

# EL CLIENTELISMO POLÍTICO: HISTORIA DE UN CONCEPTO MULTIDISCIPLINAR

Por JAVIER MORENO LUZÓN

«El séquito del guerrero recibe el honor y el botín, el del demagogo los *spoils*, la explotación de los dominados mediante el monopolio de los cargos, los beneficios políticamente condicionados y las satisfacciones de vanidad.»

*Max Weber* (1)

## SUMARIO

EL ORIGEN DEL CONCEPTO Y LA ANTROPOLOGÍA.—LA DEFINICIÓN DEL CLIENTELISMO Y LA SOCIOLOGÍA.—LAS CONSECUENCIAS DEL FENÓMENO Y LA CIENCIA POLÍTICA.—LOS ESTUDIOS HISTÓRICOS.—CONSIDERACIONES FINALES.

El estudio del clientelismo tiene en las ciencias sociales una tradición de cinco décadas. En ellas ha recorrido un largo y tortuoso camino, desde la elaboración de investigaciones sobre minúsculas comunidades rurales hasta el análisis de las consecuencias del fenómeno sobre los Estados más desarrollados del orbe. En el trayecto se han definido las principales características de las relaciones clientelares, convertidas en un tema definitivamente multidisciplinar. Los historiadores, preocupados de antiguo por cuestiones similares, han comenzado en los últimos años a debatir con sus colegas las conclusiones alcanzadas en este tiempo, entablando un diálogo que se promete fructífero.

## EL ORIGEN DEL CONCEPTO Y LA ANTROPOLOGÍA

Las raíces de la preocupación por el clientelismo pueden rastrearse en la sociología anglosajona de los años cincuenta del siglo xx. El problema de la estabilidad

---

(1) M. WEBER: *El político y el científico*, Madrid, 1967, ed. or. 1919, pág. 88.

social, que primaba en sus reflexiones sobre otros como los del conflicto y el cambio, remitía a la existencia de relaciones de reciprocidad entre los actores sociales. Georg Simmel había destacado ya a comienzos de la centuria que el equilibrio y la cohesión no podían subsistir sin contactos entre los hombres que implicasen dar algo y recibir algo a cambio, un elemento presente incluso en situaciones extremas de subordinación. Algunos sociólogos funcionalistas de la postguerra mundial insistieron en esta idea, atribuyendo a las relaciones de beneficio recíproco un papel básico, aunque a menudo implícito, en el mantenimiento de los sistemas sociales. Pero en seguida surgieron dificultades para la caracterización del intercambio desigual y sus consecuencias negativas, tales como la explotación. Con ello, el debate se introdujo en el problemático terreno en que se desarrolló desde entonces la literatura sobre clientelas (2).

Sin embargo, la línea interpretativa destinada a dar carta de naturaleza al patronazgo como objeto de estudio académico no surgió en la sociología sino en la antropología. Este hecho determinó que durante muchos años se insistiera en la importancia de los códigos culturales para su comprensión. El interés por las sociedades primitivas dio como resultado proliferas monografías en las que se detallaban todas las actividades humanas presentes en las pequeñas localidades escrutadas y los valores asociados a ellas. Malinowski habló de la existencia de la norma de reciprocidad entre los salvajes de la Polinesia. Pero las relaciones clientelares no adquirieron relevancia en el enfoque antropológico hasta que los intrépidos científicos se adentraron en países menos exóticos. Aunque América Latina y el Sureste asiático también recibieron atención, la región más sobresaliente a estos efectos fue el Mediterráneo europeo y, dentro de ella, resultó de una importancia crucial el trabajo de Julian Pitt-Rivers sobre un pueblo andaluz. Su clásico *The People of the Sierra*, aparecido en 1954, describía los elementos fundamentales en la vida de una comunidad campesina en la España de Franco. Entre ellos figuraba la «amistad desequilibrada», un factor decisivo en las relaciones profesionales e institucionales porque unía a personas de distinto *status* y a los hombres corrientes con el Estado a través de los poderosos. Era el núcleo del viejo caciquismo, transformado —pero no muerto— por el régimen autoritario (3).

La antropología de las sociedades mediterráneas se ha reproducido enormemente desde entonces. Sus conclusiones han señalado algunas características comunes a las distintas regiones del área (4). En el ámbito de las relaciones de poder, el patro-

---

(2) G. SIMMEL: *Sociología*, Madrid, 1986, ed. or. 1908, sobre todo el vol. 1, cap. 3. A. W. GOULDNER resumió los desarrollos posteriores en «The norm of reciprocity: a preliminary statement», en *American Sociological Review*, vol. 25, 1960, págs. 161-178.

(3) J. PITT-RIVERS: *Un pueblo de la sierra: Grazalema*, Madrid, 1989, ed. or. 1954, trad. de la de 1971, capítulo 10. La expresión original, «lop-sided friendship» ha sido traducida al castellano como «amistad fallida», pág. 164.

(4) J. DAVIS ofreció un balance de lo realizado en *Antropología de las sociedades mediterráneas*, Madrid, 1983, ed. or. 1977.

nazgo ocupaba un lugar preeminente, ya que sobresalía como una de las formas principales de distribución de recursos de todo tipo en el seno de la comunidad rural, en estrecha relación con la estratificación social: los hombres situados abajo en la escala accedían a distintos bienes y servicios (trabajo, contactos con el exterior, favores administrativos) mediante su ligazón con otros que ocupaban una posición privilegiada. Las bases de este nexo eran el contacto personal y el intercambio. Vínculos estrechos unían, por ejemplo, a los terratenientes con sus arrendatarios o aparceros en amplias zonas de Italia, el país más estudiado. Los dueños de la tierra, el principal recurso económico disponible, ejercían como patronos y otorgaban a sus subordinados ayudas e intermediación con el mundo exterior, y obtenían en respuesta fidelidad, estabilidad en el cultivo y comportamientos políticos sumisos (5). Algo parecido ocurría entre los pastores griegos y los mercaderes que comercializaban sus productos (6). Es más: el más débil, en un contexto de escasez, procuraba establecer con el poderoso una cierta dependencia moral, como la amistad o el parentesco ritual, para hacer duradera la comunicación y seguir recibiendo sus frutos (7).

Era en el campo de la política donde el clientelismo parecía hegemónico, y donde fue unánime el acuerdo sobre su centralidad. Frente a otros modos de organización como las formaciones étnicas o de clase, los antropólogos insistían en que las clientelas dominaban el panorama político en el Mediterráneo, tanto bajo sistemas de gobierno participativo, en los que las elecciones cumplían su misión, como en los dictatoriales y cerrados. De hecho, esta distinción perdía importancia, ya que las conexiones verticales y particularistas se sobreponían en ambos casos a las reglas escritas de la burocracia y resultaban mucho más significativas que la creación de solidaridades horizontales para la acción común. No obstante, los regímenes autoritarios —como el de Portugal— reducían el interés de las elites por ganarse seguidores (8). La competencia por el poder se articulaba en cualquier caso en torno a las redes clientelares, bandos o cuasigrupos, caracterizados por la ausencia de fuertes identidades colectivas y por los nexos individuales de sus miembros con el jefe de la facción (9).

---

(5) El sistema de tenencia de la tierra típico del centro de Italia, la aparcería o *mezzadria*, favorecía el establecimiento de vínculos clientelares, como vio S. F. SILVERMAN: «Agricultural organization, social structure and values in Italy: amoral familism reconsidered», en *American Anthropologist*, vol. 70, 1968, págs. 1-20; «Exploitation in rural Central Italy: structure and ideology in stratification study», en *Comparative Studies in Society and History*, vol. 12, 1970, págs. 327-339; y *Three Bells of Civilization: the Life of an Italian Hill Town*, Nueva York, 1975. Una ampliación de los comentarios sobre las relaciones entre propiedad agraria y patronazgo puede encontrarse en mi artículo «Propiedad agraria y poder en la Europa contemporánea», en *Hispania*, vol. 54, 1994, págs. 557-577.

(6) J. K. CAMPBELL: *Honour, Family and Patronage. A Study of Social Institutions and Values in a Greek Mountain Community*, Oxford, 1964.

(7) S. W. MINTZ y E. R. WOLF: «An analysis of ritual co-parenthood (*compadrazgo*)», en S. W. SCHMIDT, L. GUASTI, C. H. LANDÉ y J. C. SCOTT (Eds.): *Friends, Followers and Factions. A Reader in Political Clientelism*, Berkeley, 1977, págs. 1-15, ed. or. 1950.

(8) J. CUTILEIRO: *A Portuguese Rural Society*, Oxford, 1971.

