

## **Superar el clientelisme llatí? Les causes de la crisi i la seva sortida.**

Ignasi Aldomà (desembre 2013)

Potser no se'n parla tant, perquè la situació general no està com per riure's del veí. Però, la crisi econòmica ha donat més sentit que mai a l'acrònim PIGS (Portugal, Itàlia, Grècia i Spain) amb el qual el món anglosaxó denigra la feblesa econòmica dels “porcs” de l'Europa mediterrània. La qüestió pels llatins és preocupant; perquè l'endarreriment i els problemes comuns de l'Europa del sud?

Max Weber aportà una resposta central, amb la seva explicació de l'origen del capitalisme sobre la base la moral individualista i responsable protestant. Aquest argument pot deixar tranquils a la gent del sud, en el sentit que la solució dels nostres mals es troba al cel o al Vaticà i que poca cosa s'hi pot fer (continuem pecant, doncs!). Pensadors més actuals, com Francis Fukuyama, insisteixen que la fissura més important que afecta Europa no és la divisió entre els diligents protestants del Nord i els autoindulgents i mandrosos catòlics del sud, sinó entre els països de base clientelista del sud i els que no ho són del nord.

El clientelisme del sud d'Europa pot afectar tot tipus de relacions socials; però avui i a casa nostra té una implantació particularment important en l'esfera política a través del que s'ha anomenat també “burocràcia clientelista” (S.Günay, 2008). Les estructures jeràrquiques dels partits s'han acoblat magníficament bé a la jerarquia de l'administració pública, i a partir d'aquesta generen els llocs de treballs, les subvencions i els favors grans i petits que lubrifiquen les relacions amb la ciutadania o “clientela”. La clientela, a canvi, garanteix amb silencis, informacions i vots el manteniment dels seus caps políticoadministratius o “patrons”. Així es constitueixen els intercanvis de mutu interès i individualment consentits, però amb un cert grau d'explotació, que caracteritzen el “clientelisme”.

A banda de la desigualtat flagrant i absolutament arbitrària que es produeix entre els qui estan dins l'engranatge i els qui no hi són, i entre els qui hi suquen més i els que no hi suquen tant, els perjudicis generals que pateix la societat i l'economia són notoris. Els llocs de decisió i bona part dels que no ho són ja no els ocupen els més capacitats pel lloc, sinó els qui més saben moure's en la jerarquia de patrons-clients, i el pressupost públic ja no va a satisfer necessitats col·lectives, sinó a mantenir els engranatges del clientelisme. Pocs s'atreveixen, per altra part, a corregir o denunciar desordres o malfuncionaments, perquè se'n podria veure afectat el seu estatus en la jerarquia en qüestió.

Fins aquí tot legal i sense corrupció, que és una altra qüestió. Una frontera fina separa el clientelisme de la corrupció, un petit tel que el mateix clientelisme ajuda a superar sense sentiments de culpa. Des dels menjars i viatges pagats amb targeta oficial, fins al desviament de fons públics cap a comptes privats, passant per presents i regals dels uns cap als altres, va una gradació de corrupcions que no tenen a veure en principi amb el clientelisme, però que es veuen enormement facilitades per aquest.

I la incidència econòmica de tot plegat és extraordinària. Només cal recordar que l'administració

pública representa prop de la quarta part del PIB i un 15% de l'ocupació a la Unió Europea, amb percentatges molt propers en els països mediterranis al·ludits. I els tentacles de l'administració de base clientelista arriben fins a tots els sectors d'activitat (subvencions, encàrrecs, concessions, regulacions,...), amb una incidència directa en el sector primari, la construcció, els mitjans de comunicació i altres indústries i serveis.

Durant el primer terç del segle XX, les organitzacions democràtiques del moment feien bandera constant de la lluita contra el “caciquisme”. En la democràcia postfranquista, hi ha un mutis generalitzat sobre el clientelisme. El caciquisme, certament, constituïa una perversió política molt més flagrant, que podia resultar ignominiosa per a les persones implicades. Però el clientelisme representa també uns vicis greus. Naturalment, en el clientelisme actual tot és més subtil i difós, i gairebé tothom s'hi troba enredat, de manera que encara es fa més difícil sortir-se'n o reduir la seva incidència.

Les institucions i els col·lectius socials establerts es banyen en el sistema de patrons i clients i ja els hi està bé. La consciència crítica al respecte és mínima i la protesta ciutadana contra el clientelisme apareix en petits grups o partits sense quota de poder i moviments nous poc cohesionats (15-M), els quals no acaben de consolidar-se i dels quals és difícil que surtin programes coherents i alternatius d'organització social. I que quan accedeixin a quotes de poder acabaran en les mateixes xarxes de patronatge que tampoc han observat i criticat a fons.

