



Revista de Fomento Social, 47 (1992), 495-510

Representación política y clientelismo: El caso de Andalucía⁽¹⁾

Aún "calientes" las triunfalistas conmemoraciones del décimo aniversario de la llegada de los socialistas al poder es quizás un buen momento para hacer una reflexión crítica y en profundidad sobre algunos fenómenos que caracterizan la praxis política de este periodo reciente de la historia política española. Antonio Porras, especialista en derecho político y en análisis electoral, y colaborador habitual de la RFS, se detiene especialmente en el caso de Andalucía, uno de los feudos o bastiones tradicionales del PSOE. La comparación con parecidos comportamientos del PRI mejicano y de los partidos italianos arroja mucha luz sobre la realidad española.

Antonio J. PORRAS NADALES (*)

(*) Catedrático de Derecho Constitucional, Universidad de Sevilla.

(1) Una primera versión oral de este trabajo fue expuesta en el Seminario sobre "Partidos políticos e ideologías en Andalucía" organizado por la Fundación Universitaria de Jerez el 11 de octubre de 1991, luego recogida en sus *Cuadernos de debate* nº 1, año 1991. Debemos agradecer a todos los participantes en el citado Seminario las observaciones y sugerencias realizadas.

ESTUDIOS

1. Introducción

El relativo retraso histórico en la instauración de la democracia en España ha producido algunos fenómenos originales en el desarrollo posterior de nuestro proceso político: la ausencia de una fase histórica de consolidación de los mecanismos de lealtad partidista (equivalente a la que tiene lugar en Europa a partir de la segunda posguerra) ha generado paradójicamente un fenómeno de aparente "ultramodernización" en los comportamientos políticos del electorado español, al menos hasta la primera mitad de los años ochenta. Algo que se manifestaría fundamentalmente en una mayor dependencia de los comportamientos electorales de los elementos visuales o cosméticos del proceso político. En ausencia de una consolidación por vía de transmisión familiar-tradicional de pautas de comportamiento y de identificación ideológica capaces de conformar una determinada *cultura política*, de carácter más o menos estable (en un proceso semejante al que tiene lugar en Europa en las décadas de los años cincuenta y sesenta), la democracia española hace su aparición histórica en pleno apogeo de la televisión y de los *mass media* y, al menos en sus primeras etapas, demuestra un alto grado de volatilidad de los comportamientos electorales (2), unida a una mayor dependencia de los mecanismos oscilantes de la competencia política; lo que supone un original elemento de diferenciación y, por tanto, de aparente "modernización" (mayor facilidad para el cambio) frente a la tradición de los comportamientos electorales más estables (con pautas de identificación ideológica transmitidas familiarmente) característica de otras democracias europeas.

Desde esta perspectiva se ha insistido en el carácter relativamente ejemplar o paradigmático de la democracia española, en el sentido de que las claves de los comportamientos electorales estarían aquí más condicionados por los factores coyunturales de la oferta electoral, por la imagen de los candidatos, o las estrategias publicitarias de la campaña, que por un sedimento ideológico estable generado por el paso de las generaciones.

Esta mayor adecuación al cambio contextual colocaría a nuestro sistema político en una posición ejemplar para descubrir algunas de las tendencias futuras de evolución de la democracia occidental. Estaríamos pues ante una especie de caso de laboratorio que podría reflejar paradigmáticamente las líneas de transformación hacia las que se encamina la democracia política occidental, demostrando así el acelerado proceso de modernización de nuestro sistema político.

El ideal de la *modernización* de la sociedad española ha demostrado efectivamente poseer un gran significado en las transformaciones profundas que tienen lugar en la

(2) Cfr. LINZ, J.J. y MONTERO, J.R. 1986. *Crisis y cambio: electores y partidos en la España de los años ochenta*, Madrid. Centro de Estudios Constitucionales.

realidad social y política de nuestro país durante la década de los ochenta. Una transformación en la que naturalmente el propio *proceso autonómico* ha cumplido un papel adicional decisivo: el desarrollo de las autonomías no solamente ha expresado históricamente la aspiración de nuestra sociedad hacia una mayor profundización de la democracia (asegurando una mayor proximidad entre la sociedad y los poderes públicos, así como una mayor libertad para la expresión de las diferencias de tipo cultural-territorial), sino que ha permitido adicionalmente formular y concretar aspiraciones colectivas fuertemente enraizadas en la mentalidad y en las aspiraciones de los sectores mayoritarios de la población.

