

**El clientelismo de partido en España ante la opinión pública. El medio rural, la Administración y las empresas**

José CAZORLA

Universidad de Granada

Working Paper n.86

Barcelona 1994

## 1. INTRODUCCIÓN

En un trabajo anterior, al que es preciso hacer aquí una referencia inicial, decíamos que al producirse la modernización, aumentan las especializaciones y las oportunidades de trabajo asalariado. Muchos campesinos emigran a los centros urbanos, y sobre todo, se modifican profundamente las relaciones de intercambio. Los servicios que en la sociedad tradicional prestaban los patronos (y casi siempre los caciques), son ahora desempeñados habitualmente por agencias especializadas, que representan con toda legitimidad los intereses del ciudadano ante la Administración (1).

Aunque subsisten aun mecanismos característicos del clientelismo tradicional, desde la II guerra mundial sobre todo ha tomado un fuerte incremento la nueva modalidad de clientelismo de partido, en países democráticos culturalmente tan alejados entre sí como Italia y Japón. Es a esta modalidad, no siempre censurable desde el punto de vista legal ni ético, a la que vamos a dedicar el presente trabajo, manteniéndonos preferentemente en el marco de España a partir de la restauración de la democracia, en 1977.

La conversión de los partidos tradicionales en partidos "cógelo todo", ha dado lugar en algunos países a que el patrono tradicional sea sustituido por uno colectivo: el partido. Este procura introducir en la Administración a sus afiliados o simpatizantes, y estén o no en ella, les proporciona remuneraciones, contrataciones, subvenciones e incluso informaciones privilegiadas, a menudo mediante variedades de particularismo. En la medida en que tales actuaciones lo favorezcan por encima de otros (que se encuentren en iguales o incluso mejores condiciones), se convierte ésta en una actuación ilícita, y por tanto punible por la ley. A su vez, la persona favorecida corresponde entregando *bajo cuerda* al partido sumas que éste destina a sus propios fines, pero que no se contabilizan ni aparecen públicamente. A menudo ello implica beneficios fraudulentos para las personas interpuestas. Es preciso decir que no es fácil trazar la frontera en muchos casos de reciprocidad. Así, lo usual es que un presente sin gran valor económico y puramente simbólico no violente ética alguna. Un pequeño regalo por Navidad u onomástica a un profesional que nos haya atendido, constituye el polo opuesto del caso que nos contaban en México hace pocos años. Al parecer, con motivo del matrimonio de la hija del Presidente de la República, el alcalde de la capital le regaló un piso en la Quinta Avenida de Nueva York.

En este contexto, cuando los recursos son asignados en forma autoritaria o fraudulenta, las instituciones se ponen al servicio del partido y/o de los intereses de éste. Los cuales no necesariamente coinciden con los del país, y menos aún,

cuando el provecho que el cliente obtiene, supera al que, a través de un procedimiento equitativo, hubiera logrado.

En esta relación diádica el "favor", como decimos, puede en ocasiones no tener un contenido económico, sino por ejemplo, de prestigio. Pero en la medida en que se vulneren los principios de igualdad, la relación clientelar resulta igualmente censurable. La penetración de gran número de militantes de un partido en el poder en las administraciones públicas, y su consiguiente utilización particularista de la máquina del Estado, suelen desvirtuar las funciones de éste, convirtiéndolo en suma en, un instrumento partidista, que incluso puede llegar a actuar en forma contraria al espíritu de la Constitución, y en último término de la democracia.

A esto ha contribuido el fuerte incremento de los gastos de mantenimiento y propaganda de los partidos en las últimas décadas, que, como acabamos de señalar, en muchos países han tenido que allegar fondos desde fuentes subterráneas, al ser insuficientes las subvenciones que les concede el Estado. Por citar un sólo ejemplo, tras las elecciones generales de junio de 1993, el PSOE reconocía que su déficit global alcanzaba una cifra próxima a los 11.000 millones de pts.

En consecuencia, personas sin escrúpulos han visto en su conexión clientelar con los partidos una fuente muy importante de ingresos, otros, una renta suplementaria, y bastantes, simplemente un medio de vida. Lo que deja a un lado toda ideología que no sea la del provecho personal, el ejercicio del poder, y la explotación privada de los recursos públicos.

En la sustitución del clientelismo tradicional por el de partido, puede operar un interés colectivo no personalizado: el "patrono" es un partido, representado por ejemplo a nivel local por un alcalde, pero sin vinculación personal alguna. Y por el lado contrario, los clientes son también un colectivo, es decir los votantes que mantienen un sufragio estable (y consiguientemente una sólida mayoría) a su favor en sucesivos comicios, a cambio por ejemplo, de permanecer en la lista de subvencionados por el PER u otra ayuda oficial. Entre las dos partes no es preciso que se dé ningún tipo de lealtad ni vinculación *personal*, como ocurría con el caciquismo. Por supuesto, hay otras variedades en la relación clientelística, algunos de los cuales veremos al examinar después algunos casos salientes de clientelismo de partido ocurridos en España desde la restauración de la democracia.

## **2. CORRUPCIÓN Y CLIENTELISMO**

El término "corrupción" engloba este tipo de comportamientos, pero en sí ha tenido tradicionalmente un alcance mayor que el que se le atribuye en la terminología de la práctica política. Es preciso advertir que hay formas de corrupción que nada tienen que ver con el clientelismo, como por ejemplo, el ataque a los principios éticos de su profesión que un abogado o un médico realice en su ejercicio privado. Y a la inversa, tal y como ya hemos apuntado, se dan muchas relaciones clientelares en las que nada hay que reprochar.

Pero el término se ha utilizado cada vez más -no sólo en España- en los medios de masas y en sondeos de opinión, con referencia a la vida política, al "espesarse" gradualmente el clima de ésta en los últimos años.

Aunque había aparecido esporádicamente antes, fue sobre todo a raíz del escándalo originado por el llamado "caso Juan Guerra", a finales de 1989 (del que nos ocuparemos más adelante), cuando se empezó a utilizar con gran profusión la palabra "corrupción". Así, Intergallup realizó en abril de 1990 una encuesta para "Diario 16" en la que preguntaba directamente: *¿ Cree Vd. que en la política española hay corrupción?* El 82% respondió afirmativamente. A su vez, el 71 % también creía que no se toman medidas suficientes para combatir la corrupción. Es significativo que un 48% declarara que la financiación de los partidos políticos por Canales ocultos es una práctica habitual, y el 83 % decía que el Congreso debe investigar las finanzas de los partidos.