Des dels “patrons” de la política, per altra part, l'interès per canviar un sistema del qual viuen és, naturalment, nul. En la mesura que els ideals democràtics i, sobretot, la comparativa amb d'altres latituds, creen alguns remordiments, els “patrons” apunten mesures correctores en els àmbits de la política institucional en els quals se centra la crítica. En el cas de Catalunya i Espanya, per exemple, és la proposta d'una nova llei electoral i de la llei de transparència. Si es que aquestes arriben a tirar endavant algun dia, serà de manera ben descafeïnada i amb la garantia que els seus continguts s'adaptin i encaixin en el sistema clientelar de base. A més a més, resulten insuficients a l'hora d'implantar un nou sistema que s'haurà de basar en la racionalitat weberiana; la meritocràcia en l'accés als llocs de treball públics, la transparència de les decisions i les inversions, els pactes escrits i signats, les lleis que tothom compleix (o tendeix a complir) i que la justícia aplica amb promptitud i equanimitat,...

En la mesura que l'aprofundiment i el perllongament de la crisi facin trontollar les posicions d'alguns “patrons” i que la seva capacitat de fidelitzar un nombre prou important de clients es redueixi, poden aparèixer algunes possibilitats de canvi. Però, també és cert que la crisi augmenta l'avidesa dels patrons per preservar el poder i els diners i disminueix el preu dels clients, de manera que l'evolució també pot ser cap a la intensificació del clientelisme.

## **Són els canvis legals suficients per superar el clientelisme i la corrupció?**

A través de la pel·lícula sobre Lincoln (Steven Spielberg, 2012) vàrem poder descobrir com, de manera descarnada, el president dels Estats Units comprava les voluntats dels polítics a base d'oferir-los càrrecs públics i prebendes. Era l'expressió d'un clientelisme que després de la Guerra Civil americana es feu encara més sofisticat i generalitzat, per tal de fidelitzar els empleats de la

política i millorar els resultats electorals dels partits (C.J. Scott, 2005). Aquest clientelisme integrat a la maquinària política seria substituït durant la primera meitat del segle XX per una administració meritocràtica i basada en els principis racionals. Les raons d'aquest canvi són interessants, perquè, en la mesura que aquest tipus de clientelisme presenta semblances amb el clientelisme actual dels països mediterranis, ens pot donar algunes llums també sobre les possibilitats de superar el clientelisme llatí.

Des d'un punt de vista del joc polític, el punt de ruptura del clientelisme històric se situa en el fet que en comptes de confiar en els seus clients funcionaris per guanyar-se la voluntat dels votants, els congressistes americans preferiren abordar directament les conteses electorals amb la carta dels èxits aconseguits per a la seva demarcació (S.Kernell, M.P.McDonald, 1999, p.810). Diríem, doncs, que la circumscripció única per diputat facilità segurament aquest trànsit. No és estrany, en conseqüència, que el canvi cap a circumscripcions úniques sigui una de les solucions que es proposen per millorar la qualitat democràtica dels països llatins.

Però, n'hi ha prou amb canviar la llei electoral?. Una comparativa entre països actuals avisa que la circumscripció única només funciona quan hi ha dos partits; quan són tres o més partits en disputa, la corrupció pot ser encara pitjor que en els sistemes electorals proporcionals. La qüestió seria aleshores com passar a un sistema més simplificat de partits, tal com feren els Estats Units a principis del segle XX. Però aquest no deixa de ser un enunciat formal, que caldria situar en canvis més de fons.

En línia amb la transformació de les regles del joc polític la superació del sistema clientelar sembla requerir tot un paquet més complet de mesures, que segurament calgui declinar de maneres diferents segons cada context. Les democràcies occidentals avancen, d'alguna manera, en aquesta línia que pretén mantenir l'interès dels electors i que serveix també per millorar la qualitat democràtica del sistema. De la banda dels sistemes electorals consisteix en introduir flexibilitat en la composició de les llistes; amb sistemes de llistes obertes i/o eleccions primàries als partits i similars. Per la banda dels càrrecs electes, es tracta de restringir l'acumulació de càrrecs, de limitar el nombre de mandats i/o escurçar-los .

Les anteriors mesures es quedarien, però, curtes si no es toca l'estructura d'una administració feta a imatge i semblança del funcionament jeràrquic clientelar. Poc es pot esperar, per exemple, d'unes administracions que en general només rendeixen comptes quant és per obligació, una vegada cada quatre anys, i que s'obliden la resta del temps dels administrats. Altres casos, com ara els Consells Comarcals i Diputacions Provincials, que es troben al marge dels sistemes de representació directa i només han de rendir comptes cap en damunt, es fan encara més difícilment acceptables si es vol aconseguir un mínim de transparència i responsabilitat pública.