En el caso de Andalucía está claro que el impulso autonómico ha servido de cauce de canalización a una de las demandas más significativas de los andaluces: la lucha contra el retraso económico. La evolución en la forma como la Junta de Andalucía ha utilizado los instrumentos políticos disponibles para llevar adelante determinadas políticas para luchar contra el retraso económico tiene igualmente un carácter ejemplar en el sentido de que refleja paradigmáticamente los límites y los condicionamientos estructurales que, en el contexto de las democracias contemporáneas, condicionan o afectan a la acción pública: así, de

(a) una primera etapa de políticas contra el retraso de carácter más o menos "clásico", con un gran potencial transformador de la realidad (reforma agraria, planificación económica, programas públicos de desarrollo endocentrado), se ha pasado sucesivamente a

(b) una segunda etapa en que las políticas públicas insisten más bien en la configuración de las precondiciones del desarrollo económico, a través de la creación de infraestructuras materiales o sociales, con las llamadas políticas de *vertebración* del territorio andaluz (fundamentalmente plasmadas en la creación de carreteras y comunicaciones, y el desarrollo de una política de concertación social con patronal y sindicatos), seguida de

(c) una tercera etapa en la que junto a la promoción de los elementos inmateriales del desarrollo (el cambio en las imágenes, el estilo, las mentalidades, a través de medidas políticas que afectan primordialmente a los medios de comunicación) se ha defendido, en coincidencia con las grandes inversiones de 1992, la generación de un modelo de tipo postindustrial avanzado, con tecnologías limpias, industrias del ocio, comunicaciones computerizadas, etc., que se expresan en el mito de Andalucía como la "California de Europa", hasta llegar a

(d) una última etapa condicionada básicamente por el factor "Europa" en la cual se estima que los elementos de evolución social y económica de Andalucía dependen básicamente del entorno exterior, de la interdependencia en un contexto nacional y europeo del que formamos parte.

Esta secuencia de rápidas e intensas transformaciones en el diseño global de la acción pública (3) confirman efectivamente la tendencia a una rápida evolución desde una inicial visión instrumental de la acción política (las clásicas políticas de lucha contra el retraso económico) hacia una visión simbólico-legitimadora (en nuestro caso la convicción de la "modernidad" y del "ser europeos" proyectadas como imágenes colectivas dotadas de atractivo ante el electorado), en una evolución que parece reflejar paradigmáticamente las tendencias generales que operan en este campo en el mundo occidental (4).

El hecho de que estas transformaciones coincidan con una reiteración de la mayoría electoral conseguida por el partido gobernante debería demostrar inicialmente que se trata de una pauta global de evolución apoyada en forma positiva, y por supuesto democráticamente, por el propio electorado andaluz en su conjunto. Parecería pues que el riesgo social que este tipo de evolución comporta (fundamentalmente el reforzamiento de un *dualismo* entre los sectores efectivamente modernizados, frente a los sectores que subsisten y se intensifican en su situación de retraso histórico, o de marginación relativa frente a los procesos de innovación social y tecnológica) ha podido ser superado gracias a la labor de integración política operada por el partido en el poder; nos interesa analizar si ello ha sido efectivamente así, y en su caso comprobar de qué manera el partido mayoritario ha realizado esa función de integración del dualismo social a través de su labor de representación política de intereses sociales en Andalucía.

Un repaso inicial de los datos electorales disponibles, valorados en su conjunto, nos demuestra la presencia de al menos tres tipos de fenómenos significativos:

1. En primer lugar el aumento inexorable de la abstención en los diversos comicios celebrados en nuestra Comunidad (un fenómeno coincidente con el que tiene lugar a nivel nacional), lo que hace que la cuota de mayoría política se mantenga más o menos estable a pesar de que la cuota de presencia social del partido en el poder experimente un claro descenso. De cifras próximas al 30 % de abstención en las elecciones autonómicas de 1982 y 1986 se ha pasado hasta un 44,5 % en las autonómicas de 1990.

2. En segundo lugar los análisis sociales que a través de sondeos intentan descubrir la procedencia social de los soportes electorales de los distintos partidos ponen de ma-

(3) Hemos resumido telegráficamente algunas de las conclusiones de un Proyecto de Investigación que llevamos adelante con el prof. Michael Barzelay de la Universidad de Harvard. Cfr. sobre el tema un primer trabajo en Antonio J. PORRAS NADALES "La institucionalización de la Junta de Andalucía" en *Administración de Andalucía. Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 4. Posteriormente y con el apoyo del Royal Complutense College de Harvard se ha seguido trabajando en esta línea con la colaboración directa del Prof. Michael Barzelay de la John Kennedy School de Harvard y del investigador del mismo centro Robert Tailercio.

(4) Cfr. EZRAHI, Y. 1991. *The Descent of Icarus. Science and the Transformation of Contemporary Democracy*, Harvard, UP.

nifiesto cómo la estabilidad electoral del Partido Socialista se asienta sobre una significativa transformación en el espectro social de sus votantes: si a comienzos de la década de los ochenta en las tablas de recuerdo de voto predominaban los sectores sociales "progresistas" (votantes urbanos, jóvenes, con buena formación cultural, etc.), unos años después las curvas de extracción social de votantes socialistas se han transformado profundamente, y ahora sus soportes más estables resultan ser los de mayor edad, las mujeres, los electores rurales, los sectores de más baja formación cultural, etc.

3. Finalmente esta transformación tiene su confirmación más característica en la distribución geográfica: si a comienzos de los años ochenta la hegemonía del PSOE se va gestando debido a su éxito en las ciudades, para extenderse posteriormente hacia el campo en coincidencia con la crisis de la UCD, diez años después la mayor desafección del electorado socialista se produce precisamente en las capitales de provincia y principales núcleos urbanos, mientras el mundo rural se ha convertido en el principal y más estable bastión electoral del partido gobernante.