Una manifestación excepcional de este clima de desconfianza, y de la repercusión en las más altas esferas de la pasividad de diversos responsables ante el tema, surgió el 26 de junio de 1991, cuando en una inesperada intervención en Granada, el Rey D. Juan Carlos condenó *"la desidia y la corrupción que han malogrado tantas cosas en España"*. El eco de estas palabras fue muy grande en la opinión pública, aunque no tanto en la clase política. Hacia esas mismas fechas, una encuesta del Instituto DYM, ante la pregunta *"¿Existe corrupción en la financiación de los partidos?"*, obtuvo un 61 % de respuestas "mucho" y "bastante". El 81% la consideraba "grave", el 63% "evitable", y el 86% "inaceptable". En una encuesta de "El País" realizada por Demoscopia y publicada el 5 de abril de 1992, la culpa de la corrupción la tenía según el 70 %, *"la falta de interés por parte de los políticos en acabar con ella"*, y en paralelo, *"la pérdida de valores morales en quienes se dedican a la vida pública"* (67 %). Lo cual implica una cierta generalización que resulta discutible en su formulación, pero que a su vez es muestra significativa y grave del clima que rodea a estas personas, muchas de ellas, perfectamente respetables.

Más matizadas estaban otras propuestas del CIRES (noviembre 1992), en las que se obtuvieron los siguientes resultados: *nivel de corrupción en España es intolerable*", 76% a favor. *En España sólo se enriquecen los 'hermanos' o los 'amigos' de quienes ocupan puestos influyentes*", 81 % favorable. *"En España el dinero político se despilfarra"*, 83 % afirmativo. En este último caso habría que plantearse qué entendían los entrevistados por "dinero político". Un 93 % censuraba también que *"Las empresas den sobornos para obtener contratos"*.

Para no entrar en más detalles, una encuesta más reciente del CIRES, de abril de 1993, indagaba en cual de las administraciones públicas se pensaba que había mayor corrupción. Un 30% señalaba a la administración central del Estado, seguida por otro 24 % que afirmaba que hay corrupción en las tres administraciones. Proporciones pequeñas, del 3% y 4% respectivamente, se referían a la administración autonómica y a la local, y sólo un 5 % dijo explícitamente que en "ninguna" la había (34 % NS, NC). La actitud crítica tendía a ser más frecuente a mayor tamaño del municipio, clase más alta, posición más de izquierda y más nacionalista, y menor nivel de edad.

Vamos a profundizar pues en el tema, comenzando por comentar las consecuencias del clientelismo en el medio rural, para referirnos después a otros niveles, como el de la administración autonómica y del Estado, y sus conexiones con el ámbito empresarial.

### **3. CLIENTELISMO Y ADMINISTRACIÓN LOCAL**

A partir de 1971, se implantó en España el "empleo comunitario", que duró hasta 1983. En ese intervalo, las cantidades que sucesivamente se le fueron asignando llegaron a multiplicar por 300 la cifra inicial. Desde entonces hasta el presente, en sus nuevas modalidades, la utilidad de estos fondos fue no sólo económica, sino de alcance político, reduciendo las tensiones sociales y -sobre todo en los últimos diez años- proporcionando al partido en el poder un apoyo sostenido en las regiones con mayores índices de paro.

En 1983 se introdujo un nuevo sistema en beneficio de los eventuales del campo, consistente en un subsidio de desempleo agrario y un Plan de Empleo Rural (PER), que se complementaba con otro de formación profesional. Los afiliados al Régimen especial agrario de la Seguridad Social que hubieran realizado 60 jornadas reales en los 12 meses anteriores a su situación de paro, adquirirían derecho a un subsidio del 75 % del salario mínimo interprofesional, con una duración máxima de 180 días al año. Lo curioso es que entre 1984 y 1990, en que

la población activa agraria disminuyó en un dos por ciento, el número de altas en el sistema pasó de 264.178 a 384.835 personas.

El hecho comprobado es que el número de beneficiarios superaba en muchas comarcas al de parados. La única explicación, es que personas hasta entonces inactivas u ocupadas en otros sectores, se las arreglaban para aprovecharse del subsidio agrario. Bastaba que cualquier titular de una explotación agrícola firmara en la cartilla correspondiente la realización de las jornadas, o que el alcalde lo acreditara del mismo modo respecto al PER (2). En mayo de 1992 (últimas cifras disponibles) 462.654 andaluces percibían alguna prestación de este tipo. En dicho año, y sólo para Andalucía, se destinaron 114.000 millones de pts. al subsidio de desempleo agrario, otros tantos al PER, mas 100.000 millones de prestaciones básicas por desempleo ordinario (Régimen General de la Seguridad Social), más prestaciones complementarias y médico-farmacéuticas, no estimadas, pero de elevado coste, al haberse atendido respectivamente a una media de 150.000 y 40.000 andaluces (3).

A finales de 1990 se acometió una reforma que ha reducido algo el enorme fraude existente, pero que en buena parte subsiste, sin que además se haya conseguido generar empleo. Personas conecedoras de la situación han expresado su frustración ante el tráfico de peonadas falsas y cartillas, a nombre de personas con actividades muy lucrativas. Así, el Consejero de Agricultura de la Junta de Andalucía, Leocadio Marín, declaraba en noviembre de 1991: *"Me indigna ver cómo daña a la imagen de Andalucía quien cobra del PER y tiene millones de pts. en un banco"*. Igualmente el economista J. Alcaide Inchausti, refiriéndose al PER, señalaba en la misma fecha: *"...Estáis maleducando a vuestros hijos, acostubrándoles a vivir de algo que no han conseguido con su trabajo"*. Por su parte, el presidente de IU-CA, L.C. Rejón, comentaba en enero de 1991: *"Ningún tribunal se atreverá a condenar a un alcalde que falsificó documentos Públicos del PER, si lo ha hecho ante una necesidad socia"*. Algo hay de cierto en esta última opinión respecto a la presión de "la calle", porque en la actualidad, sólo en la provincia de Granada, hay procesados once alcaldes y hasta ahora únicamente se ha producido una condena, que ha sido recurrida.