Les estructures administratives són cossos complexos en els quals es fàcil perdre's i esquivar o subvertir les lleis. Per això es fa imprescindible tenir clars els principis per fixar les pràctiques conseqüents que s'escaiguin. Els principis de la burocràcia meritocràtica weberiana donen una bona guia; una administració tècnicament competent, ben separada dels mitjans de producció, que es guia per normes clares i pràctiques ben documentades i que es basa en els principis de continuïtat, especialització professionals, jerarquia i eficiència,... (S.Gunay, 2008)

A la pràctica això vol dir corregir uns vicis, que es poden reconèixer de ben a prop en les nostres

administracions. Restringir els càrrecs de lliure designació, que a hores d'ara inunden les administracions de persones amatents al seu "patró" i sense una preparació adequada. Assegurar la presència de càrrecs d'una provada qualitat tècnica i que són objecte d'escrutini per part de tercers i que poden ser subjectes a programes de mobilitat per tal d'evitar la instal·lació de cadenes de favors i/o clientelars....

Els governs europeus s'han afanyat a incorporar progressivament pràctiques i lleis de transparència que ataquen especialment les pràctiques corruptes en el sentit d'evitar l'amalgama entre interessos privats i públics. Molt més difícil es fa abordar la millora de les institucions de control que assegurin la salut de la democràcia; una justícia, una premsa i institucions i grups crítics que operen sense ingerències. Aquestes recomanacions són repetides país per país per l'ONG Transparency International i per l'OCDE i altres institucions internacionals força respectables, que elaboren uns índex força vistosos de corrupció.

Malgrat els informes internacionals, es fa, però, molt difícil imaginar que les reformes polítiques anteriorment proposades arribin a tirar endavant sense uns canvis socials que les forcin o exigeixen. Hi ha molts motius per dubtar de que els representants polítics tirin endavant unes mesures que poden posar en dubte la seva pròpia continuïtat, i que els seus electors o els grups de pressió tampoc els hi demanen de manera clara i ferma (purguem els "corruptes", però no canviem les regles que n'incuben de nous). Altrament, i sense una acció política decidida i de canvis generals i en profunditat, és molt possible que s'implantin algunes mesures reformadores per sortir del pas, i que l'estructura clientelista s'hi adapti i que tot es mantingui més o menys tot tal com està.

## **Canvis socials indispensables per construir una societat meritocràtica**

És difícil trobar algú que defensi en públic la confusió dels interessos públics amb els negocis privats; però, a l'hora de la veritat la corrupció pública té molts practicants i, fins i tot, alguns defensors. Els teòrics pragmàtics de la política han considerat que un cert grau de corrupció resulta convenient, sigui per a lubricar econòmicament l'activitat de països que s'estan desenvolupant, sigui per aconseguir una major integració entre les elits, o sigui per evitar mal majors com una revolució o una guerra civil (el Lincoln comprador de vots per salvar la llibertat, altre cop). Pel que sembla, aquestes reflexions no solament les han fet alguns teòrics, sinó també alguns polítics i ciutadans, que hi troben bones excuses per diversos tipus de pràctiques corruptes.

Des d'un punt de vista més pràctic, fins i tot s'apunta que la corrupció política pot ser beneficiosa, perquè els "servidors" públics que són pagats directament (a través de corrupteles), almenys donen una solució a les necessitats dels ciutadans i eviten que els problemes s'eternitzin, es compliquin o es perdin en els entramats burocràtics (Goldmith, 1999; Mungiu, 2013). Només cal mirar al costat i veure que, no tant en els àmbits públics com en els privats, la valoració que es fa dels polítics en els països llatins es remet a la seva capacitat per resoldre temes, independentment de les seves conductes personals i/o de la manera com ho aconsegueixen. El cas del president italià Silvio Berlusconi és paradigmàtic d'aquests procediments, que, malgrat trobar-se en els llims de la vida pública, disposen d'un ampli suport social. Només cal veure, per exemple, com el càstig electoral de les pràctiques corruptes dels polítics és pràcticament nul a l'estat espanyol i altres àmbits llatins.

No tot s'acaba, per altra part, en l'esfera política o partidista, sinó que les arrels del mal són fondes i impregnen la vida social. Algun ho batejaren com a *familisme amorat* (E.C.Banfield, 1958), per descriure el fet que les societats llatines posen el bé de la família pròpia per endavant del bé de la societat o de la comunitat. En conseqüència, no solament els polítics procuren resoldre els problemes de la parentela, sinó que en la seva relació amb els representants de l'administració, la política o la religió, els ciutadans es presten a qualsevol tipus de compromisos i tripijocs, per tal d'aconseguir una millora per un membre de la família.

