debilidades de los vínculos clientelares
- 2.6.3. Fortaleza de los vínculos clientelares
- 2.6.4. Operativa del sistema clientelar
- 2.6.5. Mercancías de los canales clientelares

## **2.7. Preguntas de investigación, hipótesis y argumentos principales del estudio**

### 2.1. Definiciones de clientelismo político

El fenómeno del clientelismo político consiste en una relación social diádica de intercambio instrumental, informal pero bajo un pacto contractual, de dos actores que se necesitan pero que dependen de forma asimétrica, uno muy relacionado (patrón) y otro menos influyente (cliente). El primero distribuye favores directos a múltiples sujetos desde su poder institucional, y posee la capacidad de monitorizar y sancionar al desertor; el segundo responde con la fidelidad de su voto al político que le ayuda. En democracia esto constituye una estrategia para los políticos que necesitan sumar apoyos y distribuir los recursos con criterios de eficiencia electoral; para los ciudadanos puede ser una forma de *accountability* en base a la recepción de un favor personal. En las democracias de masas esta colaboración se extiende configurando redes clientelares, formadas por patrones poderosos, por *brokers* que mueven y conectan la oferta con la demanda, y por clientes que responden en las urnas. Para que el sistema de intercambios cooperativos funcione de forma exitosa, se necesita de una estructura multinivel con acceso a cada rincón de decisión, y de una organización que coordine las transacciones de votos por favores, un rol ocupado por los partidos políticos convertidos en *machine politics* (máquinas políticas).

La cultura ciudadana que pide favores personales es aprovechada por los políticos, a nivel de estrategia, para obtener buenos resultados en las elecciones democráticas (compra de voto), o consolidarse dentro de los partidos políticos, controlando primarias y congresos empleando los recursos

públicos (patronazgo); en un nivel táctico, la práctica clientelar consiste en captar apoyos empleando la red de vínculos en comunidades y organizaciones, cuya lógica se basa en las relaciones patrón-cliente/broker-cliente. Esto genera por un lado 1) diseños de políticas ineficientes, parceladas y sin emplear economías de escala, convirtiendo a la gestión clientelar en una “fisiología” de los gobiernos que lastra la calidad gestora de las instituciones; y por otro lado, 2) acaba erosionando al sistema democrático, lo que introduce una dimensión normativa al estudio del clientelismo como una “patología” de la democracia, concentrando los recursos en un grupo de votantes (clientes), sustituyendo las políticas públicas y generales por las políticas privadas y dirigidas, el debate y los programas por los beneficios particulares a individuos concretos (Caciagli, 1996).

### 2.1.1. EL CLIENTELISMO POLÍTICO EN LOS AUTORES DE REFERENCIA

Las definiciones de clientelismo sintetizan un concepto difuso y cambiante. A continuación se repasan las interpretaciones de los autores de referencia en la materia, sumando todos los matices que comprenden el fenómeno, siendo conscientes, que no todos los casos recogen las características aquí vertidas, pero por lo menos, sí que deben contar con algunas de ellas.

Desde comienzos de los años 50, los antropólogos recuperaron el concepto de clientelismo para describir las relaciones de poder que se producían en las sociedades agrarias primitivas, vínculos de amistad instrumental entre dos personas de *status* desigual donde el patrón utiliza su influencia personal para ofrecer beneficios y protección, y recibe asistencia general y servicios personales (Scott, 1972). El traslado del viejo concepto al análisis de los sistemas políticos de las democracias avanzadas genera problemas de análisis, debido a la amplitud semántica del concepto y a la diversidad de contextos a los que se aplicaba. Por ello, a partir de los años 70, la ciencia política y la sociología adoptan el concepto y lo emplean como una categoría de análisis más específica, que se basa en los vínculos informales de intercambio votos-favores, relaciones diádicas y verticales entre patrones y clientes con un poder asimétrico (Scott, 1974). Los politólogos abandonaron el modelo diádico más simple —apto para las comunidades pequeñas y las sociedades rurales primitivas—, por su insolvencia para el análisis de las comunidades insertas en un amplio sistema económico-social, donde cambian las funciones y el contenido de la relación y se desarrollan relaciones multidiádicas (Caciagli,