De hecho, estas situaciones ponen en un difícil brete a los tribunales, que son conscientes de que una parte quizás mayoritaria de las "peonadas falsas" ha cubierto situaciones de pobreza o de necesidad, aunque a su amparo también personas sin escrúpulos se han aprovechado. Por otro lado, y con no menor importancia, todas estas formas de subsidio han proporcionado al PSOE, mayoritario en los municipios rurales andaluces, una base electoral muy poco volátil, que compensa la reducción de sus votos -sobre todo desde 1989- en los

centros urbanos. Lo malo es que el estereotipo de Andalucía, como "tierra de vagos", existente en otras regiones, se ha reforzado con esta lamentable situación. Los cientos de miles de millones gastados, seguramente hubieran tenido mejor provecho, aunque no directamente político, si, al menos en parte, se hubieran invertido en la creación de empresas capaces de generar empleo. Y por otro lado, una reforma del INEM (4) y un indispensable control en la atribución personal de los subsidios, evitarían los numerosos abusos que -hasta ahora con poco éxito- se han denunciado.

Decimos que el electorado del PSOE ha cambiado en sus características en los últimos años. Reproducimos a continuación una tabla significativa de esta evolución (5).

### **Tabla1**

De la tabla que presentamos se deduce que del predominio de unos votantes varones, mas bien jóvenes, urbanos y con nivel relativamente alto de educación, se ha pasado a un tipo de apoyo preferentemente femenino, de más edad, rural, y con nivel educativo más bajo, lo que significa habitualmente un mayor conservadurismo, cualquiera que sea el partido a que se vote. Observando la evolución de las tres últimas elecciones municipales (1983, 1987 y 1991), la penetración electoral (porcentaje de los votos a un partido sobre el total de los emitidos), que se da en el caso de los electores urbanos del PSOE ha descendido en más de un 30 % en los ocho años de que se trata. No es este el lugar de entrar en un análisis profundo de las causas que han producido esta pérdida, pero sí señalar que se da un fenómeno de *privación relativa*, debido a la pérdida de calidad en muchos servicios públicos de los medios urbanos con relación al fuerte aumento de la presión fiscal, y a una sensación generalizada de despilfarro de recursos públicos. Por el contrario, tales servicios han mejorado relativamente en el medio rural (en el que subsiste una buena memoria histórica de estrecheces y falta de ayudas a los desempleados). Y a ello se añaden un menor espíritu crítico, el no desear indisponerse con los tenedores del poder en un lugar en el que todos se conocen, el anteponer el interés propio a toda ideología -lo que no es motivo de censura en aquella cultura política- y en suma, el convencimiento de que cualquier tiempo pasado fue peor. Todas estas circunstancias facilitan mucho el voto clientelar (6).

Una muestra reciente de particularismo, mezclado con un posible clientelismo, la tenemos en el grave incendio provocado en las sierras de Quentar y La Peza (Granada) a comienzos de agosto de 1993, en el que ardieron más de 8.000 has. de bosque, afectando a los términos municipales de cinco pueblos.

Desde hacía más de diez años, retenes de habitantes de cada localidad, que conocían perfectamente el terreno, intervenían con eficacia a la menor señal de fuego. Posteriormente, todos los beneficiarios del PER, incluidas mujeres mayores y personas desconocedoras de las técnicas imprescindibles, debían participar por turno en las tareas de desbroce, prevención y eventual extinción, lo que en muchos casos puso en riesgo sus vidas, con una indudable pérdida de eficiencia.

Por esta razón, desde no hace mucho, la Junta de Andalucía ha puesto en marcha el Plan INFOCA, con la colaboración de una empresa privada (GETISA). En 1992 se dieron 93.474 jornales para prevención de incendios sólo en la provincia de Granada, pero en el presente año se han reducido a sólo 50.200. El resultado ha sido que alguna persona quizás resentida, pero buena conocedora de la zona, inició el incendio que ha arruinado a esos pueblos y producido una catástrofe ecológica que necesitará décadas en remediarse. Se da la circunstancia de que los retenes que fueron a apagarlo procedían en su mayoría de fuera de Granada, o desconocían la zona, y así tardaron más de dos horas en comenzar a extinguir el siniestro (que duró cinco días). Además carecían en bastantes casos de la necesaria formación, e incluso corrieron grave peligro, del que fueron salvados por los habitantes del lugar, a quienes se había prohibido colaborar en las tareas. Prohibición que, sorprendentemente, se extendió incluso a los bomberos de la ciudad de Granada. Un ejemplo, pues, de los inconvenientes de la privatización de servicios públicos y más aún de una complicada y costosa burocracia que perjudica precisamente a aquellos fines para los que fue creada.

Ahí tenemos dos casos opuestos de particularismo clientelar. Los retenes tradicionales, estaban ciertamente vinculados por lazos de vecindad y amistad, y además vigilaban lo que consideraban como suyo, es decir, el bosque, aunque fuera propiedad del Estado. Por el contrario, y desde una aparente relación universalista, los empleados de GETISA eran "técnicos" foráneos, de una empresa no vinculada a intereses locales algunos. Pero de hecho hay un interrogante sobre su capacidad para hacer frente a un siniestro de gran magnitud en terreno desconocido, y sobre todo en tomo a las condiciones en que se concedió a esa empresa la exclusiva de tales funciones en la región, y cómo se hizo la selección de trabajadores, con un somero examen, *recomendaciones* y absoluta falta de experiencia en muchos de ellos (7).

La reiterada negativa de los responsables de GETISA e INFOCA a los ofrecimientos desinteresados de ayuda de los verdaderos profesionales en la lucha contra el fuego, los bomberos de Granada, sólo se explicaría por el temor de que estos descubrieran in situ la falta de preparación -y por consiguiente la grave responsabilidad- de una buena parte de su personal que intervino en el fuego. Todo



lo cual implica en suma que *el aparente particularismo-clientelismo de los retenes locales, era mucho más racional y eficaz que el supuesto universalismo de una empresa especializada.*

En varias ocasiones hemos ya señalado que la actual situación ha conducido, por lo menos en Andalucía y Extremadura, a una economía rural mixta, en parte tradicional y en parte subvencionada, que constituye una rémora al desarrollo regional. Es evidente que los verdaderos parados precisan de la ayuda de la Administración. Pero el reparto indiscriminado de subvenciones a menudo posee un componente clientelar que hay que erradicar de una vez. En no muchos años, como se está viendo, se ha creado una *cultura de la subvención* que daña gravemente a toda iniciativa, especialmente en su sector más sensible, que es la juventud.