A partir de estos datos iniciales se trataría de analizar en qué medida y de qué manera el partido en el poder ha conseguido operar una efectiva integración de intereses de los grupos sociales de Andalucía alrededor de los distintos y sucesivos proyectos de acción o de orientación de la acción pública programados desde la Junta; así como comprobar de qué forma ha operado sobre la opinión pública para conseguir generar una percepción globalmente positiva de la acción del gobierno durante toda una década de mayoría absoluta.

2. Partidos y representación en la teoría democrática contemporánea

Para clarificar estas cuestiones convendría dar un pequeño repaso previo a algunos datos generales relativos a la teoría de los partidos en el contexto de las democracias contemporáneas avanzadas; y en particular, a la posible dicotomía entre (a) la función de representación⁵ de intereses que según una interpretación científica tradicional llevan a cabo los partidos, frente a (b) la función de representación política en general entendida aquí como representación simbólico-integradora. Se trata de una dualidad que reflejaría a la vez una distinta posición metodológica en la percepción y valoración de la realidad, con un enfoque de tipo funcional en el segundo caso, frente a la tradicional perspectiva instrumentalista presente en el primer enfoque.

Puede aceptarse como un postulado general de la moderna teoría de la democracia la idea de que la función primordial de los partidos políticos sería la de la representación política, entendida inicialmente como expresión y canalización de intereses (5):

(5) Cfr. como referencia paradigmática general SARTORI, G. *La democracia*, Madrid, Alianza, 2 vol; así como su clásico *Partidos y sistemas de partidos*, id. Alianza ed.

los partidos entendidos como instrumentos de comunicación entre la sociedad y los poderes públicos. A partir de aquí aparecerían dos tipos de problemas: primero ¿qué tipo de intereses son los que se expresan y canalizan a través de los partidos políticos? y segundo ¿cómo, o a través de qué forma, tiene lugar ese proceso de representación?

La primera cuestión se refiere básicamente al grado de amplitud o generalidad que tienen los intereses sociales canalizados sobre la esfera política: si se trata de intereses amplios, o generalizables a través de pautas de interpretación ideológica, puede decirse que los partidos tienen efectivamente una posición idónea. Ahora bien ¿qué ocurre si resultan ser intereses fragmentados, concretos, dispersos o relativamente desorganizados y contradictorios, asentados sobre bases minoritarias muy diferenciadas? Es decir, el problema aparece a la hora de enfrentarse al paradigma de las modernas *sociedades complejas* caracterizadas precisamente por esa gran fragmentación en la articulación u organización de los intereses sociales (6).

No se trata ciertamente de un problema nuevo; ya en el gran periodo de transformación de los partidos europeos, durante la etapa de crisis del Estado liberal, el exiliado ruso Ostrogorski se había referido a la teoría de los denominados partidos *ad hoc*, o partidos que sirven a unos intereses concretos, incluso a veces coyunturales, frente al modelo del partido generalizador o partido *omnibus* que buscaría una proyección más global superando las diferencias entre intereses heterogéneos (7). Es una teoría que, aunque dotada de un gran éxito explicativo en los años treinta, sigue teniendo un cierto grado de vigencia: incluso en las últimas elecciones generales de 1991 en Portugal hemos comprobado la aparición de un partido minoritario que representa los intereses de la tercera edad.

Respecto de la segunda cuestión, referida a la forma o al procedimiento a través del cual se consigue la intercomunicación entre la sociedad y la esfera del Estado a través de los partidos, debe señalarse que el desarrollo tecnológico y el avance de las ciencias sociales ha producido nuevos sistemas, acaso de mayor eficacia, para conocer, identificar, generalizar y transmitir hacia la esfera pública estos intereses sociales: sondeos, sistema de información, mecanismos de conocimiento de la opinión pública que permiten detectar exactamente dónde están los problemas, cuál es su naturaleza, y sobre todo cómo se pueden transmitir mejor, en su caso, sobre la esfera de los poderes públicos. Si la tecnología y la moderna ciencia social permiten identificar y concretar tales intereses, habría que preguntarse entonces cuál es la función original de los partidos políticos en este campo, porque ahora los partidos se verían desplazados hacia

(6) Un acercamiento global al concepto de sociedad compleja puede comprobarse en el volumen colectivo PASQUINO, G. (comp.) 1983. *Le società complesse*, Bolonia, Il Mulino.

(7) OSTROGORSKI, G. 1973. *Les Parties Politiques*, Reed, Paris, Du Seuil, (la primera edición es del año 1903).

una posición hasta cierto punto subsidiaria y a posteriori, subordinada a lo que los sistemas de investigación social y en su caso los medios de comunicación vayan descubriendo; el partido estaría dejando de ser la cabeza promotora de una determinada articulación de intereses, para ser un sujeto que se incorpora a un proceso ya iniciado por otros medios o en otra esfera.