1996), con redes de favores vinculadas a contextos institucionales (Della Porta y Mény, 1995), prebendas a miembros del partido, tráfico de influencias (Heywood, 1996), que a menudo pueden caer en la ilegalidad (Flap, 1990). En palabras de Graziano (1974:12), el clientelismo estudiado por la antropología en las comunidades primitivas consistía en relaciones interpersonales, con poder desigual y basada en intereses y amistad. El clientelismo estudiado posteriormente por la politología en sistemas políticos en vías de modernización, consiste en un modo de ejercicio del poder por parte de un partido político, como los líderes del partido utilizan las instituciones y los recursos públicos para su propio interés, y ofrecen favores varios a cambio de votos. Desde la práctica, el clientelismo cumple muchas de las funciones que hace un mercado o una burocracia (difusión de información, la asignación de los recursos escasos, proporciona integración social, etc.), aunque sin codificar esto en leyes sino como una institución informal (Flap, 1990).

Desde las ciencia social contemporánea, el enfoque predominante entiende al clientelismo como un sistema de relaciones sociales entre individuos, que se caracteriza por basarse en el intercambio de favores entre actores de distinto *status* – “*l’uno più forte e l’altro pi’u debale*” (Caciagli, 2009:7). No muy distinto del enfoque de Kitschelt y Wilkinson (2007), que entienden por *clientelistic accountability* (rendición de cuentas clientelar) a la transacción directa del voto a cambio de obtener beneficios como trabajos, bienes o servicios; por lo tanto, existe una asimetría de poder entre las partes, de beneficio recíproco que crea una dependencia de la parte más débil. La *accountability* clientelar tiene una gran fortaleza: es más sencilla y concreta, la promesa del patrón se recibe o no se recibe, en cambio, la política programática de alcance universal es más abstracta, compartida y a menudo requiere de interpretación, datos, etc.

## 2.2. El clientelismo en el campo de la democracia y el gobierno

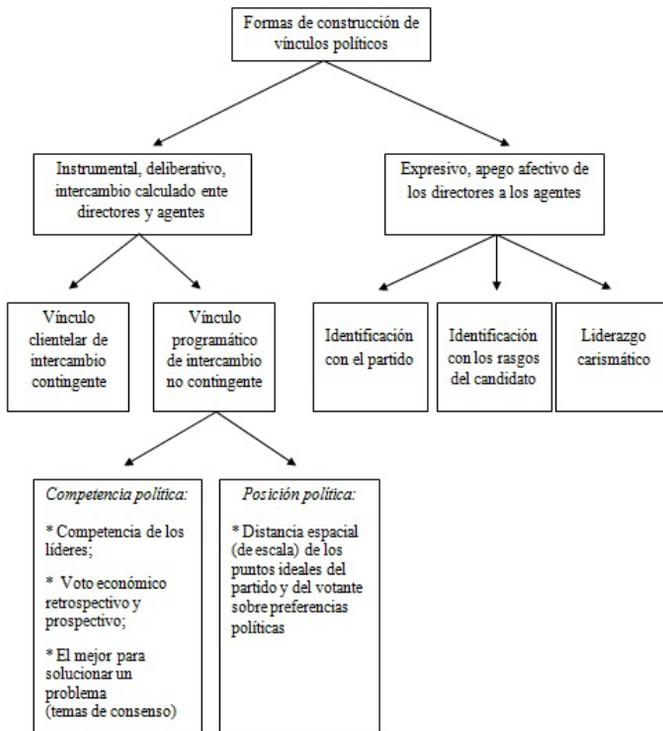
### 2.2.1. *ACCOUNTABILITY* CLIENTELAR VS *ACCOUNTABILITY* PROGRAMÁTICA

La función de los políticos es gobernar y controlar al gobernante, pero también convencer a la ciudadanía que vote por ellos estableciendo una serie de vínculos. Los mecanismos de vinculación democrática representan las formas en que los políticos rinden cuentas (*accountability*) ante la ciuda-

danía. La propuesta de H. Kitschelt (2011) identifica el vínculo “clientelista, programático, apego partidista, la identificación y el carisma del candidato” (ver figura 2.2).