#### **4. CLIENTELISMO Y ECONOMÍA SUMERGIDA**

En otro terreno, el de la economía sumergida de los sectores secundario y terciario en todo el país, es oportuno mencionar que se dan bastantes semejanzas con la situación del medio rural andaluz y extremeño. De los casi tres millones de parados que aparecen en las estadísticas a mediados de 1993 (aproximadamente un 20% de la población activa total), una parte apreciable, quizás más de un tercio, tiene en realidad un trabajo permanente. Si en verdad estuviese desempleada, la situación del país sería no ya insostenible, sino explosiva.

Pero es que -aparte la agricultura- en muchas zonas, de una cuarta parte a un tercio de la mano de obra asalariada, no figura en registro oficial alguno como ocupada. Sobre todo en las CC. AA. de Murcia, Valencia o Aragón, desde hace años han proliferado los talleres clandestinos de manufacturas que pagan por piezas entregadas. Fenómeno por lo demás que también en este aspecto tiene su precedente en Italia. Lo cual permite la elusión de los impuestos y las cargas sociales, que a menudo se complementan con los subsidios de desempleo.

A su vez, sobre todo en época de crisis, resulta fácil presionar a estos trabajadores (entre los que predominan las mujeres jóvenes), para que produzcan más a igual precio, bajo la amenaza de quitarles el encargo, y sin que puedan recurrir ante autoridad laboral, sindical ni judicial alguna. Se reproduce así una situación no muy distinta de la de tiempos pasados, con la particularidad de que ahora los patronos controlan a distancia una red de pequeños talleres que por su modo de producción no pueden unirse para hacerles frente, ni siquiera en el aspecto salarial. En resumidas cuentas, una variedad de la clientela laboral a la

antigua usanza, pero sin las ventajas paternalistas que ofrecía el patronazgo.

A esto ha contribuido en gran proporción -y paradójicamente- el rápido incremento de los salarios "oficiales", que desde 1988 aumentaron cada año más que el anterior, hasta llegar casi al 9 % en 1991. Según la OCDE, el coste laboral unitario, que contempla salarios, seguridad social y productividad, aumentó en España en un 21 % entre 1987 y 1991, mientras en Francia no llegó al 10%.

Hace poco, un importante empresario de la alimentación nos aseguraba que, debido a las cargas sociales, *el costo* que le suponía cada hora de trabajo de un obrero semiespecializado era de unas 4.500 pts. (o sea, unas 800.000 mensuales), lo cual calificaba de "insostenible". Una parte de la crisis por la que el país atraviesa actualmente se debe sin duda a su relativa falta de productividad, en cuyas causas no es este el lugar de entrar. Pero no es menos cierto que con una economía más ágil, con mayor iniciativa y menos cargas y trabas burocráticas, bajo interés en los préstamos de promoción y también, con menor apetencia de beneficios inmediatos y rotundos por parte de muchos patronos, la oferta de empleo crecería y en la misma proporción podría disminuir el clientelismo, o más en general, el fraude.

En una encuesta del CIREs realizada el pasado junio de 1993, figuraban una serie de proposiciones que son de interés. El 95 % de los encuestados se manifestaba de acuerdo con la que decía: *"Si el Gobierno tuviera que elegir entre aumentar los salarios y crear más empleo, deberla crear más empleo"*. Un 57% también aceptaba la formulada así: *"Una buena manera de acabar con el paro sería reducir la jornada laboral"*, pero aquí no se explicitaba si ello implicaría o no la correspondiente reducción salarial, con lo que la validez de la respuesta es discutible. La prueba es que cuando se introducía esta opción, sólo un 42 % la aceptaba. Las dos siguientes alternativas tocan directamente el problema de fondo. Se planteaban como soluciones al problema del paro el *"eliminar los subsidios de paro a quienes no acepten el trabajo que se les ofrezca"*, lo que obtenía nada menos que un 75% favorable. La otra, proponía *"obligar a realizar algún trabajo público no remunerado a los que cobran el paro"*, que también fue respondida afirmativamente por el 69% de los entrevistados. Estas dos alternativas son ciertamente arriesgadas para la popularidad política del partido que las impusiera, y atacan directamente los fundamentos del clientelismo de partido en su versión fraudulenta. Tal vez tenga eso algo que ver con el hecho de que hasta ahora no se ha hablado de implantarlas.

En este mismo sentido, una encuesta anterior del CIREs (noviembre 1992), proponía una serie de medidas frente a quienes cobran indebidamente el

desempleo. El 51 % de los entrevistados eran partidarios de quitarles el seguro de desempleo, un 17% dijo que además habría que imponerles una multa, un 22 % que al menos debían devolver lo cobrado, y sólo un 17% se manifestó favorable a *"dejarles seguir así"*. La actitud de los responsables políticos parece -con excepciones- coincidir más bien con esta última minoría, quizás por las consiguientes razones de pérdida de clientela.

En el mismo sondeo se planteaban varias proposiciones centradas, no en los trabajadores sino en la ética empresarial. Entre ellas había dos que nos conciernen aquí. La primera preguntaba si estaba o no justificado *"utilizar un cargo para cobrar comisiones"*. El 85% se manifestó contrario ("en algún caso" y "casi nunca", 10%). Por tanto, aparece un abrumador rechazo social a tal actuación. Lo mismo sucede con *"emplear a trabajadores ilegales para pagar salarios más bajos"*. El 90% se oponía y el 7% lo aceptaba en algún caso o casi nunca. Este tema está muy vivo, sobre todo respecto a aquellos empresarios que abusan de los numerosos inmigrantes que trabajan en España sin la adecuada documentación.

## **5. EL CLIENTELISMO EN LAS EMPRESAS Y SU CONEXIÓN CON LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Hemos visto hasta aquí las características del clientelismo de partido en el medio rural, predominantemente referido al sector primario, así como su variedad específica en los otros sectores como consecuencia de la proliferación del mercado clandestino de trabajo. Ahora trataremos este tema con relación a tales sectores y a las administraciones públicas, sin que nos sea posible profundizar en él, dadas las limitadas dimensiones del presente trabajo. Ello se debe al enorme volumen de documentación que respalda los casos a exponer, y -desgraciadamente- el alto número *conocido* de éstos (8).