(9) R. W. NICHOLAS: «Factions: a comparative analysis», en SCHMIDT, GUASTI, LANDÉ y SCOTT

Además de las figuras del patrón y del cliente, en los estudios antropológicos apareció una tercera, la del mediador o *broker*, que los comunicaba y podía representar ambos papeles a la vez, aprovechando su función de bisagra en beneficio propio. Su existencia se ponía en relación con el crecimiento de la influencia del Estado en las comunidades rurales, en principio autónomas, pero progresivamente más abiertas a su entorno y más integradas en las estructuras nacionales, políticas y de mercado. Y con ello se trazaban los rasgos de la primera evolución del fenómeno a lo largo del tiempo: sin concretar demasiado el momento en que se produjo, los especialistas hablaron de un cambio por el cual los viejos patronos, normalmente grandes propietarios y poseedores de un aura tradicional de autoridad, perdieron influencia en favor de nuevos profesionales, más preparados para tratar con los aparatos administrativos en desarrollo. La acción patronal incluía ahora la defensa frente a las labores extractivas del Estado, tales como la recaudación de impuestos y el reclutamiento de soldados para el servicio militar (10).

Al comienzo, las actitudes consubstanciales con el patronazgo se subsumieron en pautas de comportamiento ligadas al honor —la devolución de un favor adquiría entonces una dimensión cultural de peso— o en un sistema de valores particular, el definido por Edward Banfield como *familismo amoral*, en el cual sólo los parientes y los amigos obtenían alguna consideración, y fuera del círculo íntimo todas las relaciones devenían instrumentales. Incluso fueron integradas en una cosmovisión religiosa que daba a los santos el papel de mediadores ante la divinidad y, por tanto, facilitaba la aceptación de los patronos como mediadores ante la autoridad terrena (11). Pero conforme avanzó el trabajo de campo se dio más importancia a factores económicos como la distribución de la propiedad o las formas de aprovechamiento agrícola, que situaban a muchos campesinos en posiciones subordinadas e indefensas. Las condiciones de vida en un medio hostil provocaban la asunción de una visión del mundo marcada por la escasez de recursos. Una de las estrategias utilizadas para superar estas limitaciones era el establecimiento de lazos clientelares (12).

Las principales objeciones al paradigma del clientelismo, sobre todo desde los años setenta, vinieron de antropólogos influidos por las ideas marxistas, que denunciaron la

---

(Eds.): *Friends, Followers and Factions*, págs. 55-73, ed. or. 1965. A. C. MAYER: «La importancia de los cuasigrupos en el estudio de las sociedades complejas» en M. BANTON (Ed.): *Antropología social de las sociedades complejas*, Madrid, 1980, ed. or. 1966, págs. 108-133.

(10) S. F. SILVERMAN: «Patronage and community-nation relationships in Central Italy», en *Ethnology*, vol. 4, 1965, págs. 172-189; J. BOISSEVAIN: «Patrons as brokers», en *Sociologische Gids*, vol. 16, 1969, págs. 379-386; y *Friends of Friends. Networks, Manipulators and Coalitions*, Oxford, 1974.

(11) J. PITT-RIVERS: «Honour and social status», en J. G. PERISTIANY (Ed.): *Honour and Shame. The Values of Mediterranean Society*, Chicago, 1966, págs. 21-77; E. C. BANFIELD: *The Moral Basis of a Backward Society*, Nueva York, 1958. Con respecto a los santos, M. KENNY: «Patterns of patronage in Spain», en *Anthropological Quarterly*, vol. 33, núm. 1, 1960, págs. 14-23.

(12) G. M. FOSTER: «Peasant society and the image of limited good», en *American Anthropologist*, vol. 67, 1965, págs. 293-315; y J. D. POWELL: «Peasant society and clientelist politics», en *American Political Science Review*, vol. 64, núm. 2, 1970, págs. 411-425.

tergiversación que se hacía de lo que para ellos no era sino un modo de explotación económica en el medio agrario. Por ejemplo, se acusó a Pitt-Rivers de olvidarse del conflicto de clases en Grazalema, explícito antes de la Guerra Civil y ahogado después por la represión franquista (13). De acuerdo con los críticos, los intercambios clientelares eran secundarios con respecto a la coerción que ejercía el patrón sobre sus dependientes, basada en el control del mercado de trabajo y en el uso de los medios coactivos estatales. En los ataques más intensos, el patronazgo no era ya un tipo de relación social, sino una ideología al servicio de la clase dominante, que fomentaba el mito de su existencia para continuar manteniendo un orden social injusto (14).

Como conclusión puede decirse que las investigaciones y las reflexiones teóricas de la antropología dejaron planteado el debate sobre el clientelismo, definiendo una rica serie de variables básicas y áreas geográficas de estudio como el Mediterráneo, lo cual afectó a los juicios sobre el caciquismo español, variante nacional del fenómeno (15). Sus mejores resultados fueron las obras monográficas, cada una sobre un pueblo, capaces de describir con detalle y perspicacia las últimas formas de vida tradicional en Europa. Pero su metodología adoleció de algunas graves fallas. Al tratar exclusivamente de poblaciones situadas en zonas rurales y normalmente aisladas, dificultaba la formulación de generalizaciones sobre ámbitos estatales, ya fuera para caracterizar una sociedad o un sistema político. Sus tesis sólo eran válidas para entornos marginales. Por otro lado, los científicos que las confeccionaban, concentrados en dar coherencia a su propia y original interpretación, se preocuparon poco de comparar sus experiencias. En las últimas décadas, el tema del patronazgo ha sido prácticamente abandonado por los antropólogos, cada vez más interesados por universos simbólicos y menos por relaciones de poder.

#### LA DEFINICIÓN DEL CLIENTELISMO Y LA SOCIOLOGÍA

Sin dejar de lado su conexión con los fundamentos asentados por la antropología, los estudios sobre patronazgo han seguido varias direcciones en los últimos de-

(13) D. GILMORE: «Patronage and class conflict in Southern Spain», en *Man*, vol. 12, 1977, págs. 446-458; y su libro, significativamente titulado *The People of the Plain. Class and Community in Lower Andalusia*, Nueva York, 1980. G. SERRA PAGAN: «La fábula de Alcalá y la realidad histórica de Grazalema: replanteamiento del primer estudio de Antropología Social en España», en *Reis*, núm. 9, 1980, págs. 81-115. J. MARTÍNEZ ALIER: *La estabilidad del latifundismo*, París, 1968, págs. 258-265.

(14) P. FLYNN: «Class, clientelism, and coercion: some mechanisms of internal dependency and control», en *The Journal of Commonwealth and Comparative Politics*, vol. 12, 1974, págs. 133-156; y L. LI CAUSI: «Antropologia e ideologia: note sul "patronage" nelle società mediterranee», en *Rassegna Italiana di Sociologia*, vol. 17, 1976, págs. 119-131.

(15) E. GELLNER (Ed.): *Patronos y clientes en las sociedades mediterráneas*, Barcelona, 1986, ed. or. 1977. Una síntesis de lo hecho en España, en J. CONTRERAS: «Estratificación social y relaciones de poder», en J. PRAT, U. MARTÍNEZ, J. CONTRERAS e I. MORENO (Eds.): *Antropología de los pueblos de España*, Madrid, 1991, págs. 499-519.

cenios. A efectos expositivos, pueden percibirse dos caminos paralelos y muy relacionados entre sí, referidos cada uno a una disciplina: el de la sociología, preocupada por las relaciones sociales en sentido amplio y su modernización, y el de la ciencia política, centrada en el estudio de las consecuencias del clientelismo sobre los sistemas políticos. Ambos han confluído en cierta manera en la consideración de un problema destinado a ocupar un lugar privilegiado en la ciencia social: el de la evolución del Estado contemporáneo.

La mayor parte de los especialistas realizó un gran esfuerzo para precisar las características básicas de las relaciones de clientela, que quedaron así definitivamente fijadas. En síntesis, las vieron como relaciones informales, no reguladas mediante contrato y distintas del orden institucional, por lo que no debían confundirse con las económicas ni con las propias del feudalismo, admitidas en público y sancionadas legalmente. Los lazos clientelares se apartaban de las reglas universalistas y de la moral proclamada oficialmente, y entraban en ocasiones en el terreno de la corrupción, es decir, se mezclaban con el aprovechamiento particular, y a menudo ilegal, de los bienes colectivos. Estaban basadas en el favor, en la arbitrariedad, no en el derecho.

El núcleo principal de la relación, fundamentalmente instrumental, consistía en el intercambio recíproco de bienes y servicios de distinta especie entre dos sujetos, los que formaban la llamada *diada*: el patrón, que proporcionaba bienes materiales, protección y acceso a diferentes recursos, privados y públicos; y el cliente, que ofrecía a su vez servicios personales y apoyo, lo que en el ámbito de la política se traducía en votos. Normalmente no existía una gran especialización: podían cambiarse unos efectos y otros de forma conjunta, sin necesidad de establecer canales separados de comunicación para cada uno, en lo que se ha denominado intercambio *generalizado* para diferenciarlo del intercambio *específico* asociado al mercado. La naturaleza de los bienes podía ser individual o colectiva. Y, a pesar de este carácter instrumental, era posible que los vínculos de clientela contasen con algún elemento afectivo o emocional, lo cual llevaba a veces a confusión, ya que el lenguaje utilizado allí donde surgía el patronazgo subrayaba el afecto, real o fingido, entre las partes. Tampoco el patronazgo debía confundirse con la primacía de los nexos de parentesco, aunque a menudo las prácticas clientelares se mezclaban con el nepotismo (16).