El esquema conceptual diferencia entre dos grandes categorías de vínculos, “instrumentales” y “afectivos”, por un lado 1) “la construcción de vínculos instrumentalmente deliberados”, que se caracterizan por ser intercambios calculados entre los agentes principales, una categoría formada por a) los “vínculos clientelares” de intercambio contingente; y b) los “vínculos programáticos” de intercambio no contingente, estos últimos incluyen a i) la “competencia política” entorno al liderazgo, el voto económico retrospectivo/prospectivo, y la atracción por los asuntos de consenso; por otro lado

Figura 2.1. Vínculos democráticos



Fuente: Kitschelt (2011).

ii) la “posición política” o la distancia entre el ideal del partido y las preferencias de los votantes.

Por otro lado, la segunda categoría del esquema son 2) “los vínculos políticos expresivos-afectivos” con los agentes principales, esta categoría incluye el vínculo de c) *party ID* o “identificación con el partido” (aquello que la organización representa); la d) *trait identification*, que prioriza las preferencias de los votantes a apoyar a los candidatos que comparten rasgos comunes con ellos difíciles de alterar (raza, origen étnico, religión, idioma, sexo, región/residencia); y por último e) el *charismatic leadership* o “vínculo carismático”, aquel que utilizan los líderes con mucha personalidad que transmiten una gran capacidad para resolver los problemas.

Una vez clarificados los tipos de vinculación político-ciudadanos para el estudio del clientelismo político, el análisis empírico del libro se centra en dos categorías conceptuales claramente diferenciadas: vínculo clientelar Vs vínculo programático, desechando las otras modalidades de vinculación no instrumentales (“expresivo-afectivas”), porque se pueden relacionar tanto con los partidos que priorizan la rendición programática como con los anθενen la rendición clientelar.

### 2.2.1.1. *Vínculo político programático*

El vínculo programático con los votantes es un vínculo indirecto, sin incentivos selectivos, donde los votantes reciben beneficios de las políticas recogidas en los programas con independencia de que apoyen o no al partido de gobierno. Para una conceptualización de lo que es y no es programático, hay un elemento central a identificar: la ideología, ese conjunto de concepciones y normas codificadas pero ordenadas en familias ideológicas que se vinculan a la oferta de partidos. Las ideologías son muy útiles porque 1) reducen los costes de las transacciones; y 2) simplifican los instrumentos que predicen imperfectamente lo que tienen que hacer los políticos (Hinich y Munger, 1994). Estos autores defienden el papel fundamental de las ideologías para que los ciudadanos puedan votar entre las distintas opciones —o estereotipos simplificados— en función de experiencias acumuladas, la relación entre ideología y resultados, la posición ideológica y el bienestar de los ciudadanos eligiendo al candidato más cercano a sus ideales.

La diferencia conceptual clave entre la estrategia programática y la clientelar se fundamenta en el procedimiento de vinculación. Un partido

programático puede defender los intereses de una circunscripción o de un grupo concreto (agricultores, pequeñas empresas), sin embargo, “esto no los hace clientelista siempre que ofrezcan las rentas de forma codificada, aplicando la política pública universal a todos los miembros de un distrito electoral, independientemente de si un individuo en particular apoya o se opone al partido que impulsó la política de servicio de rentas” (Kitschelt, 2000b:850).

### 2.2.1.2. *Vínculo político clientelar*

Cuando a) “la política se convierte en lazos personales” (Merton, 1964:150), cuando b) se priman las motivaciones egoístas de autointerés frente a las motivaciones altruistas de preocupación por los demás (Hinich y Munger, 1994); o cuando c) las “relaciones no se basan en solidaridades colectivas, sino en intereses particulares, siguiendo pautas de valores no universalistas, sino individualistas” (Caciagli, 1996:19); y finalmente esto d) se une a los modernos partidos de masas donde predominan “los vínculos entre el partido y su base electoral de lazos personales (Chubb, 1982), nos encontramos con los factores preconstitutivos para la extensión de los vínculos clientelares entre políticos y ciudadanía, lo que la literatura llama *patron-client relationship*.

La literatura especializada mantiene el consenso de que en democracia, todos los políticos dirigen sus políticas para beneficiar a segmentos particulares del electorado. Incluso la competición programática implementa políticas con beneficiados y perdedores (*indirect political exchange*). En cambio, la relación clientelar intermedia más, donde el político entrega el bien a los miembros concretos del electorado, por lo tanto, los beneficios no solo se dirigen, sino que, los políticos dirigen beneficios a quienes les prometen entregar su apoyo (contingente), y los votantes, ofrecen su voto solo a los políticos que les ofrecen bienes a ellos o a su pequeño colectivo.