Comenzando a partir de 1977, los políticos no se vieron en principio implicados en casos de clientelismo. No debe perderse de vista sin embargo, que Alianza Popular intentó reconstruir un "partido de clientela" desde 1977 *"a partir de una vaga confederación de notables, cada uno de los cuales poseía su propia base -clientelística y/o geográfica- caracterizada por una débil organización, una ausencia casi total de programa o ideología... y apoyada en las relaciones interpersonales jerárquicas de tipo feudal"* (9). Esta fórmula no dio ya el resultado que en otros tiempos, de manera que en las elecciones generales de aquel año, la imagen retrógrada de este partido sólo le permitió obtener el 8,3 % de los votos. Aunque quedan -sobre todo en Galicia- restos de su antigua estructura, el hecho es que Alianza Popular cambió desde aquellas elecciones, y especialmente en los

últimos cuatro años, ha ofrecido una imagen similar a la de otros partidos conservadores europeos. Lo que no excluye ocasionales ribetes de clientelismo, como alguno que mencionaremos.

Por su parte, UCD dedicó casi todas sus fuerzas a la consolidación de la democracia y a evitar -sin éxito al final- su ruptura "desde dentro". Pero también este partido y/o sus hombres obtuvieron beneficios dudosos por la vía de las comisiones por compras de petróleo del Estado, a través de J.R. Bustelo, hermano del ministro de Comercio. Se supone que tales comisiones se destinaron a "operaciones de imagen" de España en el extranjero (que, desde luego estaba muy deteriorada), y fines similares (10). Otro asunto en el que entró directamente A. Suárez fue la tentativa de construir en los jardines de Los Mártires, en el recinto de la Alhambra de Granada, un hotel de lujo, promocionado por una empresa a la que estaba asociado. Se coaligaban aquí una serie de intereses algo nebulosos, entre los cuales pudo preverse algún "margen" para las flacas cajas del partido. El hecho es que se destruyó de forma irrecuperable una parte de aquellos jardines, que aún sigue formando un enorme socavón. La salida del Gobierno de Suárez, en 1981, y las protestas ciudadanas (incluida la publicación de un libro sobre el tema), impidieron que el proyecto siguiera adelante.

En ese mismo año, la adjudicación de una contrata de limpieza de varios distritos de Madrid, presupuestada en 4.000 millones de pts., provocó que el concejal del PSOE, A. Puerta, la denunciara como irregular. En el curso de la investigación se descubrió que el cobro de comisiones para financiar el partido, era una práctica habitual en muchos Ayuntamientos gobernados por él, ya desde 1979. El final del asunto, poco feliz, consistió en la expulsión de Puerta de su concejalía.

En 1984, un periódico alemán recogía unas palabras de Peter Struck, diputado del SPD, en el sentido de que una parte de los fondos entregados por la multinacional Flick a este partido, se habían destinado a subvencionar al PSOE. González negó tal cosa ante el Congreso. Sin embargo, una investigación acometida por la fiscalía de la RFA concluía en 1990, que no menos de 22 millones de marcos se habían utilizado en apoyar a los partidos socialistas español y portugués. En definitiva, una empresa alemana había financiado gastos de un partido político español. Lo que, dicho sea de paso, da una idea de la intrincada red de sucesivos clientes que originan actualmente tales relaciones.

La concesión de la explotación de una variedad de juego de azar ("Loto Rapid"), por la Generalitat de Cataluña a una empresa fue denunciada en dos periódicos catalanes en 1986 y 1987, como un negocio de más de dos mil millones de pts., para financiar Convergència. Realizado con la intermediación de Lluís

Prenafeta, secretario general de la Presidencia, este fue cesado en el cargo. Pero la empresa concesionaria interpuso una querrela contra los periodistas, uno de los principales testigos se marchó al Brasil, y el asunto se cerró.

Algo parecido sucedió, también en Cataluña, con el llamado caso de la Banca Catalana, que fue intervenida por el Estado en noviembre de 1982, al presentar un "agujero" que ascendía a unos 100.000 millones de pts. Además, uno de los implicados era el propio Presidente de la Generalitat, Jordi Pujol, que había sido consejero de la entidad de 1974 a 1976. La fiscalía pidió su procesamiento, junto con otros dieciséis consejeros y altos cargos de la entidad. Se descubrieron numerosas manipulaciones de fondos, extratipos y créditos especiales -que luego no se devolvían- a los consejeros, y otros fraudes que significaban supuestos delitos de apropiación indebida, falsedad en documentos y manipulación para alterar el precio de las cosas. Tras diversas vicisitudes, en 1990 se decretó el sobreseimiento definitivo del sumario y su archivo. Para el tribunal, lo único censurable fue quizás una gestión "imprudente" e incluso "desastrosa". No se sabe qué parte de los fondos "mal gestionados" pudo ir a parar a Convergència.

En 1986, el alcalde socialista de La Coruña fue denunciado por prevaricación por el PC. El Tribunal Supremo le encausó por un presunto delito de fraude, al descubrirse que familiares cercanos del alcalde participaban en sociedades inmobiliarias a las que favorecía aquel Ayuntamiento. También en Galicia, su ex-Presidente de la Xunta, J.L. Barreiro, fue condenado en 1990 por el Tribunal Supremo a seis años y un día de inhabilitación especial por prevaricación. Se trataba de la concesión a una empresa inexistente de la explotación de un juego de azar, con algún posible beneficio "marginal" para el partido gobernante.

Por otra parte, el alcalde de Burgos, J.M<sup>a</sup> Peña, del PP, fue procesado en 1991 por presuntos delitos de prevaricación, estafa y falsedad en documentos públicos. Aparentemente se habían adjudicado importantes obras municipales en forma irregular a un empresario, A.M. Méndez del Pozo, también procesado en el mismo sumario. El PP recibió un duro golpe en 1990, recién llegado a su presidencia Jose M<sup>a</sup> Aznar, al producirse el llamado "caso Naseiro", quien acababa de ser confirmado por aquel en su cargo de secretario de finanzas del partido. En abril de dicho año, Rosendo Naseiro fue detenido junto con Palop, concejal del PP en Valencia, dos delegados de empresas de construcción, el arquitecto municipal de Cullera, y el presidente de una empresa de sistemas de control de tráfico urbano. En el sumario abierto sobre el caso se detallaban una serie de operaciones inmobiliarias ¡lícitas destinadas al parecer a financiar el PP, que constituían toda una red, conectada además con actuaciones similares en empresas de limpieza pública, alumbrado, y terrenos susceptibles de recalificación.