El intercambio se cimentaba sobre una fuerte desigualdad en cuanto al poder de que disponía cada uno de los protagonistas, ya que el elemento crucial de la relación clientelar era el monopolio del que disfrutaba el patrón sobre ciertos recursos que, aunque para él fueran marginales, resultaban importantes, incluso críticos, para el cliente, como el acceso a los medios de producción, al mercado o a los centros de

---

(16) C. H. LANDÉ: «The dyadic basis of clientelism», en SCHMIDT, GUAISTI, LANDÉ y SCOTT (Eds.): *Friends, Followers and Factions*, págs. XIII-XXX; S. N. EISENSTADT y L. RONIGER: «Patron-client relations as a model of structuring social exchange», en *Comparative Studies in Society and History*, vol. 22, 1980, págs. 42-77.

decisión estatales. La inclusión en la tipología del intercambio horizontal, entre dos individuos con posiciones similares, distorsionaba la definición. Además, ambos participantes no establecían un contacto puramente circunstancial, sino que lo mantenían durante cierto tiempo, renovándolo periódicamente. El vínculo entre ellos se basaba a menudo en las expectativas que crea la prestación de un favor en el que lo hace, que espera obtener más adelante una contraprestación adecuada. No se incluían por tanto transacciones momentáneas, como la compra de votos. Para que persistiera la relación clientelar resultaba importante que se entablase un trato personal y directo, fuera cual fuera el eslabón de la cadena. Por último, la implantación de tales relaciones era, al menos idealmente, voluntaria, no impuesta, para ambas partes. Cada uno de los participantes debía tener la oportunidad de retirarse en cualquier momento del negocio.

Como puede verse, las reflexiones más relevantes sobre las relaciones clientelares en la sociología han pisado una senda abierta de antiguo al interesarse por las implicaciones del intercambio en las sociedades complejas. Ha sido sobre todo el grupo de investigadores reunido en torno a S.N. Eisenstadt el que ha profundizado más en el asunto. En sus trabajos, el clientelismo se considera a la vez como un tipo específico de relación social y como un fenómeno macrosocial de gran alcance, no simplemente como un añadido secundario a las estructuras básicas. Se trata de la regulación del flujo de recursos entre actores sociales. Por un lado, es un medio de limitar el acceso a los bienes disponibles por parte de los individuos capaces de monopolizarlos y, por otro, una forma de protección buscada por los peor situados frente a las contingencias de la libre concurrencia, económica, social o política. Las conclusiones apuntan a que las sociedades más propensas a adoptar este mecanismo de distribución se caracterizan por la falta de solidaridad interna y de consciencia de *status* de sus grupos más representativos, la debilidad de los centros de decisión, una prevalencia de los lenguajes que subrayan la importancia de los mediadores, el desarrollo de elites autónomas y capaces de controlar los recursos, una economía predominantemente extractiva, la falta general de confianza en los cauces institucionalizados y cierta facilidad para la comunicación estable entre miembros de distintos estratos sociales. En los últimos años, estos autores han derivado hacia el análisis de otros fenómenos próximos, como el papel de la confianza o el deber —*trust*— en las relaciones sociales (17).

Conforme avanza el conocimiento de las formas de clientelismo, la sociología se muestra más escéptica con respecto a las teorías de la modernización. El confinamiento del tema en el seno de los trabajos antropológicos restringía su virtualidad explicativa a las sociedades tradicionales, entendiendo por tales las sujetas a una

---

(17) S. N. EISENSTADT y L. RONIGER: «The study of patron-client relations and recent developments in sociological theory», en S. N. EISENSTADT y R. LEMARCHAND (Eds.): *Political Clientelism, Patronage and Development*, Londres, 1981, págs. 271-296; y *Patrons, Clients and Friends. Interpersonal Relations and the Structure of Trust in Society*, Cambridge, 1984. L. RONIGER: *Hierarchy and Trust in Modern Mexico and Brazil*, Nueva York, 1990.

economía agraria, una vida social ubicada en la pequeña comunidad y unas formas políticas no democráticas. Esto era evidentemente una simplificación: muchos trabajos se habían realizado en países con un mercado nacional plenamente desarrollado y un Estado moderno y participativo como Italia. Pero ya que las monografías sobre relaciones clientelares trataban de localidades marginales, también parecían serlo ellas, y se aceptaba la idea de que el proceso de modernización las eliminaba. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que los contactos personales entre patronos y clientes han sobrevivido al desarrollo social, adaptándose a la industrialización, al crecimiento urbano y a la burocracia centralizada. Los hábitos caciquiles conviven con los medios de comunicación más avanzados y con la política de masas. En algunas sociedades modernas, el clientelismo continúa siendo la principal forma de distribución de los recursos, y se ha descubierto su existencia en algunos ámbitos reducidos —como las relaciones entre los miembros de las elites poderosas— de los Estados más ajenos hasta ahora al análisis del problema (18).

#### LAS CONSECUENCIAS DEL FENÓMENO Y LA CIENCIA POLÍTICA

La presencia de los intercambios de clientela en las relaciones sociales ha originado hasta la fecha algunas dificultades: la teorización ha pecado de una generalidad excesiva y ha sido utilizada para los fines más variados. En consecuencia, los resultados son irregulares. Sobre la misma plantilla se han descrito los vínculos que unían a propietarios agrarios y campesinos pobres, a profesores y alumnos universitarios, y a grandes potencias y Estados subdesarrollados. Pero hay un campo en el que el trabajo de los científicos sociales se ha mostrado especialmente productivo: la política. Desde las primeras obras que trataron sobre el clientelismo, éste representó un papel fundamental para explicar el comportamiento político y las relaciones de los ciudadanos con las instituciones. Y con el tiempo ha servido para abordar ampliamente el estudio de los sistemas políticos, en su conjunto o despiezados, y de la administración pública.

En cuanto a la definición de entornos políticos clientelares, la ciencia social recibió un gran impulso en los años setenta con la labor de especialistas como Luigi Graziano, cuyas tesis sobre Italia fueron precedidas de amplias reflexiones teóricas. Para este autor, el intercambio *diádico* tenía consecuencias estructurales sobre el sistema político. Como cualquier otro trueque directo, estaba basado en la obtención de

---

(18) S. N. EISENSTADT y L. RONIGER: «Cultural and structural continuities in situations of change and development: persistence and transformation of patron-client relations», en *Schweizerische Zeitschrift für Sociologie*, vol. 8, 1982, págs. 29-52. R. THEOBALD: «The decline of patron-client relations in developed societies», en *Archives Européennes de Sociologie*, vol. 24, 1983, 136-147; y «On the survival of patronage in developed societies», en *Archives Européennes de Sociologie*, vol. 33, 1992, 183-191. A. GÜNES-AYATA: «Clientelism: Premodern, Modern, Postmodern», en L. RONIGER y A. GÜNES-AYATA (Eds.): *Democracy, Clientelism, and Civil Society*, Londres, 1994, págs. 19-28.



beneficios instrumentales, lo cual excluía acciones motivadas por valores que supusieran la obtención diferida e indirecta de beneficios colectivos. En un contexto no autoritario, su existencia estaba asociada con las maquinarias políticas, que habían adaptado el funcionamiento clásico de los comportamientos paternalistas —más o menos los retratados por los antropólogos— a las complejas sociedades contemporáneas.

Sus posiciones ayudaron a definir dos situaciones históricas y un proceso por el cual el clientelismo tradicional, centro de la primera, se había transformado en clientelismo de partido, protagonista de la segunda. Pesaba la herencia de la vieja literatura científica sobre las organizaciones políticas, de matriz weberiana. En el primer momento del continuo, las sociedades con un nivel bajo de movilización social contaban con partidos de notables, que encuadraban a los escasos elementos políticamente activos. Los poderosos participaban en política como corolario de su posición social, mantenían un cierto prestigio y se interesaban por las distintas tradiciones ideológicas de la época, canalizando las iniciativas locales a través de ellos. El Parlamento cumplía un lugar central en el sistema político, y la organización burocrática partidista estaba reducida al mínimo. Pero cuando la política se masificó entraron en escena los políticos profesionales, que vivían enteramente de esta actividad, y la sociedad civil sucedió al Parlamento como centro de la vida pública y fuente de poder. Los gestores de esta nueva situación —los *bosses*— manejaban un recurso abundante, los votos, y lo hacían ajenos a la movilización ideológica, que procuraban evitar, distribuyendo en cambio empleos y bienes materiales entre sus clientes. El partido se convirtió entonces en una compleja construcción burocrática, con las debilidades de la *diada* primigenia multiplicadas por su gran tamaño: el carácter particularista de sus incentivos y el volumen de la demanda de favores provocaban un nivel de corrupción y gasto insostenible, e implicaban el uso patrimonial de una administración crecientemente intervencionista. En última instancia, la falta de legitimidad que sufrían los jefes de las maquinarias, carentes de la autoridad que da encabezar proyectos compartidos, impedía a las sociedades que las sufrían alcanzar una organización estable. Las instituciones básicas se encontraban entonces en peligro, y resultaba imposible emprender políticas a largo plazo como las que aseguran el desarrollo. La supremacía del intercambio sobre la ideología obstaculizaba también la creación de organizaciones de oposición y la desaparición del sistema (19).