Frente a esta situación aparentemente contradictoria hay ciertamente un tipo de respuesta correcta desde la teoría política: la alternativa del modelo "schumpeteriano" de la competencia política, es decir, el modelo economicista según el cual los partidos no tienen por qué ser efectivamente instrumentos de expresión o de canalización de intereses. Los partidos serían más bien simples instrumentos para la conquista del poder, sirviendo para que un grupo determinado, en libre competencia en el mercado de votos, conquiste el poder y se mantenga en él, de la misma forma como operan las empresas en el mercado privado. Y para hacer esto los partidos, como afirma Sartori, deben proceder a una "deformación y manipulación de la opinión pública" (8). En este contexto no es pues la ideología ni la capacidad de articulación de intereses lo que importa, sino la proyección activa de los partidos hacia la opinión pública, formándola y -repetimos, en la expresión de Sartori- manipulándola. Es decir, lo que importa es la capacidad de proyección de imágenes generales que permitan una identificación con el partido de la mayoría de los votantes, para así ganar las elecciones y acceder al control del poder.

Así pues, nos encontraríamos con un eje explicativo en uno de cuyos extremos está la expresión de intereses concretos, segmentados, o sectorializados, y en el otro la proyección de una estrategia de imagen de carácter general o globalizador que impacta directamente sobre la opinión pública, con el objetivo de ganar las elecciones. El problema sería entonces en qué medida la respuesta a la primera pregunta (¿de qué tipo son los intereses sociales predominantes en las sociedades actuales?) condiciona la de la segunda (¿cómo pueden en su caso los partidos articular y generalizar tales intereses?); porque en la moderna ciencia social, y en el contexto del desarrollo del corporatismo, parece predominar la idea de la alta fragmentación de los intereses en las sociedades contemporáneas, lo que viene a condicionar sus posibilidades de integración sobre la esfera pública.

Para buscar alguna referencia específica de este enfoque tomemos un párrafo del conocido *Manual de Ciencia Política*, editado por Gianfranco Pasquino, del capítulo de Bartolini, en el que tras señalar las funciones que cumplen los partidos, y referirse a la estructuración del voto, la integración y la participación, el reclutamiento del personal político, y la agregación de intereses y demandas, se plantea la siguiente cuestión:

(8) Cfr. SARTORI, G. *La democracia*, cit. cap. V.

“Las nuevas dificultades surgen de los recientes desarrollos sociales y organizativos que han transformado ampliamente la naturaleza del conflicto político en nuestras sociedades industriales. Mientras que los conflictos típicos del periodo de estructuración de la política de masas tenían lugar fundamentalmente en torno a los bienes colectivos y se basaban en comportamientos políticos determinados por fuertes identidades colectivas, los que prevalecen actualmente o están en vías de prevalecer, están caracterizados por intereses organizados en base a comportamientos influidos por cálculos muy específicos. El resultado tiende hacia una creciente representación organizada colectivamente de intereses muy precisos y restringidos para obtener satisfacciones a demandas sectoriales articuladas autónomamente. Los fines de estos grupos tienden a ser demasiado particularistas y las solidaridades colectivas más amplias demasiado débiles para que los partidos se arriesguen a agregarlas con éxito” (9).

Bartolini está pues señalando el riesgo que corren los partidos políticos a la hora de actuar como mecanismos de agregación o articulación de intereses y demandas, debido al carácter fragmentario y fluctuante de ese tipo de demandas. ¿Cuál sería la consecuencia de este fenómeno? Añade Bartolini:

“Los grupos de presión han creído con frecuencia conveniente, atenuar los vínculos con los partidos o bien para mantener mejores relaciones con los gobiernos multipartidistas o para tener mejor acceso a las agencias burocráticas que con frecuencia prefieren ofrecer una imagen neutral, o para mejorar su representatividad dañada por una asociación demasiado estrecha con un partido, o para tener mayor libertad de recurrir a acciones directas en lugar de mediadas por los partidos, porque éstas últimas han demostrado ser más provechosas. Por las mismas razones los partidos han preferido, por su parte, proyectar imágenes más generales y orientadas al electorado global frente a las de defensa de intereses específicos”.

El extenso párrafo de este autor italiano nos está sugiriendo pues que la relación comunicativa entre sociedad y Estado está transformándose (al menos en relación con sus pautas históricas tradicionales), de tal modo que los intereses organizados prefieren ahora no articularse a través de los partidos, sino proyectarse directamente sobre la esfera de la administración pública, o de los poderes públicos: se estaría generando así un circuito más o menos directo entre sociedad organizada y una esfera

(9) PASQUINO, G. (ed.) *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Alianza, pag. 251.

pública que en cierta medida salta por encima, es decir, puentea a los propios partidos políticos. Un sindicato, como UGT, puede preferir una relativa autonomía frente a su tradicional partido "hermano", el PSOE, ganando así una mayor libertad estratégica para desarrollar sus relaciones, de concertación o de conflicto, con los poderes públicos; de la misma forma que una organización patronal como la CEOE puede prescindir de sus nexos "naturales" con el partido de la derecha para adquirir una mejor autonomía estratégica en sus relaciones con la Administración pública.

La pregunta entonces sería ¿cuál es la función positiva que en este contexto deben cumplir efectivamente los partidos políticos?, lo que nos conduce a una defensa de la función de legitimación, a través de una proyección de imágenes orientada hacia el electorado global: la función de ser "expresión" del pluralismo, como vía procesual para la legitimación *erga omnes* de las decisiones de los poderes públicos.