Les pràctiques són tan esteses que es dóna per natural que cadascú miri de resoldre els problemes de casa seva. Que algú procuri desinteressadament per les necessitats col·lectives és mirat com a sospitos de vetllar per interessos ocults, per uns interessos personals amagats que s'acabaran descobrint. S'assisteix, així, a una pràctica esquizofrènica en que l'amiguisme i el clientelisme són públicament mal vistos; però s'accepten, es practiquen, es toleren i, fins i tot, es beneeixen privadament. Resulta molt difícil revelar-se contra aquesta situació.

No es pot dir que tothom estigui callat. Els empresaris, per exemple, s'expressen sovint en la línia d'introduir criteris d'empresa privada en les administracions públiques; avaluació i desfuncionarització dels llocs de treball públics, eficiència, privatització de llocs de treball, reducció de llocs de treball,... Més enllà de la defensa de la iniciativa privada i la crítica indiscriminada de l'estat i el "funcionariat", és difícil veure que les organitzacions empresarials del sud de la Mediterrània llencin proclames clares i concises en contra del clientelisme i a favor de la meritocràcia i la transparència en les administracions públiques. Ho ha fet repetidament la Confindústria italiana, mentre la CEOE espanyola manté un perfil molt més baix i els seus dirigents s'han vist implicats en afers de corrupció. ¿La mà dreta dels empresaris sap, però, realment el que fa la mà esquerra?

Si la impostura social es manté, es deu, per altra part, al fet que cap col·lectiu social tiba amb prou força per a que les relacions i decisions siguin més transparents i justes. Hi va en contra la pròpia estructura de les empreses, que als països llatins presenta, d'una banda, un gran nombre de petites companyies que adquireixen poca responsabilitat social i miren d'aprofitar les fissures de l'estat, mentre, per l'altra banda, hi ha unes quantes grans companyies que no afronten un mercat lliure competitiu, sinó que miren de reforçar posicions monopolístiques amb l'ajut de l'estat i les administracions públiques en general (C. García, 2013).

La incidència d'aquestes actituds no solament es deixa notar en la relació dels privats amb les administracions, sinó també entre els clients o administrats. Les "relacions públiques" no formen part del curriculum, apunten, per exemple, observadors externs.

Tot plegat, el clientelisme s'imposa com una llosa poderosa, amb la qual semblem obligats a conviure. Però al mateix temps, no es pot renunciar a llimar-lo i superar-lo per avançar cap a uns contextos socialment més justos i democràtics i, possiblement també, econòmicament més satisfactoris. I aquí pot trobar-se el desentrellat de la qüestió. Qui protagonitzarà el canvi?

Aquest són els canvis que manquen per fer i que no són gens fàcils de dur a terme en els països llatins.

## Referències

ANDERSON, CHRISTOPHER J.; TVERDOVA, YULIYA V. (2003) Corruption, Political Allegiances, and Attitudes Toward Government in Contemporary Democracies American Journal of Political Science, num 47, p. 91-109.

<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1540-5907.00007/full>

GARCÍA, CÉSAR (2013) Clientelism, Economic Structure, and Public Relations in Southern Europe: An Example of Diversity in the Western World. Public Relations Journal Vol. 7, No. 2, 214-241.

GÜNAY, SEVGI (2008). Clientelism and Weberian Values of Bureaucracy: Understanding the Conceptual Gap. NIG Annual Work Conference

KAWATA, J. (2006). Comparing political corruption and clientelism. Burlington, VT: Ashgate.

KERNELL, SAMUEL; MCDONALD, MICHAEL P. (1999). Congress and America's Political Development: The Transformation of the Post Office from Patronage to Service. American Journal of Political Science. Vol. 43, No. 3, Jul., 1999, pps. 792-811.  
<http://www.jstor.org/stable/2991835?seq=19>

MUNGIU, ALINA (2013). The Good, the Bad and the Ugly: Controlling Corruption in the European Union. Berlin, March 2013

SCOTT C. JAMES (2005). Patronage Regimes and American Party Development from "The Age of Jackson" to the Progressive Era. Cambridge University Press.  
<http://www.sscnet.ucla.edu/polisci/faculty/james/papers/patronage.PDF>

TRANSPARENCY INTERNATIONAL ESPAÑA, Resultados provisionales del proyecto Enis-España Resumen ejecutivo

<http://www.transparencia.org.es/PROYECTO%20ENIS/RESULTADOS%20PROVISIONAL%20ENIS-ESPA%C3%91A.pdf>