Así, lo programático y lo clientelar acaban ocupando diferentes lugares en una serie continua, raramente son universos empíricos separados, pero eso no invalida el esfuerzo para realizar una precisa distinción conceptual entre los dos métodos de movilización política (Medina y Stokes, 2007). Es decir, el *link* programático y el *link* clientelar, son dos estrategias de vinculación instrumental complementarias, pero representados como dos vasos comunicantes: la inversión en una, limita la posibilidad de potenciar

la otra estrategia. Por ello, se puede concluir qué, cuanto más componente clientelar posee un partido, con menos componente programático cuenta, y viceversa.

### 2.2.2. EL CLIENTELISMO EN LAS ESTRATEGIAS DE GASTO

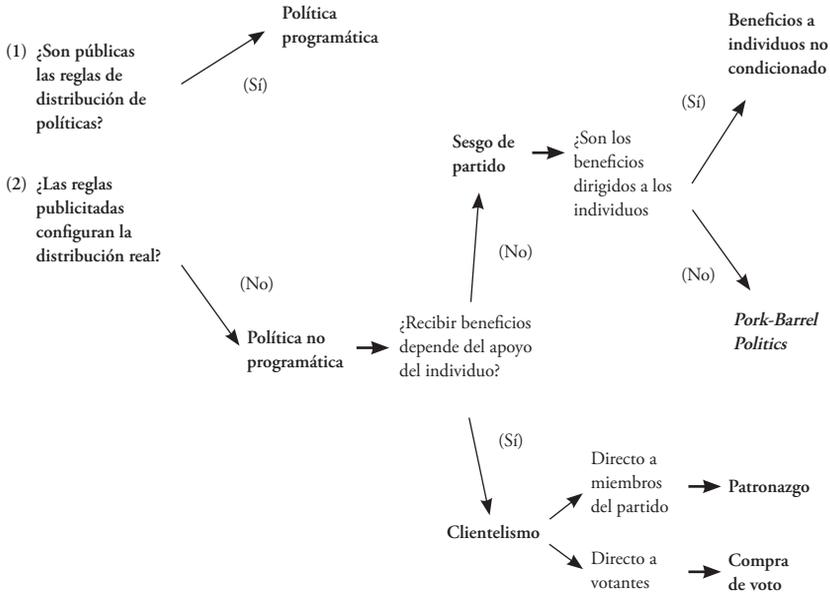
Para una definición operativa que permita realizar estudios empíricos comparativos, resulta de sumo interés utilizar la óptica del gasto público, propuesta por Susan Stokes y los autores de *Brokers, voters, and clientelism* (2013). El “*puzzle of distributive politics*” de estos especialistas consiste en un esquema conceptual donde se encaja al clientelismo como una modalidad de política no programática, lo que les permite una correcta identificación del fenómeno de cara al análisis, sin caer en errores de extensión que identifiquen a todo gasto sesgado como política clientelar.

En primer lugar, distinguen en su puzle conceptual a las estrategias de distribución de políticas programáticas frente a las no programáticas. Se basan en que las políticas programáticas deben de ser públicas desde su elaboración, publicadas y fruto de un debate público. En segundo lugar, estas requieren de un criterio formal y reglado en su distribución desde el sector público. Las estrategias de distribución no programáticas, por el contrario, no cumplen con alguno de los requisitos anteriores, o bien no poseen un criterio público de distribución, o su finalidad no es pública, sino privada, para el partido de gobierno y sus afines. Esta distinción es una alternativa a la clásica diferenciación entre *public, club* y *private goods* que identifica clientelismo a todo bien individual, por el contrario, la distinción programático Vs no programático, permite incluir a un *private goods* como un gasto programático, si su distribución se realiza con criterios públicos señalados.