---

(19) L. GRAZIANO: *A Conceptual Framework for the Study of Clientelism*, Ithaca, NY, 1975, sintetizado en «A conceptual framework for the study of clientelistic behavior», en *European Journal of Political Research*, núm. 4, 1976, págs. 149-174. Graziano partía de la teoría del intercambio de P. BLAU: *Exchange and Power in Social Life*, Nueva York, 1964, pero debía mucho a las conocidas reflexiones de M. WEBER sobre los profesionales de la política en su ensayo «La política como vocación», publicado en *El político y el científico*, págs. 81-179, y al concepto weberiano de autoridad, en *Economía y sociedad*, México, 1964, ed. or. 1922, págs. 170 y ss. El político de clientela no disfrutaba de autoridad legítima sobre la comunidad, sino de influencia personal.

En estas ideas quedaban sintetizadas las preocupaciones esenciales de la politología acerca del patronazgo, fruto maduro de una larga historia de críticas a los excesos partidistas. Frente a la antropología y la sociología, que estudiaban esencialmente relaciones sociales, la ciencia política se concentraba en el análisis del funcionamiento y la transformación de organizaciones formales como los partidos y el Estado. Ampliar el enfoque desde las pequeñas unidades de intercambio dual hasta las grandes estructuras políticas exigía mirar con mayor detenimiento hacia las características del contexto nacional (desarrollo del mercado y de la administración, marco legal e institucional) y a su interacción con el sistema de clientelismo. Las decisiones de los actores se movían entonces en otros parámetros, los de la adquisición y mantenimiento del poder político. Como era lógico esperar, la mayor parte de los especialistas en política se ha dedicado preferentemente a analizar el segundo momento de la evolución señalada por Graziano, el que corresponde al dominio de los partidos burocratizados sobre la escena pública —la llamada *machine politics*— dejando a los historiadores la etapa de los notables. Sin embargo, las características de la disciplina en algunos países ha definido un perfil histórico de su enfoque (20).

Desde finales del siglo pasado había destacado la hegemonía en la política de los Estados Unidos de aparatos capaces de manejar miles de votos, sin ideología aparente ni fuerte liderazgo, cuyo objetivo más señalado era ocupar los cientos de miles de empleos que correspondía cubrir a cada nueva administración. Se trataba de poderosas maquinarias, controladas por jefes políticos que se las arreglaban para vencer en las elecciones y repartir los cargos satisfactoriamente entre sus seguidores. Como si fueran gerentes de una sociedad anónima, rendían dividendos ante sus accionistas. El caso más famoso fue el del club Tammany Hall, en la Nueva York de entresiglos, una oficina de distribución de favores particularizados que reinaba sobre las masas de inmigrantes pobres a través de intermediarios y controlaba por ello las instituciones locales. Este tipo de política clientelar, salpicada de oscuras manchas de corrupción municipal, predominó en algunas ciudades americanas hasta mediados del siglo xx, perpetuando el llamado *spoils system* (21).

La constatación de que el clientelismo político existía también en las ciudades volvió la atención de los investigadores hacia las condiciones sociales que hacían posible su triunfo. Los antropólogos habían asociado la política de clientelas con el mundo campesino, pero los más perspicaces también habían observado que los elementos básicos de su explicación no eran exclusivos del ámbito rural sino extrapola-

---

(20) A. WEINGROD: «Patrons, patronage and political parties», en *Comparative Studies in Society and History*, vol. 10, 1968, págs. 376-400; R. R. KAUFMAN: «The patron-client concept and macropolitics: prospects and problems», en *Comparative Studies in Society and History*, vol. 16, 1974, págs. 284-308; y J. F. MÉDARD: «Le rapport de clientèle du phénomène social à l'analyse politique», en *Revue Française de Science Politique*, vol. 26, 1976, págs. 103-131.

(21) E. C. BANFIELD y J. A. WILSON: *City Politics*, Cambridge, Mass., 1965. Las discusiones sobre la política urbana en los Estados Unidos, en M. C. BROWN y C. N. HALABY: «Machine politics in America, 1870-1945», en *Journal of Interdisciplinary History*, vol. 17, 1987, págs. 587-612.

bles al urbano: la indefensión en que vivían amplias capas de la población, su fragmentación y su aislamiento relativo con respecto a los centros de poder, que hacían necesaria la mediación de los empresarios políticos. El ambiente propicio para el éxito de un partido de clientelas podía originarse tanto en pueblos mal comunicados de la selva venezolana como en los barrios italianos de Manhattan. De ahí que se buscasen en condicionantes económicos como la pobreza, o culturales como el analfabetismo o las fronteras lingüísticas, explicaciones para la proliferación de maquinarias políticas. Pero cada vez estuvo más claro que, dado que estas formaciones habían sido creadas para competir en elecciones con sufragio universal, el marco institucional —la democracia, la magra influencia de mecanismos coactivos que excluyeran el intercambio— debía ocupar un lugar importante en la interpretación (22).

El proceso electoral se convertía en el momento clave del sistema de clientelas, dominado por un comportamiento que perseguía beneficios tangibles inmediatos en vez de compensaciones ideológicas o de grupo. En él se renovaban las lealtades, se pagaban los favores y se reforzaban las expectativas de recibirlos. Para algunos autores, este tipo de elecciones tenía una peculiaridad: no eran plenamente competitivas, ya que el voto estaba sellado por factores que coartaban la libertad de los electores. Alain Rouquié, por un lado, subrayó la existencia bajo regímenes liberales de grupos sociales sometidos a un grado de control incompatible con la participación democrática, sobre todo a nivel local, como el campesinado o el proletariado urbano. Su atracción hacia las maquinarias clientelares los integraba en el sistema político, pero a costa de consagrar su marginalidad. Por otro, llamó la atención sobre el hecho de que estos aparatos de poder no dominaban la escena en situaciones de pluralismo, sino que ejercían una especie de monopolio —creando un «santuario»— sobre sus respectivas circunscripciones, confirmado, eso sí, en las urnas (23).

Como en el caso de la antropología, la ciencia política también encontró en el Mediterráneo europeo un terreno abonado para la investigación sobre el patronazgo. Por el interés y la calidad de los trabajos, hay que destacar los realizados sobre dos países de esta región, Italia y Grecia. En Italia, el problema fundamental que se plantearon los analistas fue el del predominio ininterrumpido sobre el panorama nacional de postguerra de un gran partido de centro, la Democracia Cristiana, cuya fuerza estaba especialmente arraigada en la mitad sur —la más atrasada— del país. La literatura politológica entroncaba así con uno de los grandes temas de la tradición intelectual italiana contemporánea: la *cuestión meridional*, no resuelta definitivamente.

(22) J. C. SCOTT: «Corruption, machine politics, and political change», en *American Political Science Review*, vol. 63, 1969, págs. 1142-1158.

(23) A. ROUQUIÉ: «El análisis de las elecciones no competitivas: control clientelista y situaciones autoritarias», en G. HERMET, A. ROUQUIÉ y J. J. LINZ: *¿Para qué sirven las elecciones?*, México, 1982, ed. or. 1978, págs. 54-89. Existe una clara clasificación de los tipos de voto —uno de ellos el clientelar— en el artículo de A. PARISI y G. PASQUINO: «Relazione partiti-elettori e tipo di voto», en G. PASQUINO (Ed.): *Il sistema politico italiano*, Bari, 1985, págs. 74-97.

mente desde los tiempos de la unificación. Bajo el debate sobre los males de la política subyacía la imagen de un territorio dividido en dos, con una parte de la población ajena a los principales cambios de la modernidad: la racionalización estatal, la conclusión de un mercado capitalista y la construcción de la democracia participativa. Lo inacabado de la revolución italiana había dejado su impronta sobre todo el sistema político, «meridionalizando» el Estado. Una buena parte de los argumentos que explicaban la hegemonía democristiana se encontró en la persistencia de los comportamientos políticos ligados al clientelismo y su relación secular con el subdesarrollo.

El origen del problema se halló en la etapa liberal que siguió al *Risorgimento* nacionalista en la Italia del siglo XIX. Tras un período de luchas contra la Iglesia y el redondeo del territorio, los partidos de notables asumieron una estrategia centrista denominada *trasformismo*, que estabilizó el régimen a costa de reducir la competencia y marginar a las fuerzas extremas. Este tipo de política se asentó sobre un sistema electoral censitario y el predominio de unas élites profesionales —compuestas fundamentalmente de abogados— que controlaban el Parlamento y los municipios. En el Sur, una masiva expropiación de los bienes comunales y eclesiásticos había dado el poder económico a una clase terrateniente de nobles y burgueses recién llegados. Los profesionales, salidos a veces de las mismas familias, se entremezclaron con ellos y mediaron con los campesinos y con el Estado. El relativo monopolio que ejerció este grupo dirigente sobre las instancias estatales permitía al Gobierno obtener mayorías ministeriales en las elecciones, siempre que se respetase su autonomía en el ámbito local, e impedía el crecimiento de alternativas políticas basadas en apoyos sociales amplios. De hecho, lo que implicaba esta cesión era el establecimiento de un sistema clientelar de manejo de los recursos públicos, que descendía desde el Ejecutivo hasta el campesinado a través de los notables; y, a la larga, el estancamiento económico del *Mezzogiorno*, del que se vieron obligadas a emigrar masas ingentes de población (24).