El problema venía de atrás. Cuando Hernández Mancha se hizo cargo de la Presidencia del PP, en 1987, se encontró con un panorama económico desolador. No solamente carecía de fondos, sino que no pagaba las cuotas empresariales ni sociales a la Seguridad Social. Tampoco abonaba el IRPF de sus trabajadores y apenas llevaba contabilidad (11). Este problema y otros superaron las capacidades de Hernández Mancha, de manera que fue sustituido a la cabeza del Partido en 1989 por Aznar. El hecho es que en 1989 y 1990 (y posiblemente también antes de 1987), el principal partido de la oposición se estuvo al parecer financiando por procedimientos absolutamente irregulares, y similares a los que en una sonada sesión del Congreso, el 1 de febrero de 1990, se habían atribuido al PSOE, en la persona de Juan Guerra. En ese mismo año, se reveló que Luis Álvarez, concejal del PP en el Ayuntamiento madrileño, se apropiaba de un 30% de los honorarios de los arquitectos a cambio de adjudicarles los proyectos. Cabe lógicamente pensar que una participación en ese 30% pudo ir a engrosar los ingresos del partido.

Como es sabido, los negocios de Juan Guerra han hecho correr ríos de tinta, no sólo por su magnitud, sino sobre todo por tratarse de un caso flagrante de nepotismo, vieja variedad del clientelismo. Nos limitaremos aquí a recordar que en 1979 percibió el subsidio de paro durante varios meses. Pero desde mediados de 1982 ocupó un despacho en la Delegación del Gobierno en Sevilla, cobrando oficialmente un sueldo de 129.000 pts. como asesor de su hermano Alfonso Guerra. En él recibía numerosas visitas de particulares, políticos y empresarios, fianqueado por las banderas de España y Andalucía. Simultáneamente intermediaba o participaba en diversos negocios, sobre todo inmobiliarios, consiguiendo lo que parecían difíciles recalificaciones de terrenos. Su nombre aparece directa o indirectamente relacionado con más de 40 empresas. Adquirió fincas de considerable valor, intervino en la adjudicación de contratas, como la cafetería del aeropuerto de Barajas, y otras a nebulosas empresas gibraltareñas. Sus negocios llegaron a extenderse a diez provincias españolas. Cuando en 1990 se "destapó" su intervención en un proyecto urbanístico de Barbate, valorado en principio en 8.000 millones de pts., se produjo un escándalo que obligó un año más tarde (demasiado tarde) a dimitir a su hermano Alfonso, vicepresidente del Gobierno, arrastrando un considerable descrédito para el partido y otras consecuencias que todavía están, por ver. Hasta el momento ha salido absuelto de cuatro procesos, y al parecer quedan aún otros cuatro por juzgar. Sólo él podría decir qué parte de sus ganancias sirvió para aliviar las deudas del partido y qué parte quedó en sus bolsillos.

Las comisiones e intermediaciones a que ha dado lugar desde hace tiempo TVE, controlada muy de cerca por A. Guerra, ocuparían por si solas un grueso

volumen. Nos limitaremos de nuevo a presentar algunos breves ejemplos, en los que no siempre está claro donde termina el nepotismo y empieza el clientelismo. Así, la adquisición a la Televisión francesa de programas que costaron un 25 % más de lo que valían en Francia. El despilfarro de 600 millones de pts., sólo en 1984, por alquiler de coches al servicio de los estudios. El pago de medio millón de pts. por unos cuantos planos rutinarios de la Torre Eiffel. El pintoresco "alquiler" por 10.000 pts. diarias, de un loro para el programa "La tarde", de J. Navarro. Las comisiones pagadas por aspirantes a personajes, por tal de aparecer en determinados programas... En los últimos años, es sabido que la introducción en los telediarios de máxima audiencia de escenas de películas como *Indiana Jones*, *Gremlims*, o más recientemente *Parque Jurásico*, so pretexto de información, no como publicidad, no ha sido gratuita. Los productores de cine sabrán lo que han costado y a donde han ido a parar las retribuciones.

A finales de mayo de 1986 Felipe González dijo en público que el suyo era *"el primer Gobierno que no tiene un cuñado dentro"*. Pocos días después, los periódicos de la cadena EDICA publicaban dos artículos sucesivos de Pilar Urbano (10 y 11 de junio), en los que enumeraba hasta un total de 74 nombres y cargos -casi siempre de alto nivel- de miembros de la Administración, o parientes próximos a ellos, que conformaban una parte apreciable de la nomenclatura del PSOE. Aunque de alguno de ellos se decía que tenía "situados" hasta 17 allegados, la verdad es que sólo aparecían siete en su lista. La misma autora publicó en la mencionada cadena el 15 de mayo de 1988 otra relación de 27 empresas (incluidos algunos Bancos), que habían recibido o suministrado información privilegiada en provecho propio y/o del partido en el poder. En estos y en algunos otros de los casos que citamos a continuación, tampoco *está siempre clara la frontera entre tráfico de influencias, nepotismo y clientelismo*, que sólo una investigación a fondo determinaría para cada uno.

En el diario "Ideal" de Granada y otros periódicos apareció (15 de mayo de 1988) una información -como las anteriores nunca desmentida- señalando que ochenta altos cargos, "asesores" y jefes de Gabinete, cuyos nombres se incluían, recibían sobresueldos o gratificaciones anuales superiores al millón y medio de pts. Ya en diciembre de 1985, Herrero de Miñón había denunciado la asignación de la sustanciosa cifra de 15.971 millones de pts., para "gastos de bolsillo" de altos cargos de la Administración.