Se trata de una constatación correcta tanto desde la teoría como desde las pautas analíticas de la propia realidad, pero con una consecuencia de gran importancia: a saber, que debería empezar a prescindirse de la tradicional posición de *centralidad* de los partidos a la hora de la explicación del proceso político general; es decir, que los partidos estarían cumpliendo una función hasta cierto punto secundaria, su protagonismo se estaría restringiendo frente al predominio de los circuitos de comunicación directa entre los grupos sociales y la esfera pública. La función del partido es ahora la legitimación simbólica o vía imagen, de particular importancia en una sociedad condicionada por la presencia de los *mass media*, y a la vez estaría dejando de ser la tradicional función instrumental, como eje de comunicación causa-efecto, entre la sociedad y la esfera pública.

3. De la teoría a la realidad: el caso de Andalucía

Este esquema teórico estaría pues configurando un modelo de referencia relativamente "despolitizado" en el cual el progresivo protagonismo activo de la sociedad organizada, proyectado sobre una administración descentralizada, configura un eje central de intercomunicación sociedad-Estado que atenúa considerablemente la tradicional posición instrumental de los partidos políticos. Si tal modelo puede decirse se adecúa en general a las pautas de evolución reciente de las sociedades democráticas avanzadas, en el contexto de la evolución y transformaciones del moderno Estado intervencionista o *Welfare state*, quedaría por despejar la incógnita de si en sistemas sociales periféricos con una menor tradición histórica de desarrollo político democrático (como en el caso de España, o de Andalucía) sucede o no de la misma manera.

La definición de partida de Andalucía como un sistema semiperiférico puede considerarse como un postulado suficientemente aceptado, así como la insistencia de

la acción pública durante la última década en promover un proceso de *modernización* acelerada al nivel regional. Complementariamente debe recordarse la presencia de un tejido social escasamente organizado, en coexistencia con un alto grado de hegemonía política del partido mayoritario, con posiciones próximas al unipartidismo a partir del hundimiento electoral de la UCD en 1982. En este contexto ha tenido lugar un proceso político que provisionalmente podríamos calificar como altamente *politizado*, es decir, un supuesto ejemplar de paradigma alternativo, con una administración controlada desde la esfera política; modelo que rompería con el esquema teórico diseñado más arriba basado en la relativa despolitización del sistema y en la interacción directa entre grupos sociales organizados y administración pública.

Dos serían las variables básicas sobre las que se puede construir en principio este modelo dotado de un alto grado de *politización*: (1) por una parte el proceso de selección de la clase burocrática que configura la administración autonómica, dando lugar así a una administración politizada resultado de un proceso de designación de cuadros de tipo clientelar; (2) y por otra, el proceso de fijación de la lealtad electoral al partido mayoritario, especialmente constatable entre el electorado rural que constituye el soporte político más estable de la fuerza mayoritaria.

(1) La formación de una clase burocrática a partir de pautas clientelares de selección está vinculada a la propia creación originaria de la Administración autonómica como esfera institucional completamente nueva. Por una parte, el impulso de aceleración del proceso de construcción autonómica imponía una política de selección de personal más dependiente de criterios de reclutamiento político que de las exigencias objetivas de profesionalismo y formación burocrática, cuyos mecanismos de implementación deberían llevarse a cabo en todo caso con mayor lentitud. A lo que debería añadirse la voluntad consciente de prescindir, en la medida de lo posible, de la anterior clase burocrática franquista. Por otra parte, podría apuntarse a un fenómeno de carácter más general conectado con un cambio de filosofía o de perspectiva general en la concepción de la propia burocracia como instancia instrumental al servicio de las políticas intervencionistas: la idea de que una auténtica administración eficaz debe desvincularse parcialmente de la tradición legalista, de la rutina procedimental del viejo modelo maxweberiano, y que en consecuencia la instauración por primera vez de un auténtico "Estado social" en España exigiría la puesta en marcha de mecanismos dotados de mayor eficacia intervencionista; unos mecanismos que, se supone, pueden depender mejor de relaciones de confianza personal que de estructuras burocráticas tradicionales de tipo impersonal u objetivo. Todo ello, unido a una percepción probablemente defectuosa de la noción de mayoría política, contribuye a la creación de una clase burocrática acaso más próxima a la vieja tradición del *spoil system*, o sistema de los despojos, que a las modernas exigencias de una administración democrática flexible y eficaz.

(2) En cuanto a la fijación de la lealtad al partido mayoritario, especialmente en las zonas rurales, se trata de un fenómeno claramente vinculado a los mecanismos de percepción de los subsidios rurales especialmente a partir del Plan de Empleo Rural.

Hemos señalado en otro lugar (10) la presencia, claramente constatable incluso hasta el año 1982, de una franja de electorado rural andaluz decantado hacia posiciones políticas de izquierda, con un voto orientado hacia el Partido Comunista, o Izquierda Unida, especialmente por las zonas agrarias de la Campiña, a lo largo del Valle del Guadalquivir; ello demuestra la necesidad que tenía el Gobierno de formular estrategias de atracción de este electorado que transitoriamente en el año 1982 había votado al PSOE, pero sobre la base de su percepción como un partido de izquierda con posibilidades de alcanzar el poder. En la formulación de esa política de izquierdas capaz de atraer a este electorado rural andaluz cumple una función primordial la aprobación de la Ley de Reforma Agraria (en julio de 1984, el Reglamento se aprobó el 30 de diciembre de 1986). Sin embargo, tanto el largo y complejo proceso de aplicación de tal Ley de Reforma Agraria, como sobre todo el impacto de la misma sobre la opinión pública parecían demostrar paradójicamente que sus efectos simbólico-políticos se desplazaban de su destinatario natural, las clases campesinas, hacia las zonas urbanas. De ahí el necesario reforzamiento de un segundo circuito de fijación del electorado rural andaluz: el de los subsidios rurales del desempleo.