Sin demasiado interés por los cambios habidos entre las dos guerras mundiales —nada menos que la implantación de un régimen fascista—, los autores saltaban de este período al de los años cincuenta del siglo XX. El clientelismo clásico se transformaba entonces con la llegada de los partidos de masas, cuyos miembros reemplazaban a los notables. La naturaleza del poder de la Democracia Cristiana estuvo definida desde esta época por la manipulación de los recursos del Estado en beneficio de los fines partidistas, en una época de creciente intervención de los organismos públicos en la economía nacional. Dos fueron esencialmente los instrumentos estatales

---

(24) Esta interpretación, cuyo origen hay que situar en la obra de A. GRAMSCI (por ejemplo, véanse sus reflexiones sobre la cuestión meridional en *Antología*, Madrid, 1970, págs. 192-199), fue adoptada por muchos críticos especializados en los problemas del *Mezzogiorno*. Entre los politólogos interesados por el clientelismo, L. GRAZIANO: «Patron-client relationships in Southern Italy», en *European Journal of Political Research*, vol. 1, 1973, págs. 3-34; y, sobre todo, *Clientelismo e sistema politico. Il caso dell'Italia*, Milán, 1980; y P. A. ALLUM: *Politics and Society in Post-War Naples*, Cambridge, 1973.

utilizados: la *Cassa per il Mezzogiorno*, una gigantesca agencia de distribución de fondos destinados a obras públicas y proyectos de desarrollo en el Sur; y, tras el estallido de revueltas campesinas alentadas por los comunistas, la ejecución de una masiva reforma agraria, que implicaba la entrega de tierra, préstamos, abonos y contratos a los favorecidos. La expansión del gasto llevaba consigo la creación de una gran cantidad de puestos en la administración, un elemento mucho más importante que el dinero para el surgimiento de fidelidades partidistas y personales.

Crecimiento del Estado no quería decir necesariamente progreso. Por una parte, las oficinas estatales fueron privatizadas por los políticos democristianos, que presentaban los logros colectivos como concesiones particulares debidas a su intervención y teñían todo acto administrativo de un color faccioso; por otra, el partido penetró en diversos ámbitos de la sociedad civil, de la banca a las mutualidades de seguros pasando por los medios de comunicación, hasta poderse afirmar que toda la vida económica y social de algunas regiones dependía de las acciones clientelares de la fuerza política dominante. Con ello se produjo una confusión general entre los papeles del partido, del Estado y de la sociedad civil. Una confusión que finalmente afectó a toda Italia y a la mayor parte de las organizaciones partidistas, sobre todo a las que participaron en el Gabinete como el Partido Socialista. El Partido Comunista se vio limitado a ocupar ocasionalmente el poder local. En algunos lugares, la hegemonía de los mecanismos clientelares ni siquiera necesitó ya de recursos materiales que repartir: bastaba con aplicar la lógica del favor a las funciones burocráticas del gobierno (25).

Al estudiar las maquinarias partidistas en Italia, algunos autores destacaron el contexto económico en el que tuvieron éxito: siguiendo a Antonio Gramsci, parecía que el clientelismo estaba unido a una deficiente revolución burguesa y, en consecuencia, a la ausencia de industrialización en el Sur de la península, que provocaba la falta de organizaciones de clase y la consiguiente desvertebración social. Uniéndolo o no a este hecho, otros insistieron en la importancia de la cultura política localista y parroquiana entre los meridionales, mostrada por los trabajos de campo de sociólogos de la talla de Gabriel Almond y Sidney Verba. En ambos casos, los factores estructurales estaban ligados al subdesarrollo, socioeconómico y político. Sin embargo, la supervivencia de las clientelas y su gran extensión en el Norte modernizado parecían apuntar hacia otros motivos: la recuperación de las teorías de Gaetano Mosca y Wilfredo Pareto subrayó que la actuación de las elites políticas había sido

---

(25) J. LA PALOMBARA: *Clientela e parentela*, Milán, 1967; S. TARROW: *Peasant Communism in Southern Italy*, New Haven, Conn., 1967; A. S. ZUCKERMAN: *The Politics of Faction*, New Haven, Conn., 1979; y M. CACIAGLI: «The mass clientelism party and conservative politics: Christian Democracy in Southern Italy», en Z. LAYTON-HENRY (Ed.): *Conservative Politics in Europe*, Nueva York, 1982, págs. 264-291. Algunos estudios locales arrojan mucha luz sobre el fenómeno, como los de M. CACIAGLI y F. P. BELLONI: «The “new” clientelism in Southern Italy: the Christian Democratic Party in Catania», en EISENSTADT y LEMARCHAND (Eds.): *Political Clientelism*, págs. 35-55; y J. CHUBB: *Patronage, Power, and Poverty in Southern Italy. A Tale of Two Cities*, Cambridge, 1982.

un elemento determinante de primer orden. En definitiva, las decisiones tomadas por los dirigentes —asignación de presupuestos, creación de nuevos empleos y reclutamiento de personal, concesiones de contratas— agudizaron los efectos negativos sobre el sistema político de una forma de proceder en el ámbito público con hondas raíces en la historia italiana, favorecida por la fragmentación social y una cultura particularista, pero culpable a su vez de la persistencia de estos condicionantes y del crecimiento de sus dimensiones y consecuencias (26).

Un hecho especial dentro del contexto italiano, aunque ligado con la problemática del clientelismo y por ello insoslayable en estas páginas, es la presencia de la Mafia. El funcionamiento interno de los grupos mafiosos, y sobre todo su papel en el sistema político, han sido descritos sirviéndose de los conceptos unidos al patronazgo. En particular, el dominio de la arena política por estas bandas violentas se ha puesto en relación con la estructura social y con el despliegue del Estado en las regiones donde han existido, fundamentalmente en Sicilia y Calabria. Según Anton Blok, el latifundio siciliano, arrendado a grandes cultivadores o *gabelotti*, dejó su huella sobre las relaciones sociales, en las que el campesinado proletarianizado necesitaba de intermediarios, tanto para comunicarse con los terratenientes absentistas como para acceder a las instituciones estatales. La creciente influencia de estas últimas abrió un amplio campo de acción a empresarios políticos que usaron la violencia privada para frenar el impacto centralizador de la burocracia, aquejada de una desconfianza ancestral entre los habitantes de la isla. En estudios recientes se ha resaltado aún más la implicación de las mafias en el reparto de los recursos del Estado italiano, omnipresente en áreas como Calabria. Los grupos mafiosos actuaban como facciones clientelares aprovechando la existencia entre los calabreses de una doble moral política, oficial por un lado (basada en los criterios universalistas consagrados por la legalidad) y extraoficial por otro (particularista). Hacían de intermediarios, llenando vacíos de poder, enmarañados en la ineficacia administrativa, controlando a los electores gracias a las facilidades ofrecidas por el sistema italiano de voto preferencial y usando la violencia como un rasgo distintivo (27).

En Grecia la situación política era completamente distinta a la de Italia. En vez de una democracia asentada con un partido hegemónico, la postguerra griega vivió un clima de inestabilidad y problemas constitucionales que desembocó en los años sesenta en un golpe militar. Sin embargo, el comportamiento político de este país fue también explicado por los especialistas en términos de clientelismo, considerado

---

(26) A pesar de todo, GRAMSCI también había insistido sobre la responsabilidad de los miembros del «bloque de poder» italiano. Sobre cultura política en Italia, el clásico de G. A. ALMOND y S. VERBA: *La cultura cívica*, Madrid, 1970, ed. or. 1963. Las tesis de MOSCA y PARETO más relevantes para estudiar el clientelismo, reivindicadas especialmente por A. ZUCKERMAN, fueron expuestas en G. MOSCA: *Teorica dei governi e governo parlamentare*, Turín, 1884; y W. PARETO: «The Parliamentary regime in Italy», en *Political Science Quarterly*, VIII, 1893, págs. 677-721; y *The Ruling Class in Italy*, Nueva York, 1950.

(27) A. BLOK: «Mafia and peasant rebellion as contrasting factors in Sicilian latifundism», en *Archives Européennes de Sociologie*, vol. 10, 1969, págs. 121-135; y *The Mafia of a Sicilian Village, 1860-1960*, Oxford, 1974. J. WALSTON: *The Mafia and Clientelism*, Londres, 1988.

una constante en su trayectoria histórica y elevado incluso a la principal variable explicativa de la misma. Desde el principio, los estudios estuvieron ligados a la preocupación de la ciencia política por la modernización, que situaban al Estado balcánico como un caso intermedio o transicional de desarrollo, equiparable a otros del Mediterráneo europeo o América Latina. La sociedad tradicional griega había permeado las instituciones modernas con sus pautas clientelares, utilizadas por los poderosos para mantener sus posiciones y retrasar, paradójicamente, los procesos modernizadores (28).