Más recientemente, en "Tribuna de Actualidad" de 25 de abril de 1993, se daba un total de 5.917 personas en altos cargos de la Administración, nombrados a dedo. De ellos, por lo menos 304 ocupaban en ese momento entre uno y tres puestos en los consejos de administración de Empresas del Patrimonio del Estado,

según una lista entregada por el Gobierno en respuesta a una pregunta parlamentaria del Grupo Popular formulada el 13 de abril de 1993. Diez de ellos, por cierto, aparecían todavía como consejeros del "V Centenario". Las dietas anuales de esas 304 personas, sólo como tales consejeros, oscilaban entre 1.575.000 pts. y 901.000 pts.

Para no prolongar más lo que sería una interminable relación de actividades clientelísticas más o menos lícitas, citaremos el caso de Viajes Ceres, favorecida por el Ministerio de Asuntos Sociales y objeto de una querrela de la patronal de zonas turísticas. Igualmente el cese del consejero de Obras Públicas de la Comunidad Valenciana por su intervención en una recalificación urbanística en Calpe (Alicante). La dimisión del Director General de carreteras de la Junta de Andalucía, por su supuesta implicación en comisiones percibidas por su hermano en 1992. La intermediación de Aida Álvarez, alta funcionaria del PSOE, con Mac Donnell Douglas en 1987, con motivo de la adquisición de una nueva flota de aviones para Iberia. La condonación de créditos al PSOE y al PA en 1991 por parte de la Caja de Ronda, no se sabe por qué razón. La dimisión de García Valverde, ministro de Sanidad, por el llamado "escándalo Renfe", debido a su intervención en la recalificación de unos terrenos en San Sebastián de los Reyes (Madrid). La red de defraudadores dirigida por Miguel Escudero, procesado por la compra de facturas falsas, que utilizaron más de 600 empresas para defraudar el IVA. El llamado "caso Filesa", que ha implicado a dos diputados socialistas y un empresario en el encargo de estudios inexistentes, cuyo importe supuestamente iba a parar a las arcas del partido. Finalmente, el procesamiento de Hormaechea, presidente regional de Cantabria (hasta hace poco del PP), por dos delitos de malversación de caudales públicos y otros cuatro de prevaricación (12).

Por desgracia, todos estos casos aquí meramente enumerados, no parecen ser más que la punta del iceberg del clientelismo de partido y de la frecuente defraudación de fondos -públicos o privados- que citamos sin detalles y sólo a título de ejemplo por su notoriedad. De hecho, hay bastantes más que no se conocen o que no se pueden probar. Pero no debe olvidarse además, la profusión de extrañas concesiones a empresas consultoras, por hacer trabajos y dictámenes que podrían y deberían hacer los funcionarios. O la adquisición por la Administración de máquinas o "software" a veces incluso innecesarios, pero a precios superiores a los del mercado y siempre con entregas "bajo la mesa".

Y no menos, citaremos la frecuentísima convocatoria de pruebas u oposiciones para el acceso a las Administraciones públicas, en que se usa un baremo que califica muy favorablemente el haber desempeñado las funciones para las que se dota la plaza. A tales pruebas se suelen presentar las mismas personas



que hasta ese momento trabajaron interinamente en ella. En apariencia no hay nada que reprochar, salvo cuando la adjudicación del puesto interino se hizo a sabiendas de la militancia del candidato (o recomendándole su inmediata afiliación), con lo cual se consolida una proliferación de "fieles" en la Administración. En una relación por lo menos particularista, y a menudo clientelista, se espera de ellos que oportunamente devuelvan el favor.

Otro procedimiento usual hasta hace poco, ha sido la convocatoria de las plazas pocos días antes de la oposición o sólo en un tablón de anuncios del Centro de que se tratase. Naturalmente, los privilegiados poseían la pertinente información mucho antes. Estas son variedades de clientelismo en que no interviene una iniciativa privada, sino en las que *un partido político patrimonializa los cargos públicos, a costa del erario del Estado, creando y aumentando su clientela.*

Las elecciones de 1982 y 1983 *"entregaron los resortes del Estado a una organización con apenas 100. 000 militantes. De esta forma, una demanda improvisada tuvo que hacer frente a una oferta sobreabundante"* de cargos públicos, desde ministros a concejales. Según Gillespie, uno de cada 3,8 miembros del PSOE ocupaba un cargo público en 1984 (13). Noticias de Prensa (OTR, 24/8/93), mencionaban una excesiva proliferación del funcionariado autonómico especialmente en Andalucía, en donde aparecía la máxima proporción del territorio nacional, con 28,7 empleados de la Junta por cada 7.000 habitantes. La información se completaba señalando que, como en Andalucía sólo tienen trabajo 1,7 de los 6,9 millones de habitantes, resultaba que "una de cada 8 personas ocupadas trabaja para la Administración regional". Las cifras de otras Comunidades eran inferiores. Aparecía Galicia con 23,4 funcionarios por 1.000 habitantes, Valencia con 18,7, Canarias con 17,8, Navarra con 17,3, País Vasco con 14,7 y Cataluña con 12. La extensión u otras características de Andalucía no parecen justificar la alta ratio citada.

## **6. CONCLUSIÓN**

Cabe legítimamente preguntarse si la crisis por la que atraviesa nuestra economía no es tan grave precisamente porque durante los últimos años se han derrochado los caudales públicos como si fuesen inagotables. Por citar un solo ejemplo más, las señales de inminente, crisis que, ya antes de las conmemoraciones del 92 aparecían por todas partes, fueron deliberadamente ignoradas, embarcándose el erario público en una larga serie de gastos faraónicos con tal motivo. A quienes se atrevieron a llamar la atención sobre ellos, se les calificó rápidamente de aguafiestas y agoreros. Se observa así en los principales responsables, no una muestra de la táctica del avestruz, sino tal vez del intento

deliberado de usar el espejismo para distraer la atención de los verdaderos problemas de fondo.

Esta crisis está de muchas maneras relacionada con la de ciertos valores morales, poco visibles en algunos miembros de la clase política, que incluso han llegado a ufanarse de su carencia. La llamada "*cultura del pelotazo*" no es una entelequia. Ciertamente, han sido bien tangibles la desfachatez, la prepotencia e incluso la naturalidad con que muchos han aceptado el súbito enriquecimiento a costa de lo que pertenece, no a los administradores, sino al pueblo. La salida de la crisis actual será más lenta, más dura, debido a esta pesada rémora denunciada previamente como tal, y que por tanto pudo ser evitada. Nadie parece asumir ante los ciudadanos la responsabilidad de la situación en que estamos. Da la impresión de que somos víctimas de una repentina e imprevisible catástrofe de la Naturaleza. Y también parece como si la victoria en las urnas justificara y borrara todos los errores y todos los fraudes.