Acaso no se ha destacado suficientemente el sentido o efecto profundo de *modernidad* que implica la percepción de los subsidios agrarios: en la evolución histórica del *welfare state* (11) suele constatarse la presencia de una primera etapa de evolución centrada en la generación de prestaciones sociales para la población (seguridad social y asistencia, sanidad, vivienda, etc.), a la que seguiría una segunda etapa, en una fase más evolucionada, donde la percepción de beneficios sociales en forma de prestaciones es sustituida por una tendencia a la percepción de *rentas* en dinero. Si consideramos que en las sociedades contemporáneas el ideal del consumo privado es el que de una forma más general y sintética resume las aspiraciones generales de ascenso social de la población, puede deducirse fácilmente que la generalización de los subsidios rurales del desempleo debe provocar un gran impacto potencial entre la población rural, produciendo en este caso adicionalmente un efecto desideologizador en las mentalidades y en los comportamientos políticos.

Sobre este contexto general incide además la descentralización administrativa del mecanismo de gestión y percepción de los subsidios; lo cual, en un hábitat disperso de núcleos rurales caracterizado por el conocimiento y contacto directo entre las

(10) PORRAS NADALES, A.J. 1985. *Geografía electoral de Andalucía*, Madrid, CIS/Siglo XXI.

(11) Cfr. una panorámica histórica significativa en ALBER, J. 1983. "L'espansione del Welfare state", *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 2, pps 203-260.

personas, facilita la ordenación del sistema como un verdadero proceso de *intercambio*, donde la percepción de una renta puede ser percibida como uno de los términos de un intercambio en el que se negocia, por otro, la lealtad política expresable a través del voto. Es este fenómeno del intercambio el que caracteriza precisamente el modelo político clientelar tal como ha sido teorizado fundamentalmente por la doctrina italiana.

Se considera en efecto que la primera y principal característica del clientelismo radica en la existencia efectiva de un intercambio en la configuración del proceso político (12), que no tiene evidentemente un carácter estrictamente económico o contractual, sino que se entiende referido a un auténtico intercambio social de beneficios (13). Es difícil precisar con exactitud y de forma general el conjunto de prestaciones a que pueden comprometerse los actores de este intercambio así como las eventuales garantías que tutelan su cumplimiento y su reciprocidad. En general puede afirmarse que la observancia de este tipo de intercambio viene asegurada, aunque no de un modo rígido, por un conjunto de hábitos o costumbres socialmente compartidas.

Una segunda característica del modelo político clientelar, según la conceptualización desarrollada por la doctrina italiana, sería la diferencia de status y de poder entre los actores (identificables como patrón y cliente), lo que determina a la postre una cierta *desigualdad* en el tipo de intercambio. Naturalmente la aparición de formas modernas de clientelismo frente al viejo y tradicional caciquismo se traduciría en una sustitución de los mecanismos semif feudales de dependencia, por formas tendencialmente más paritarias de complicidad patrono/cliente.

Así pues, por lo que se refiere a Andalucía, el efecto modernizador que implica -desde la lógica del Estado social- la percepción de rentas en dinero por parte de la población rural, iría acompañado de una configuración igualmente "moderna" de los términos de un intercambio recíproco; de un *do ut des* entendible como una transacción de la que resultan beneficios mutuos para ambas partes.

Estaríamos pues ante un clientelismo modernizado, cuyas consecuencias políticas más inmediatas parecen consistir en la estabilización electoral de la mayoría política existente, especialmente en el mundo rural. Obsérvese el profundo cambio experimentado en poco más de una década: de la gran elasticidad de los comportamientos políticos que tiene lugar en la época de la transición, motivados por una modernización cosmética del tejido social español, con carencia de procesos de conformación histórica de una cultura política estable, se ha pasado en apenas una década a un

(12) Cfr. para lo que sigue CACIAGLI, M. 1977. *Democrazia Cristiana e potere nel Mezzogiorno*, Florencia, Guarraldi.

(13) Cfr. GRAZIANO, L. 1974. (a cura di). *Clientelismo e mutamento politico*, Milan, Angeli; en especial pp. 27 y ss.

modelo de estabilización electoral sobre base rural-clientelar, con efectos de desideologización de grandes franjas del electorado (especialmente de la anterior banda social filocomunista presente en Andalucía hasta mediados de los ochenta), y retracción progresiva de sectores disconformes del electorado hacia posturas abstencionistas.

4. El contexto comparado

Por sus características generales el surgimiento de un modelo de comportamiento clientelar en Andalucía permitiría su ubicación en una especie de camino intermedio entre los casos del Mezzogiorno italiano, y del PRI mejicano. En ambos existe un sistema clientelar que se ha desarrollado históricamente, que no es valorado como algo intrínsecamente negativo por la opinión pública de esos países, y que supone en todo caso una cierta alteración de las pautas habituales de comprensión de lo que debe entenderse como un proceso político democrático auténticamente libre y transparente.