A pesar de su interés por la teoría, los politólogos no olvidaron la historia contemporánea: de hecho, sobre Grecia trató uno de los mejores libros acerca de las formas políticas en la Europa de entreguerras, que utilizaba entre otros el concepto de patronazgo tal y como había sido definido por las ciencias sociales. En él, George Mavrogordatos describía los partidos de la época como conjuntos de facciones de notables, poseedores de feudos electorales que alimentaban por medios clientelares, y representantes del papel de mediadores entre las comunidades campesinas y el Estado. En la cúspide de estas formaciones, los parlamentarios se unían en torno a los jefes políticos nacionales. Un panorama en el que surgieron nuevas formas de hacer política, ligadas al protagonismo de las masas. Desde 1916, la figura carismática de Venizelos aglutinó divisiones de clase e identidades nacionales hasta provocar una movilización sin precedentes. El patronazgo continuó siendo importante, sobre todo en los sectores más conservadores y en las zonas rurales. Los notables locales pusieron serios obstáculos a los proyectos venizelistas de renovación. Pero fueron las diferencias sobre el régimen y la política económica, manejadas por las coaliciones partidistas, las que crearon el clima crispado bajo la República, liquidada entre 1935 y 1936 por la restauración monárquica y la dictadura militar (29).

A raíz de la Segunda Guerra Mundial y sus secuelas —ocupación, resistencia, guerra civil— una gran parte de la población griega se movilizó políticamente. Sin embargo, ni esto ni la emigración a las ciudades cambió substancialmente las relaciones con el Estado, al que la estabilización posterior volvió a teñir del color del clientelismo. Todos los partidos importantes, excepto el marginado comunista, estaban compuestos por oligarcas políticos y jefes de facción, cada uno con sus seguidores parlamentarios y clientes, y con conexiones de favor con la banca, la industria, la burocracia y el mundo académico. Ni Karamanlis ni Georgios Papandreu, los grandes líderes, se ocuparon de crear organizaciones partidistas autónomas. Los programas de reformas de la Unión de Centro en los años sesenta tocaron al poder militar, cuya reacción provocó el recurso al apoyo popular, que desplazó a los notables del partido y desembocó en el golpe de 1967 ante la amenaza de grandes cambios. Tras la dictadura de los coroneles, primero Nueva Democracia y luego el PASOK continuaron utilizando viejas prácticas. En este último, el liderazgo populista de Andreas

(28) K. LEGG: *Politics in Modern Greece*, Stanford, Calif., 1969.

(29) G. T. MAVROGORDATOS: *Stillborn Republic. Social Coalitions and Party Strategies in Greece 1922-1936*, Berkeley, Ca., 1983.

Papandreu sirvió para construir una maquinaria de partido fuertemente centralizada, independiente de los poderes locales y capaz de controlar la administración pública en su provecho, penetrar en los sindicatos y manejar los medios de comunicación y el sistema educativo. Fue sobre todo la masiva provisión de puestos en el sector público la que dio al partido socialista un dominio del Estado sin parangón en Grecia. Mientras tanto, la derecha reproducía el modelo clásico de partido de notables, sin renunciar a colocar a su gente cuando llegase al Gobierno, como así sucedió. El clientelismo griego ha provocado la agudización de las rivalidades políticas y un bloqueo de la reforma pendiente de la administración (30).

De los estudios de las ciencias sociales sobre clientelismo se desprenden varias conclusiones. A pesar de la variedad de enfoques, parece claro que el patronazgo es un fenómeno social bien definido pero de complejas causas y consecuencias múltiples. Para no exagerar su importancia, es necesario preguntarse por su alcance, ya que sólo con la investigación es posible evitar los dos peligros básicos de su uso: la idealización de su funcionalidad y la condena de sus efectos perversos (31). Su presencia como una forma relevante de intercambio, y por tanto de distribución de los recursos disponibles en un momento dado, ha estado ligada a la existencia, al menos, de dos condiciones básicas: por un lado, una sociedad marcada por la debilidad de los grupos organizados, en la que sólo una minoría sea capaz de acceder a los bienes que la mayoría necesita, y amplios sectores de la población busquen protección contra la inseguridad que esto produce; y, por otro, un sistema de valores que subraye el particularismo de las relaciones sociales por encima de criterios universalistas de reparto público.

Cuando los recursos que se distribuyen son públicos, estamos en presencia del clientelismo político. Éste define los contactos de los ciudadanos con el Estado, desde su intervención en la designación de los dirigentes hasta su suerte al acudir a las oficinas de la administración. Para que tal cosa sea posible, es necesario que las instituciones estatales hayan alcanzado la capacidad de influir en terrenos cruciales de la vida de la mayor parte de la población, a través de la burocracia. El sistema político modela estas relaciones. Si es liberal, los partidos adoptan la forma de facciones que intentan atraerse el apoyo de los electores preferentemente por medio del favor y no de programas amplios de reforma. Los patronos necesitan clientes. La combinación de sufragio universal y crecimiento estatal puede producir en este medio el clientelismo de masas y la organización de maquinarias políticas. Las consecuencias

---

(30) K. LEGG: «Political change in a clientelist polity: the failure of democracy in Greece», en *Journal of Political and Military Sociology*, vol. 1, 1973, págs. 231-246; N. MOUZELIS: «Continuities and discontinuities in Greek politics», en K. FEATHERSTONE y D. K. KATSODAS (Eds.): *Political Change in Greece*, Londres, 1987, págs. 271-287; Y. PAPADOPOULOS: «Les transformations du clientelisme de parti en Grèce», comunicación al XV Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Ciencia Política, Buenos Aires, 1991, facilitada cortésmente por el autor.

(31) C. CLAPHAM: «Clientelism and the State», en C. CLAPHAM (Ed.): *Private Patronage and Public Power*, Londres, 1982, págs. 1-35.



del fenómeno son, por una parte, la creación de consenso, que garantiza una cierta estabilidad, y, por otra, la ineficiencia del gobierno, que deviene incapaz de llevar a cabo proyectos a largo plazo.

A través del análisis de los casos de Italia y Grecia —o de otros para los que no queda espacio en estas páginas, como los latinoamericanos—, parece desmentirse una idea muy arraigada: la existencia de una evolución política lineal, según la cual la hegemonía del patronazgo no era más que la adaptación necesaria de un sistema político moderno a condiciones sociales de atraso, y por tanto un paso imprescindible para abrir el camino a la participación masiva, que irremediamente se imponía con el desarrollo (32). Hay que introducir en este esquema dos consideraciones importantes: en primer lugar, frenar la insistencia en los condicionantes estructurales, ya que los actores políticos representaron un papel decisivo, y activaron las relaciones clientelares o impulsaron la movilización política dependiendo de la coyuntura; y, en segundo lugar, reconocer la virtualidad de los instrumentos clientelares para impedir el paso a la política de masas. Como conclusión, de lo dicho se trasluce la importancia de estudiar procesos históricos concretos, en los que influyeron diferentes circunstancias y decisiones tomadas tanto por los que se beneficiaban del sistema implantado como por los que se oponían al mismo. Los patronos pudieron cooptar a los opositores y evitar así la apertura de una competencia electoral que movilizase a la población; o impedirla obstaculizando los planes de reforma de algunos jefes voluntariosos. Asimismo, es posible que una fuerza llegara al poder a través de una gran oleada movilizadora, sirviéndose por ejemplo de medios populistas, y, una vez en él, desmovilizase conscientemente a sus seguidores para integrarlos en una maquinaria clientelar.

### LOS ESTUDIOS HISTÓRICOS

Los temas unidos al análisis del clientelismo habían preocupado a los historiadores desde mucho antes de que tomaran cuerpo en la ciencia social. La clientela como asociación humana con implicaciones sociales y políticas era una característica elemental de algunas sociedades de la Antigüedad. Desde que Fustel de Coulanges estudió la ciudad clásica en el siglo XIX, la República romana ha representado un caso extremo de organización social asentada sobre los vínculos entre patronos y clientes. De hecho, las palabras latinas *patrocinium* y *clientela* sirven aún hoy para referirse al fenómeno. En Roma los libertos y sus descendientes quedaban ligados de por vida a las familias de sus viejos amos, de las que dependían para actuar en público. Los generales repartían prebendas entre sus soldados. Y los ciudadanos distinguidos buscaban seguidores en la plebe y en las elites ascendentes. Todas estas

---

(32) Entre las intervenciones más recientes en este debate, véanse por ejemplo las recogidas por J. AUYERO (Comp.): *¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político contemporáneo*, Buenos Aires, 1997, y J.-L. BRIQUET y F. SAWICKI (Dir.): *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*, Paris, 1988.

facciones, cimentadas moralmente sobre la *fides*, se utilizaban para participar en las luchas políticas de aquel agitado período. Eran unas formas de asociación reconocidas abiertamente y sometidas a reglas establecidas, aunque no siempre con claridad. Siglos más tarde, en los tiempos del Bajo Imperio, las guerras y la vuelta al campo sellaron los nexos de comunidades enteras con caballeros y senadores, lo cual desembocó en el establecimiento de rígidas formalidades entre señores y vasallos, es decir, dio origen al feudalismo (33).

