

# ¿Democratización o burocratización? Inestabilidad del acceso al poder y estabilidad del ejercicio del poder en América Latina\* 1

Sebastián Mazzuca  
*Universidad de Berkeley*

---

## Introducción

*Acceder* al poder no es lo mismo que *ejercer* el poder. A partir de esta sencilla afirmación pretendo evaluar las contribuciones de la literatura dedicada al cambio de régimen político en América latina, así como sugerir algunas innovaciones conceptuales y vías de investigación que podrían aumentar su productividad y relevancia política.

Al compás de grandes cambios políticos en la región, que comenzaron con la crisis de los gobiernos autoritarios de principios de los ochenta, la literatura sobre regímenes políticos en América Latina se ha expandido vertiginosamente en las últimas dos décadas.

Desde comienzos de los noventa, con el peligro de una reversión autoritaria aparentemente aventado (al menos en la versión militar conocida en el pasado), la literatura comenzó a investigar los problemas de las nuevas democracias latinoamericanas *después* de la transición.

---

\* El lector podrá encontrar la bibliografía del presente artículo, así como la de los tres artículos del monográfico en la página web: [www.us.es/araucaria](http://www.us.es/araucaria).

1. Este texto resume parte de la investigación que desarrollé con el apoyo del Woodrow Wilson Center en el Kellogg Institute de la Universidad de Notre Dame entre enero y julio de 1999. Estoy sumamente agradecido con el Latin American Program del Wilson Center y con su personal, tanto por el estímulo intelectual como por el financiamiento de mi trabajo y mi visita a los Estados Unidos. En el Kellogg, las conversaciones con Guillermo O'Donnell, así como con Robert Fishman, Ivan Jaksic y Scott Mainwaring, fueron aportes muy valiosos a mi comprensión de los problemas que aquí discuto. Por cuestiones de espacio, la Sección II de este informe presenta sólo los resultados de mi investigación histórica. La versión completa de esa investigación ("América Latina en el Largo Plazo: la construcción del Estado y la emergencia de los regímenes patrimonialistas") puede solicitarse al Departamento de Ciencia Política de la Universidad de California (Berkeley).

Estas investigaciones más recientes tienen una virtud y un defecto. La *virtud*, cuyo mejor reflejo son los últimos trabajos de Guillermo O'Donnell<sup>2</sup>, consiste en la identificación de la vasta gama de problemas políticos que aflige a la población de la mayoría de los países de la región. Funcionarios públicos que se enriquecen ilícitamente; gobernadores, intendentes y alcaldes de zonas periféricas que se mantienen indefinidamente en el poder por medio de relaciones clientelísticas con las poblaciones más pobres y el intercambio de favores con los poderosos locales; fuerzas policiales que toleran o se asocian con organizaciones criminales dedicadas al contrabando o al tráfico de drogas; cargos en la administración pública que se reparten entre parientes, amigos o socios de negocios; cortes que se desentienden de sus tareas de control de los organismos de la administración pública y que desatienden los reclamos de los sectores más débiles de la sociedad —estos problemas, que afectan en distintas combinaciones a todos los países de América Latina, a excepción de Costa Rica, Chile y Uruguay—, comenzaron a recibir, como corresponde, la mayor atención teórica de parte de los estudios del régimen político<sup>3</sup>.

El *defecto* de la literatura es el supuesto de que estos problemas son *deficiencias de democratización*. En efecto, por medio de la noción de democratización, la literatura reduce casi todos los males de la región al molde de análisis del proceso que se inició con las transiciones, sin siquiera aclarar si esos males son *indicadores* de falta de democratización, *componentes* de un régimen autoritario o *causas* probables de una declinación democrática. Salvo parciales excepciones, la literatura parece pronunciarse en favor de la primera opción; esto es, adopta una definición de democratización que equivale a la superación de esos problemas y, por lo tanto, según una expresión cada vez más de moda, coloca a los países que los padecen en los peldaños inferiores de la escala de "calidad democrática".

Por este camino, son pocos los metros que se pueden recorrer. La consecuencia más grave de esta opción es que cierra las posibilidades de encontrar las verdaderas causas de los problemas que pretende estudiar. Las causas de la democratización fueron factores que provocaron una apertura del *acceso* al poder político. Sin embargo, no hay por qué suponer *a priori* que esos mismos factores van a eliminar la corrupción, reducir el clientelismo, o profesionalizar a las fuerzas de seguridad, todos fenómenos que implican cambios en el *ejercicio* del poder político (un concepto contrapuesto al de acceso, aunque no contradictorio con él).

---

2. Véase O'Donnell (1993; 1994; 1996; 1999a; 1999b); para un intento de sistematización, véase Mazzuca (1998b).

3. El mejor mapa de conjunto de estos problemas sigue siendo los trabajos de O'Donnell citados más arriba. Sobre corrupción en toda la región véanse Little (1992) y Weyland (1998). Sobre corrupción en México, Knight (1996), sobre clientelismo, Fox (1994). Sobre corrupción y clientelismo en Brasil, de Souza Martins (1996). Sobre la debilidad del poder judicial en la Argentina, Larkins (1998).