En el caso de Italia hay al menos dos elementos originales que permiten diferenciarla respecto de Andalucía: en primer lugar que, cuando hablamos de clientelismo y nos referimos a una de sus posibles consecuencias -quizá no necesaria, pero sí frecuente- como es la corrupción política, encontramos que en el caso italiano el límite, o la frontera que separa los comportamientos lícitos de los ilícitos suele estar bastante clara debido a la presencia de la Mafia: donde existe la Mafia, interfiriendo en el proceso de las decisiones públicas, está claro que existe un comportamiento criminal; y todo aquello que no está relacionado con la Mafia tiende pues a percibirse como algo legítimo. Es decir, en Italia las fronteras están muy claras. En cambio en España, en tanto la judicatura no se pronuncie sobre algunos conocidos casos de corrupción política, probablemente no tenemos aún elementos suficientes para poder determinar exactamente donde están las fronteras entre lo lícito y lo ilícito. Y probablemente debamos igualmente esperar algún tipo de desarrollo renovador de la cultura política que permita imponer pautas de comportamiento ético (y no ya el estrictamente controlable en vía penal) en las esferas públicas y en sus aledaños.

En segundo lugar en el caso italiano hay una diferencia significativa respecto de Andalucía y de Méjico, y es que el mecanismo clientelar, entendido como mecanismo de asignación de recursos públicos, se produce en un contexto pluralista: ciertamente que existe un partido mayoritario, la Democracia Cristiana; pero en Italia podríamos decir que las porciones de la tarta están bien definidas y repartidas, y que se sabe que existen varias porciones de la tarta. Ese pluralismo, aunque sea restringido, permite hasta cierto punto una asignación de recursos que, aunque guiada por criterios clientelares, respeta el propio pluralismo social haciéndolo así más aceptable por las distintas fuerzas políticas, incluso las minoritarias. Por eso en Italia existe incluso entre los analistas científico-políticos una aceptación del clientelismo como un

auténtico *modelo*, de asignación de recursos distinto de otros como el que puede existir en el Norte de Italia.

Por lo que respecta al caso mejicano, se singulariza principalmente por la peculiar estructura y funcionamiento de su Partido Revolucionario Institucional, definido por Robert E. Scot como un ejemplo de "partido de integración" (14), con una estructura semicorporativa que abarca tres sectores bien definidos: el sector agrario, el sindical, y el de ciertos sectores económicos vinculados a las ciudades. Una gran capacidad moderadora en el desarrollo de políticas asistenciales y de bienestar, acompañada de eficaces mecanismos de movilización de la población rural como soporte electoral, parecen ser la clave de la reproducción indefinida de su hegemonía política (15), aunque acompañada en tiempos recientes de progresivas acusaciones de corrupción por parte del grupo liderado por Cuahémoc Cárdenas. México se configura pues como un suceso de relaciones interferidas entre las esferas de la Sociedad y del sistema político, o tipo de "Estado politizado", característico de modelos sociales en situación de subdesarrollo, que se aproximan inevitablemente al denominado "bureaucratic-authoritarian state" teorizado por Guillermo O'Donnell en relación con el mundo Latinoamericano (16). En este caso nos encontramos pues con ciertos elementos de identificación (cuasiunipartidismo, administración politizada, control de la población rural, discurso político progresista con fuerte presencia de los gastos de asistencia social) en los que podemos hallar igualmente pautas de paralelismo con el caso andaluz.

5. Dualismo social e integración política

Los ejemplos comparados nos demostrarían pues ciertas coincidencias generales de carácter geopolítico que confirmarían la ubicación de Andalucía en un modelo político al que podríamos calificar como semiperiférico, caracterizado por la presencia de una serie de elementos de enrarecimiento relativo del proceso democrático: tendencia a la identificación entre partido mayoritario y régimen, o entre partido e instituciones; politización de la Administración a través de su proceso de selección; estabilización clientelar de los comportamientos electorales en zonas rurales, y

(14) En J. LA PALOMBARA, M. WEINER (eds.) 1966. *Political Parties and Political development*, Princeton UP.

(15) Evelyn P. Stevens se refiere en este sentido a las diferencias entre los conceptos de *participación* entendida como proceso consciente de movilización democrática conducente a la transformación en el reparto de beneficios sociales, y el de *movilización* entendido como soporte electoral (fundamentalmente entre la población rural) de un sistema estabilizado, con mecanismo de control político sobre los grupos más manipulables dentro del conjunto social, cfr. "Mexico's PRI: The Institutionalization of Corporatism?", en James M. MALLOY (ed.) 1977. *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, University of Pittsburgh Press, p. 243.

(16) O'DONNELL, G. "Corporatism and the Question of the State" en M. Malloy (ed.) *op. cit.*, cap. 3.

probablemente también entre sectores sociales subsidiados (parados, ancianos, pensionistas, etc.); y gran preocupación por las inversiones públicas en las áreas políticamente rentables de bienestar y asistencia social.