Las relaciones feudales institucionalizadas —codificadas en textos— decayeron en la Baja Edad Media, cuando en el Occidente europeo pudo distinguirse un «feudalismo bastardo», carente de ceremonial, más flexible y difuso que el clásico. Su implantación estuvo unida al crecimiento de la influencia de la Corona sobre el poder de la aristocracia primero, y a la limitación del absolutismo después. En Inglaterra, el Parlamento llamó la atención de los estudiosos como foco de creación y competencia de las clientelas políticas. Francia, donde no existía nada semejante, fue sin embargo el país sobre el que un historiador, Roland Mousnier, construyó por primera vez una teoría completa acerca de los vínculos clientelares. Muy influido por la sociología funcionalista, desarrolló desde los años cuarenta su definición de las *fidélités* y las *clientèles*. Consistían las primeras en relaciones sociales permanentes, exclusivas y fuertemente afectivas, envueltas en una retórica propia, en las que se cambiaba protección por lealtad entre miembros de la nobleza y el Gobierno. Las segundas, instrumentales, estaban menos imbuidas de sentimientos y podían cambiar con facilidad. Mientras las clientelas aparecían en cualquier entorno, las fidelidades eran características de las sociedades de órdenes que florecieron en la época moderna. Bajo la Monarquía francesa del siglo xvii, tanto unas como otras desempeñaban papeles básicos en la mentalidad, la estratificación social y las alineaciones políticas y militares (34).

Adentrándonos ya en los preliminares de la edad contemporánea, la historiografía ha atendido al patronazgo político cuando ha saltado desde la narración de hechos y el análisis de instituciones jurídicas hacia el descubrimiento de lo que podría llamarse la infraestructura de la política. Para mostrarlo servirán algunos ejemplos señeros. Sir Lewis Namier representó bien el interés por desentrañar los motivos, no siempre confesados, que tuvieron los hombres del pasado para pelear por el poder. Arremetió contra la

---

(33) La bibliografía sobre las clientelas en Roma es muy abundante. Merecen ser citados al menos los estudios clásicos de N. D. FUSTEL DE COULANGES: *La ciudad antigua*, Barcelona, 1984, ed. or. 1864, y T. MOMMSEN: *Historia de Roma*, Madrid, 1955-56, ed. or. 1854-85. Entre los trabajos posteriores puede verse el de L. R. TAYLOR: *Party Politics in the Age of Caesar*, Berkeley, Ca., 1971.

(34) T. RABB y D. HIRST: «Revisionism revised: Early Stuart parliamentary history», en *Past and Present*, vol. 92, 1981, págs. 100-124. La obra de R. MOUSNIER es muy voluminosa, comenzando por *La vénalité des offices sous Henry IV et Louis XIII*, Ruán, 1945, donde ofreció su primera definición de fidelidad. Pueden citarse también las dos partes de *Les institutions de la France sous la monarchie absolue*, París, 1974 y 1980. Una síntesis de sus reflexiones, en «Les Fidélités et les clientèles en France, aux XVIe, XVIIe et XVIIIe siècles», en *Histoire Sociale*, vol. 15, 1982, págs. 35-46. Sus discípulos ofrecieron un amplio muestrario del uso de sus tesis en Y. DURAND (Ed.): *Hommage à Roland Mousnier*, París, 1981.

interpretación liberal de la historia británica, que afirmaba la evolución temprana y lineal hacia una Monarquía constitucional y un régimen parlamentario representativo. Ajeno a las teorizaciones y pegado a los hechos, enhebró documentos y acumuló detalles para mostrar un panorama del siglo XVIII absolutamente distinto del habitual. Sus políticos no creían en ideologías, ni siquiera formaban partidos. Iban al Parlamento para ocupar puestos heredados con su condición de caballeros, para satisfacer pasiones, ascender social y profesionalmente, o repartir empleos, sinecuras y contratos estatales entre sus paniaguados, amigos y parientes. Para ello aprovechaban un complicado sistema electoral que privilegiaba al voto rural y daba ventaja al Gobierno, el cual manipulaba a funcionarios y clérigos en su favor. Las elecciones estaban cruzadas también por la influencia de los propietarios agrarios sobre sus campesinos, la corrupción por dinero y los pequeños servicios a la comunidad. Se vivía, en definitiva, bajo el predominio del patronazgo, gubernamental o privado.

Namier no gustaba de lo abstracto, pero sí se permitió hacer algunas generalizaciones. Una de ellas, a pesar de su extensión, merece ser reproducida. «En cualquier época —escribía—, en cuerpos representativos de gobierno donde contrastes agudos de ideas e intereses, u organizaciones fuertes de partido, no predeterminan el voto de cada representante, y no lo reducen a ser un peón en el juego parlamentario, prevalece un sistema de empleos y beneficios partidistas. Si se espera desinterés personal por parte de los parlamentarios independientes, éstos tienen al menos que asegurar beneficios y ventajas para sus electores; y donde los electores son demasiado numerosos para ser beneficiados individualmente, se convierte en una cuestión de un tratado comercial, un arancel o subvención que favorezca una industria local, de obras públicas en el distrito, etc. Pero un sistema de prebendas parlamentarias, una vez establecido, tiende a empeorar, especialmente si afecta a todos los estratos de la pirámide política, desde el Primer Ministro hasta el más insignificante de los votantes. Para destruirlo se requiere un verdadero interés político, de suficiente importancia como para producir movimientos de masas, para desviar las energías y la atención de los hombres hacia un propósito político real, y dividir seriamente una nación agitada por pasiones o desgracias. El Parlamento no es como el fantasma del *Cuento de navidad* de Dickens, que aparece con una corona de llamas en su cabeza y un gran extintor bajo su brazo; las llamas de la pasión política no iluminan ya la escena cuando pueden ser extinguidas a placer». Un texto que encierra toda una lección de política. La aproximación *namierita* ha tenido su más tenaz contestador en Frank O'Gorman, que ha rechazado su enfoque por demasiado negativo y elitista y ha defendido en cambio el protagonismo de las comunidades inglesas en el proceso electoral en defensa de su cohesión. Utilizando el concepto de deferencia, ha subrayado que los votantes defendían su forma de vida a través del apoyo a los superiores sociales, que a cambio se comprometían a mantener el *statu quo*. En la práctica, se trataba de una especie de contrato implícito, de un intercambio estable entre desiguales (35).

---

(35) L. NAMIER: *The Structure of Politics at the Accession of George III*, Londres, 1961, ed. or.

El placer por mostrar el funcionamiento de la política, más allá de las ideas y de su plasmación en constituciones y leyes, ha sido compartido por otros historiadores. Theodore Zeldin buscó las características del Segundo Imperio francés en la identidad de sus dirigentes. Como Namier, valoró sobre todo a los notables locales. Rastreó a través de papeles privados los nombres, oficios y conductas de los componentes del partido bonapartista, aquellos ambiciosos que siguieron a Luis Napoleón en tiempos revolucionarios a la caza de trabajo en la administración, y aquellos otros que fueron seleccionados al buscar el apoyo de las clases altas. A la llamada del patronazgo gubernamental acudieron terratenientes con sus clientelas, abogados deseosos de hacer carrera y hombres de negocios que aprovecharon sus relaciones con el Estado. Los nuevos personajes adquirieron influencia local y crearon dinastías. El Gobierno vencía en las elecciones gracias a los disciplinados alcaldes, en comunicación con París a través de los prefectos y los diputados. La pobreza de los municipios les hacía depender de los favores del Ministerio. Precisamente el régimen comenzó a perder apoyos cuando aflojó el control centralizado sobre la administración. En este y otros estudios se combinaba la prosopografía con la descripción del Estado para dar cuenta de las relaciones entre Parlamento, partidos y sistema electoral, y extraer de ahí conclusiones sobre la evolución de los regímenes políticos. En ausencia de masas movilizadas, parece que los notables y sus asociaciones clientelares llenaron el espacio político disponible donde quiera que hubo un régimen mínimamente liberal (36).

En los últimos años, algunos historiadores han empezado a utilizar explícitamente los conceptos sobre el clientelismo construidos por los científicos sociales, tanto para las sociedades del Antiguo Régimen como para las contemporáneas. Y ello con el fin de abordar diferentes problemas: en general, la incidencia del patronazgo sobre las relaciones sociales en un espacio y tiempo concretos; y en particular, su relevancia para el desarrollo de las estructuras estatales y para la definición de los sistemas políticos liberales. Susan Kettering retomó los temas tratados por Mousnier y revisó el papel de las clientelas en la Francia del siglo xvii, utilizando la teoría de manera algo rígida. Un Estado centralizado de forma incompleta como el francés encontró en la intermediación clientelar un modo de llegar hasta las últimas provincias del reino. La nobleza provinciana, poseedora de reputación y riqueza, fue atraída por la Corona con la concesión de mercedes. Así se ponían en contacto la

---

1929; la cita es de la pág. 17. Un sugerente retrato del historiador, en J. P. FUSI: «Lewis Namier», en *Revista de Occidente*, núm. 152, 1994, págs. 81-92. Las tesis de F. O'GORMAN, en «Electoral Deference in "Unreformed" England, 1760-1832», en *Journal of Modern History*, vol. 56, 1984, págs. 391-429; y *Voters, Patrons, and Parties. The Unreformed Electoral System of Hanoverian England 1734-1832*, Oxford, 1989. Agradezco a Carlos Dardé estas últimas referencias.