Dentro de los modos de distribución “no programática” están el “sesgo de partido” y el “clientelismo”. El sesgo de partido consiste en una distribución de las políticas de manera discriminatoria, para propiciar que los destinatarios beneficien al partido o candidato benefactor. La diferencia del sesgo de partido frente al clientelismo, reside en que el beneficiado de la política “sesgada” puede no apoyar al partido-candidato y no por ello recibe un castigo individual.

Existen dos submodalidades de sesgo de partido, el que no está dirigido a individuos concretos, sin control de retorno —del favor—, lo que Stokes

Figura 2.2. Esquema conceptual de la distribución de políticas



Fuente: Stokes *et al.* (2013).

llama “*non-conditional individual benefits*”; o aquel sesgo cuya política puede estar dirigida a un zona geográfica o circunscripción electoral concreta, para este caso, los autores utilizan el concepto estadounidense de “*pork-barrel politics*”.

El otro modo de distribución no programática es el clientelismo, donde se ofrecen beneficios materiales solo bajo la condición de recibir el retorno del favor mediante el voto u otras formas de apoyo político: se monitoriza al votante y está sujeto a penalizaciones por deslealtad. Por lo tanto, el votante —o cliente— puede recibir castigos si no cumple con su parte del intercambio, nunca es independiente y está bajo la influencia y coerción de otro actor.

Al igual que en el sesgo de partido, existen dos submodalidades de clientelismo, cuando las máquinas políticas orientan su acción solo a los miembros del partido para beneficiar a los suyos, normalmente empleo público, los autores identifican al “*patronage*”; cuando las máquinas políticas

emplean sobornos para atraer el voto de miembros de fuera del partido, la práctica se convierte en “*vote buying*” o compra de voto.

A continuación se profundiza en las conceptualización del clientelismo y otros fenómenos relacionados:

### 2.2.3. TIPOS DE CLIENTELISMO: COMPRA DE VOTO Y PATRONAZGO

Como hemos visto, el clientelismo ofrece beneficios bajo la condición de recibir el voto u otras formas de apoyo político, pero esta investigación emplea la propuesta de Stokes *et al.*, (2013) de diferenciar por un lado, el clientelismo propio de las *political machine* que orientan los beneficios a los miembros del partido, lo que estos autores entienden por *patronage* (patronazgo); y por otro, el intento de las *political machine* de persuadir o sobornar a los electores para que les vote —en elecciones—, lo que entienden por *vote buying* (compra da voto). Sin embargo, lo común en la literatura ha sido utilizar indistintamente el concepto de clientelismo y patronazgo.

### 2.2.4. EL CLIENTELISMO Y OTROS FENÓMENOS COLINDANTES

#### 2.2.4.1. *Diferencia entre el fenómeno del clientelismo y el voto personal*

El concepto de voto personal a menudo ha sido confundido con el clientelismo, si bien no son lo mismo, sí que mantienen algunas características que se pueden manifestar a la vez, como la preponderancia de un líder carismático comparado con un líder-patrón. El voto personal es aquel que apoya a “candidatos por sus cualidades personales, su cualificación, sus actividades y su pasado” (Cain; Ferejohn y Fiorina, 1987:9), ese apoyo que recibe el candidato como figura al margen de su afiliación partidista, situación económica, etc., es el efecto de su carisma debido a las “habilidades personales únicas de un individuo y su poder de persuasión que le dan sus seguidores con fe en la capacidad del líder para terminar con el sufrimiento y crear un futuro mejor” (Kitschelt, 2000b:849). Este voto personal que se relaciona directamente con el carisma del candidato, es a menudo un vínculo subjetivo si se compara con otros vínculos con características más objetivas e instrumentales, como los vínculos clientelares o programáticos,

cuyo fracaso de estos últimos obtiene como respuesta el aumento de la vinculación carismática (Hawkins, 2011).

#### 2.2.4.2. *Diferencia entre el fenómeno del clientelismo y el pork barrel*

La noción básica del *pork barrel* es la distribución de un bien colectivo a un distrito electoral concreto, y el clientelismo es la distribución de los beneficios de manera individualizada (Golden, 2000; Kitschelt, 2000b).