¿Cómo pueden los Gobiernos y los partidos predicar valores universalistas, como la igualdad o la justicia, y castigar desde el poder a quienes los conculcan, si ellos mismos, en su propio comportamiento, los están también violando? Debemos aprovechar la actual coyuntura en que la opinión pública, como hemos visto, se muestra harta de los frecuentes engaños cometidos desde algunas instituciones políticas, en particular los partidos, y aspira a "hacer una buena limpieza de la propia casa". Es preciso pues, iniciar un nuevo rumbo, erradicando las prácticas clientelistas y particularistas, así como los sórdidos intereses que envenenan nuestra cultura política y nuestra vida diaria.

De lo contrario terminaríamos por "italianizar" irremediabilmente todo el sistema político, con las consecuencias que allí se observan desde hace décadas. Y desembocaríamos en un laberinto sin salida, en el que asumiríamos alegremente ese proverbio sudamericano que dice: "*El que no afana es ungil*".

**Tabla1**

<b>Composición sociodemografica del electorado del PSOE (Porcentaje que representa cada categoria sobre cada cien votantes/personas con intención de votar al PSOE)</b>		
	<b>1982</b>	<b>1992</b>
<b><u>Sexo</u></b>		
Hombre	54	45
Mujer	46	55
<b><u>Edad</u></b>		
18-24	19	11
25-34	23	17
35-44	20	16
45-54	17	15
55-64	12	19
65 o mas	9	22
<b><u>Hábitat</u></b>		
Menos de 10.000	26	31
Entre 10.000 y 50.000	23	25
Entre 50.000 y 100.000	10	11
Entre 100.000 y 500.000	21	18
Mas de 500.000	20	16
<b><u>Estudios</u></b>		
Menos de primarios	23	42
Primarios completos	19	23
FP/Bachillerato	37	26
Univ. grado medio	5	3
Univ. superiores	14	4

## NOTAS

- (1) Véase CAZORLA, J.: "Le clientelisme de parti en Espagne", Cahiers du CEMOTI, nº 7. París, CNRS, 1989. También, Del clientelismo tradicional al clientelismo de partido: evolución y características. Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, 1992. Este trabajo, de carácter general, más teórico, e introductorio, sólo entró en algunos detalles del clientelismo de partido en España en su último epígrafe. Puede por consiguiente considerarse al presente como una continuación más empírica de aquel, lo que explica además que no repitamos -más que en lo indispensable- conceptos o datos que ya se expusieron en él. La bibliografía que allí recogíamos sigue teniendo bastante utilidad.
- (2) En nuestro trabajo sobre el "Clientelismo tradicional..." antes citado, señalábamos que sólo en la provincia de Granada se habían registrado en 1991 2,3 millones de jornales que se habían firmado (para cobrar el subsidio), sin que se trabajaran. Se daba el caso de empresarios agrícolas que vendían estas firmas a 1.000 pts. el jornal, que era de 2.775 pts. Con lo cual, pagando 300 a la Seguridad Social, se embolsaban 700. Según los sindicatos, esto podía dejarles unos 800 millones de pts. al año.
- (3) Según dos artículos de ORDOÑEZ, R.C., en Andalucía Económica, febrero 1993.
- (4) En 1982 había en España unos 450.000 perceptores del desempleo; diez años después esta cifra había ascendido aproximadamente a 1.800.000 personas. Lo cual ha producido además un déficit en este Instituto que a finales de 1992 superaba los 750.000 millones de pts.
- (5) Esta tabla se reproduce del artículo de WERT, J.I.: "la opinión pública en el decenio del cambio" del libro colectivo coordinado por TUSSELL, J. y SINOVA, J.: La década socialista. El ocaso de Felipe González. Madrid, Espasa-Calpe, 1992.
- (6) *Ibidem*, p. 98-99.
- (7) Un detalle significativo, aunque en principio parezca nimio, es que los retenes traídos incluso desde Cádiz, recibieron suministros alimenticios desde una empresa de Sevilla (que al parecer tiene esta exclusiva), pudiendo haberlos recibido desde la misma Granada, obviamente antes y a menor costo.
- (8) Por las mismas razones, sólo recogeremos aquí casos de clientelismo particularmente destacados, pero no pretendemos hacer una enumeración exhaustiva. Actualmente estamos preparando una investigación, patrocinada por la Fundación Volkswagen, que durante tres años indagará en España y otros tres países las características, variedades y conexiones del clientelismo de partido a lo largo de los años 80. Es obvio que en tal investigación tendremos ocasión de profundizar en los aspectos en que aquí no nos es posible entrar.
- (9) Según GUNTHER, R., SANI, G. y SHABAD, G., en Spain after Franco: The Making of a Competitive Party System. Berkeley-London, University of California Press, 1986.
- (10) Véase la detallada obra de DÍAZ HERRERA, J., y TIJERAS, R.: El dinero del poder Madrid, Edit. Cambio 16, 1991, que contiene abundantes y pormenorizados ejemplos de transacciones clientelistas y otras, de diversos personajes y partidos políticos. Merece en todo caso recordarse aquí que la desaparición de UCD dejó una deuda de más de 2.000 millones de pts. a varios Bancos, que terminó por ser asumida por el Estado, con cargo al Fondo de Garantía de Depósitos.
- (11) Según DIAZ HERRERA, J. y TIJERAS, R. op. cit.
- (12) En este caso es más probable que el personaje utilizara al partido como tapadera que al contrario. Para los distintos "affaires" que mencionamos, aparte del libro citado de Díaz Herrera y Tijeras, puede verse también el de MIRALLES, Melchor: Alfonso Guerra. El conspirador, Ed. TH, 1991, y sobre todo la prensa de la época, en particular los semanarios Cambio 16, Interviú,

Tribuna de Actualidad, Tiempo, Época, Panorama , y los diarios de mayor difusión.

- (13) La cita entre comillas es de PRADERA, J.: "Las pasiones del poder: el PSOE tras diez años de gobierno", en el libro colectivo coordinado por TUSELL, J. y SINOVA, J. cit. La referencia de GILLESPIE corresponde a su libro Historia del PSOE. Madrid, 1991, citado en el anterior.