(36) T. ZELDIN: *The Political System of Napoleon III*, Londres, 1958. Otro ejemplo de investigación sobre un sistema político basado en las clientelas es el ambicioso trabajo de J. A. PETROPULOS: *Politics and Statecraft in the Kingdom of Greece 1833-1843*, Princeton, 1968. Para el caso italiano, siempre muy ilustrativo, disponemos, entre otras, de las reflexiones de N. A. O. LYTTELTON: «El patronazgo en la Italia de Giolitti», en *Revista de Occidente*, núm. 127, 1973, págs. 94-117.

Corte y la población periférica, se hacía gobernable el país y se mantenía la lealtad de grupos potencialmente peligrosos. Los ministros se ocuparon de nutrir sus propias clientelas administrativas, que poco a poco desplazaron a las de los grandes nobles. De esta manera, el clientelismo sirvió para construir el Estado moderno, lo cual minimizó características negativas como la corrupción, por lo demás perfectamente integrada en los valores de la época. La necesidad de las monarquías del Antiguo Régimen de confiar en las elites locales para gobernar, y cuestiones relacionadas como la competencia entre bandos clientelares, son objeto de un interés en auge (37).

Ya en el estudio del siglo XIX, la literatura científica sobre el patronazgo ha atravesado las fronteras de la historiografía para decantar diversos esfuerzos de investigación. En su libro sobre la Inglaterra decimonónica, J.M. Bourne definió la sociedad de aquellos años como una sociedad de patronazgo. Las reformas electorales y las leyes meritocráticas sobre la administración fueron arrinconando las prácticas corruptas, hegemónicas en el siglo XVIII, en beneficio de la participación y la eficacia. Pero muchos ámbitos de actividad pública continuaron marcados por los valores que fomentaban el clientelismo, cuyo declive fue lento. El gobierno local, las compañías coloniales, el Parlamento y la Corona siguieron siendo destinos de un sinfín de peticiones de favor, procedentes sobre todo de miembros de las clases medias en busca de seguridad y de elites a la caza de honores. Según este autor, los intercambios clientelares no inhibieron la modernización política, sino que la facilitaron, a pesar de las amargas disputas y de la falta de perspectiva que estimulaban. Los partidos se hicieron fuertes atrayendo parlamentarios y seguidores locales mediante el reparto de prebendas, y formando con él organizaciones capaces de afrontar la politización masiva que tuvo lugar en los años de la Primera Guerra Mundial (38).

En general, puede decirse que la teoría del clientelismo ha impregnado progresivamente los análisis de la política liberal, tanto en Europa como en América. Uno de los ejemplos más destacados es la obra de R. Graham sobre el Brasil del siglo XIX, que tiene la virtud de unir el marco nacional con el local, reforzando el interés por los actores políticos y profundizando en la estructura de los partidos y en el funcionamiento de las elecciones. Al centrarse en la figura del notable, este historiador acaba con las distinciones demasiado tajantes entre poder económico y poder político, mostrando sus interconexiones. Los poderosos utilizaron el patronazgo para ligar su preeminencia social con el control del Estado, aprovechando la extensión de la «ética del amigo» en la sociedad brasileña para mantener su monopolio y la co-

---

(37) S. KETTERING: *Patrons, Brokers, and Clients in Seventeenth-Century France*, Nueva York, 1986. Sus conclusiones están resumidas en «The historical development of political clientelism», en *Journal of Interdisciplinary History*, vol. 18, 1988, págs. 419-447, donde hace alusiones a otros casos históricos de gobierno por medio de *brokers*, como el México colonial. Sobre el sistema de clientelas en los tiempos modernos está centrado el coloquio editado por A. MACZAK: *Klientelsysteme im Europa der Frühen Neuzeit*, Múnich, 1988.

(38) J. M. BOURNE: *Patronage and Society in Nineteenth-Century England*, Londres, 1986.

municación fluida entre centro y periferia. En el caso de Portugal, la producción sociológica ha sido aprovechada para tratar el material histórico acerca del comportamiento electoral de finales de la centuria pasada, completado con imágenes literarias y testimonios coetáneos (39).

Son solamente unas cuantas muestras, espigadas de entre un amplio cúmulo de obras historiográficas. En ellas aparecen los mismos problemas: desarrollo del Estado, evolución de los partidos y de los sistemas de participación, eficacia de la administración pública, justificación ideológica y deslegitimación de los regímenes políticos. Al margen de sus conclusiones, todas encontraron dificultades para estudiar la influencia de las prácticas clientelares sobre estos fenómenos. Además de la conceptualización, siempre ardua, hubieron de afrontar el desafío de hallar fuentes adecuadas. Como el medio predilecto del patronazgo es el de la petición y concesión de favores personales, resultó reveladora la exploración de archivos privados, donde se custodiaban las cartas de clientes y patronos. Los documentos oficiales nunca recogen toda la riqueza de la relación. El principal defecto de este tipo de trabajos ha sido el esquematismo, por cuanto a menudo se han limitado a confeccionar un listado de características, añadiendo ejemplos a continuación. Para no romper totalmente con el proceso histórico, es necesario integrar las teorizaciones en el curso de los acontecimientos, una tarea difícil pero a la vez apasionante para el historiador.

#### CONSIDERACIONES FINALES

El clientelismo político, un concepto desarrollado por las ciencias sociales a lo largo de medio siglo, aún resulta útil para analizar diversas situaciones históricas. Sobre todo, su uso parece provechoso a la hora de describir las relaciones de los individuos y de los grupos sociales con el Estado a través de la mediación de los patronos políticos, sean éstos individuos u organizaciones; de observar la estructura de los partidos y su conversión, partiendo de las reuniones de notables, en formaciones burocráticas complejas; y de constatar el desarrollo y la profesionalización de las administraciones públicas. Los estudios antropológicos, sociológicos, politológicos e históricos permiten extraer algunas conclusiones sobre las condiciones sociales que hacen posible el predominio de las relaciones clientelares sobre otras formas de comportamiento político, requisitos tales como la existencia de amplios grupos con un acceso deficiente a los recursos estatales, la debilidad de la sociedad civil o la hegemonía de una cultura particularista. Sin embargo, las elites, responsables y principales beneficiarias de la creación de las redes de patronazgo, representan un papel protagonista en la permanencia del clientelismo.

---

(39) R. GRAHAM: *Patronage and Politics in Nineteenth Century Brazil*, Stanford, Cal., 1990; P. TAVARES DE ALMEIDA: *Eleições e caciquismo no Portugal oitocentista (1868-1890)*, Lisboa, 1992.

En España, los estudios sobre el caciquismo, versión hispánica del clientelismo político, han avanzado considerablemente en las últimas décadas y se sirven con frecuencia de la literatura disponible en los círculos científicos internacionales. Aparte de algunos valiosos trabajos sobre la política de clientelas en etapas anteriores y posteriores, el principal ámbito de investigación se sitúa en el período de la Restauración (1875-1923), donde las costumbres caciquiles adquirieron sus perfiles más célebres (40). En múltiples análisis de alcance local, provincial o regional, el patronazgo aparece como uno de los fenómenos más relevantes cuando se trata de explicar las formas de participación y de exclusión electoral, el devenir de las instituciones locales, los rasgos más significativos de las élites políticas, la configuración de los partidos y las acciones de los diputados. La investigación ha descubierto un variopinto mosaico de cacicazgos en los que pueden comprobarse la complejidad de los vínculos entre poder económico y poder político, y entre intereses localistas y representación parlamentaria. Los debates de los historiadores españoles han profundizado en los mismos problemas que aquí se han expuesto. Así, no hay acuerdo sobre si el caciquismo significaba una etapa necesaria y funcional en la evolución de España hacia la democracia, o si más bien constituyó un obstáculo para la modernización política del país. Sólo queda desear que estos esfuerzos historiográficos converjan con los de antropólogos, politólogos y sociólogos en el estudio de un fenómeno tan apasionante como esencial en nuestra política contemporánea.

---

(40) Véanse, como muestra, los trabajos que contiene A. ROBLES EGEA (Comp.): *Política en penumbra. Patronazgo y clientelismo políticos en la España contemporánea*, Madrid, 1996; y mi artículo «Teoría del clientelismo y estudio de la política caciquil», en *Revista de Estudios Políticos*, vol. 89, 1995, págs. 191-224. Un excelente ejemplo, en el libro de M. A. PEÑA GUERRERO: *Clientelismo político y poderes periféricos durante la Restauración. Huelva 1874-1923*, Huelva, 1998.