Mientras que el clientelismo ofrece favores individuales a cambio de apoyo político, el *pork-barrel politics* consiste en el empleo de una porción de los recursos públicos por parte de los representantes<sup>1</sup>, para destinarlo a fines sociales y benéficos en aquellos distritos electorales donde el político haya sido elegido. Básicamente una legislación *pork barrel* favorece a los intereses regionales mediante un presupuesto, un proyecto de ley o una política con el fin de que los legisladores se congreñen con sus electores (Scott, 1974). A diferencia del clientelismo, la no particularización del gasto impide una recepción recíproca igual que con la compra de voto directa a los clientes individuales.

Según B. Magaloni, A. Diaz-Cayeros y F. Estévez (2007), la transferencia clientelar requiere de una amenaza de exclusión, son particulares y dividen su impacto (no son *public goods*). Para otros autores, la diferencia entre el clientelismo y el *pork-barrel* consiste en que, esta última, otorga beneficios a unas clases sociales específicas, compartiendo la característica del particularismo, pero sin producirse de forma directa (Müller, 2007). Autores como Scheiner entienden que el *pork barrel* no es equivalente al clientelismo, sin embargo, es útil para marcar la línea del mismo (Scheiner, 2007:285).

#### 2.2.4.3. *Diferencias y similitudes entre clientelismo y corrupción*

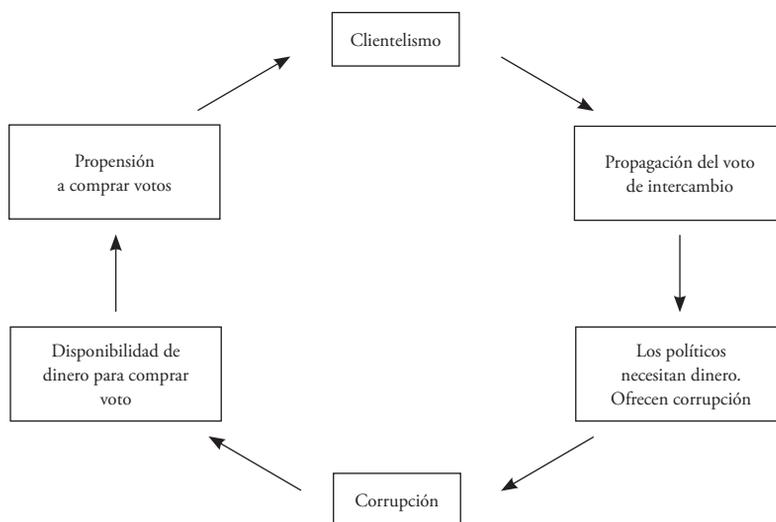
Desde la ciencia política se diferencia entre el fenómeno del clientelismo y la corrupción. El primero es una forma de gobierno y distribución de los recursos, mientras que el segundo traslada la lógica del mercado negro a la política, las relaciones diádicas del clientelismo se caracterizan por la subordinación del cliente respecto al patrón, el clientelismo puede producir

<sup>1</sup> El *pork barrel politics* es un concepto nacido en USA.

un hecho ilegal y corrupto, pero no es imprescindible para repartir favores que se mueven en la legalidad. Por ejemplo, ayudar a unos electores que demandan más limpieza en su barrio, la reclamación particular de un vecino para que se arregle una infraestructura averiada enfrente de su casa, construir obra pública donde se recaudan más votos, no requiere de un hecho corrupto —aunque sea una práctica clientelar—. En cambio, existe confusión entre ambos fenómenos cuando se produce una contratación que no respeta el procedimiento burocrático —una irregularidad, pero el objetivo del político es la compra de votos y por eso se habla de clientelismo, aunque la ilegalidad del acto sea prevaricar —una tipología de corrupción tipificada jurídicamente— la corrupción no es la motivación principal, por ello, el clientelismo no es un subtipo de corrupción, sino un fenómeno que a menudo se entremezcla, superpone y retroalimenta con él.