Sin embargo estos elementos aparentemente arcaizantes, que no se integran adecuadamente en lo que podría ser un modelo de democracia avanzada, coexisten en Andalucía con el reforzamiento simultáneo de circuitos de integración política de corte modernizante, típicamente simbólico-cosméticos, característicos de la cultura de la imagen. Unos circuitos que se inician, en su manifestación más directa, con el fenómeno de la publicidad institucional a partir de mediados de la década de los ochenta (cumpliendo simultáneamente un papel generalizador del grado de conocimiento institucional de la propia Junta) extendiéndose progresivamente hacia el control de los distintos medios de comunicación (sobre la antigua red de medios de comunicación del Estado, creación de la red de emisoras locales, etc.), hasta alcanzar su mayor proyección con la aparición de la red autonómica de Radio y Televisión de Canal Sur, extendida por todo el ámbito territorial andaluz durante los últimos años de la década de los ochenta.

Teóricamente podría afirmarse que esta generalización de la cultura de la imagen estaría operando un efecto de intensificación de la presencia de factores modernizadores en las pautas de comportamiento social de la población andaluza, produciendo un resultado indirecto de "urbanización" de la opinión pública rural, y por lo tanto de uniformización global de la misma en todo el territorio de Andalucía. Ahora bien, esta hipótesis (no confirmada por ahora en los datos electorales) de que a través de los medios de comunicación se estaría logrando un efecto de unificación simbólico-política de la opinión pública andaluza sólo sería correcta en el caso de que se cumplieran dos condiciones básicas: *primera*, que la cadena de información de Canal Sur fuera la primera y única gran cadena de comunicaciones establecida en Andalucía, lo que no se ajusta evidentemente a la realidad; y *segunda*, que el tipo de contenidos o de valores predominantes transmitido operara en efecto una expansión generalizada de valores "urbanos" en un proceso consistente de modernización cultural.

No parece sin embargo que el efecto de desarrollo cultural puesto en marcha a través de los medios de comunicación de Andalucía controlados por la mayoría política haya ido en este sentido: los mensajes culturales se han orientado predominantemente hacia contenidos más bien arcaicos, acentuando señas de identidad relativamente falsas o seudofolkloricas, ajustadas a los elementos externos o tópicos más fáciles y manidos del perfil cultural andaluz, con una fuerte acentuación del localismo.

En realidad puede hablarse más bien de un efecto de relativa contaminación cultural orientada hacia la consolidación institucional, con proyección en todo caso de una imagen positiva de la realidad existente, susceptible de ser rentabilizada políticamente a través de su impacto sobre la opinión pública; es decir, un fenómeno de

consolidación institucional vinculada -por la tendencia a la identificación entre instituciones y partido mayoritario- a la lógica de "régimen"; lo que explicaría probablemente que el único fenómeno consistente de respuesta política al nivel electoral sea el progresivo incremento de la abstención, hasta niveles que deben empezar a ser interpretados como potencialmente deslegitimadores.

En definitiva, la pretensión de desarrollar a ultranza un discurso optimista proyectándolo a través de los medios de comunicación, con una orientación finalista que pretendería integrar tanto la consolidación institucional como la rentabilidad político-electoral de la mayoría gobernante, probablemente adquiere un sentido coherente en el marco de un sistema altamente politizado (donde, en consecuencia, se trata de buscar una rentabilidad inmediata de las iniciativas políticas), permitiendo simultáneamente una relativa integración de la dualidad social subyacente: los sectores sociales incorporados a un proceso efectivo de modernización, en parte por la percepción de rentas de subsidios, en parte por su posición más receptiva ante los medios de comunicación de imagen.

Por otra parte, se trataría de un proceso coincidente con la tendencia general a la sustitución de los modelos instrumentales de la acción política por modelos de tipo simbólico (17) proyectables a través de técnicas de imagen en los medios de comunicación. El desplazamiento secuencial de los mitos programáticos puestos en marcha por la agenda política de la Junta (retraso económico, vertebración, modernización, integración europea) confirmarían efectivamente esta estrategia de huida hacia adelante, que simultáneamente tiende a disminuir la cuota de responsabilidad activa de la propia Junta en la conformación de la realidad social inmediata, para atribuirla alternativamente a elementos o factores externos (las políticas europeas) o extrapolíticos (la iniciativa empresarial privada).

Podría pues concluirse que la dualidad social subyacente en la realidad andaluza acaba efectivamente por encontrar cauces de integración a través de dos circuitos superpuestos: el estrictamente clientelar, vinculado al control del personal burocrático y sobre todo al control electoral de la población rural y de sectores sociales subsidiados; y el de tipo legitimador o simbólico-cosmético orientado a generalizar una imagen positiva de Andalucía, en clara consonancia con el tipo de discurso dominante emanado desde la propia Junta.

(17) La descripción del citado Ezrahi es suficientemente clarificadora: "The decline of instrumental paradigms of public action, the devaluation of mechanistic metaphors in political discourse, and the shift from the politics of meliorism to the politics of symbolic equilibrium signify a change in the relevance of coherence as an attribute of public actions. When what legitimates public actions is instant responsiveness to the expectations and interests of heterogeneous publics, the gestural-symbolic aspect of actions becomes more significant as these actions becomes instrumentally and functionally less consistent and coherent" en *The Descent of Icarus* cit, pag. 283.