La situación que lleva a confundir ambos fenómenos es el círculo vicioso donde se envuelven (Della Porta y Vannucci, 1999:249). La difusión de los votos de intercambio —vinculada a la presencia del clientelismo— au-

Figura 2.3. Ciclo clientelismo-corrupción-clientelismo



Fuente: Della Porta y Mény (1995).

menta el coste de la política, presionando a los políticos a buscar recursos materiales para invertir en recursos del poder; el clientelismo y el voto del intercambio aumentan la propensión a buscar el dinero ilícitamente, es decir, sobornos (Della Porta; Mény, 1995:55). Esta dinámica donde se relacionan ambos fenómenos se representa en el círculo vicioso de la corrupción y el clientelismo:

### 2.3. Propiedades de la relación clientelar y el intercambio directo de votos por favores

#### 2.3.1. LA DÍADA COMO RELACIÓN BÁSICA DEL CLIENTELISMO: UN INTERCAMBIO DIFUSO Y ASIMÉTRICO

Las relaciones diádicas son las que se producen entre dos personas y representan un elemento central en la literatura especializada sobre clientelismo político. La diada clientelar permite la distribución focalizada de políticas, basada en la confianza recíproca sobre un contrato informal y poco concreto, que sustenta la relación a largo plazo bajo códigos difusos de amistad, lo cual ofrece una flexibilidad extraordinaria para sostener el vínculo durante períodos de escasez, crisis del sistema y sortear los incumplimientos por ambas partes.

La diada clientelar consiste en relaciones personales cara a cara con fines de intercambio de votos por favores, que funcionan bajo reglas de lealtad y carecen de codificación legal (Kitschelt, 2000b). A su vez, son tres los factores principales que influyen sobre la naturaleza de los lazos entre actores: 1) la estrategia de los actores para competir por el apoyo político; 2) las características de los clientes potenciales; 3) la estructura institucional donde se producen las interacciones entre políticos y clientes (Müller, 2007).

La diada patrón-cliente para James Scott (1972) (el pionero de este enfoque) se caracteriza por su reproducción “*face to face*” con una reciprocidad directa pero desigual bajo unos límites, bien en función a los recursos disponibles, o bien por el número de vínculos activos y directos que puede tener un único patrón. Sin embargo, el carácter difuso frente a las relaciones contractuales explícitas, contribuye a su supervivencia en contextos de cambio social, porque siempre hay alternativa —en una relación poco concreta— cuando los recursos escasean.

Los politólogos encajaron las relaciones diádicas en entornos institucionales, debido a que la definición de James Scott no se adapta al clientelismo de masas (Graziano, 1974), trasladando el análisis a cómo influye “la naturaleza de las condiciones sociales y culturales, que dan diferentes formas de relaciones entre políticos y clientes, o el contexto en el que se desarrollan” (Eisenstadt y Roniger, 1984:164). En palabras de estos autores, está 1) el alcance de las relaciones, la colocación en la estructura institucional y el tipo de organización de las redes; 2) la peculiar naturaleza de los roles que se relacionan, especialmente: a) si existen o no límites normativos a los roles que ocupan los actores sociales, b) qué criterios existen para ocupar dichos roles; 3) qué estilos de llevar la relación existen; 4) el contenido de intercambio; y por último, 5) el grado de continuidad o la inestabilidad de los patrones clientelistas en general, y de redes específicas, en particular.

Las relaciones de poder diádicas pueden explicarse con la definición de poder entre agentes de John Scott. Este autor entiende que en una relación entre dos agentes, al que uno llamamos el rector y al otro el subordinado, el ejercicio del poder incluye una intervención con intención de producir efectos causales (Scott, J., 2001). Es decir, la asimetría de la relación patrón-cliente se basa en la diferencia de recursos y posición de cada parte, lo que configura vínculos verticales, donde la clientela está supeditada de manera inequívoca, es dependiente por la subordinación al poder personal y directo del patrón, un poder ejercido mediante la coerción inmediata y con la amenaza del recurso de la fuerza (Greco, 1974). La asimetría de las relaciones también está condicionada con la posición estructural de patrones y clientes en las redes, donde los primeros tienen más alternativas movilidad y acción en comparación con las escasas opciones de los clientes.

### 2.3.2. IDEOLOGÍA COMO ANTÍTESIS A LOS INCENTIVOS SELECTIVOS DEL CLIENTELISMO

Una definición concisa de ideología puede ser el producto simplificado y emotivamente consumible de filosofías y doctrinas políticas (Sartori, 2011), o la definición de “qué es bueno, quién obtiene qué, y bajo qué reglas” (Hinich y Munger, 1994:19), sitúa a los principios rectores de la política ideológica directamente opuestos a los principios que rigen la política clientelar. Estos autores entienden que la misma ideología debe justificar la