Por otra parte, si, por estipulación definicional, fenómenos tan dispares como la transición a la democracia y la lucha contra la corrupción se conciben como parte de un mismo proceso, entonces no es posible investigar empíricamente de qué manera uno afecta al otro y, más importante, si los actores que defienden la primera reforma son aliados o adversarios de los que promueven la segunda.

Desde un punto de vista normativo, la imposibilidad de reconocer las causas específicas de estos problemas levanta serios obstáculos contra la identificación de sus probables soluciones —el insumo que los activistas políticos progresistas esperan de los analistas de régimen político—.

La raíz del problema teórico se halla en la desatención a los conceptos clásicos del análisis político, especialmente a las nociones de Estado, régimen, democracia, burocracia y sus conexiones lógicas. Específicamente, la solución que sugiero poner a prueba en el estudio de los problemas mencionados más arriba es 1) diferenciar el *acceso* al poder del Estado del *ejercicio* del poder Estado como los atributos básicos de la definición de *régimen político* y 2) considerar a la *democracia* como un tipo de acceso al poder político y no como un tipo de ejercicio.

La primera sección de este trabajo justifica esta conceptualización. A partir de ella, la segunda sección presenta parte de los resultados de mi investigación acerca del origen y la persistencia de las formas patrimonialistas de ejercer el poder en algunos países de América latina. En la tercera sección ensayo un ejercicio de prospectiva. Con el doble objetivo de evaluar la pertinencia de la distinción entre acceso y ejercicio, y de colaborar a la elaboración de orientaciones prácticas para actores políticos y sociales comprometidos con la democracia y la lucha contra la corrupción, identifiqué las posibles vías de cambio y los escenarios futuros de los regímenes políticos de América latina.

## I. Acceso al poder *versus* Ejercicio del poder

“Democratización” probablemente sea el concepto más empleado por la literatura dedicada al cambio de régimen político en América latina. De forma más o menos explícita, en esta literatura, el término democratización designa tres escenarios de conflictos políticos.

El primer escenario consiste en la crisis de los gobiernos autoritarios y su reemplazo por regímenes políticos democráticos o poliarquías<sup>4</sup>. El segundo escenario

---

4. El *opus classicus* es O'Donnell, Schmitter y Whitehead (1986). Rustow (1970) es la primera defensa sistemática de la conceptualización de los cambios de régimen como encadenamientos de decisiones estratégicas, poco condicionadas por factores estructurales. Pridham

es el del fortalecimiento o “estabilización” de las instituciones democráticas instaladas una vez completada la transición. El énfasis de este segundo escenario recae en las estrategias políticas con que las nuevas autoridades democráticas procuran prevenir golpes de Estado y reversiones autoritarias<sup>5</sup>. Por último, el tercer escenario pone de relieve una serie de problemas que se supone complejamente conectados: corrupción de los funcionarios públicos a nivel nacional y regional, debilidad de las agencias de control del poder ejecutivo, iniquidad en la provisión de servicios públicos básicos como la administración de justicia y serias amenazas a la seguridad ciudadana —a veces como consecuencia de excesos por parte de las fuerzas policiales, otras veces como consecuencia de su ausencia o su asociación con ejércitos privados o bandas criminales—.

De este modo, de acuerdo a la literatura, la democratización comienza con la “transición democrática” (primer escenario) y, si la transición es exitosa, continúa con la “consolidación de la democracia” (segundo escenario) y el tratamiento de los problemas que hacen a la “calidad democrática” (tercer escenario)<sup>6</sup>.

¿Qué significado tiene que la literatura presente a todos los escenarios como cuestiones “democráticas”? ¿Qué implica agrupar a los problemas de “calidad” y a los problemas de “transición” bajo el rótulo común de la “democratización”?

El supuesto de esta literatura es que los problemas de calidad y los problemas de transición pertenecen al *mismo género*. La característica común a ambos grupos de problemas sería, según esta literatura, que los países que los padecen son menos democráticos que aquellos que los solucionaron o nunca los tuvieron.

---

(1995) recoge los artículos más representativos de esta línea de análisis. Para un enfoque estructuralista sobre la democratización, véase Rueschemeyer, Stephens, y Stephens (1992) y Diamond, Linz y Lipset (1990) para un enfoque ecléctico. Véase Collier (2000) para una excelente síntesis de la trayectoria de los debates sobre la democratización.

5. Mainwaring, O'Donnell y Valenzuela (1992), Gunther, Diamandouros, y Puhle (1995), Linz y Stepan (1996). Para una crítica a la literatura sobre la consolidación de la democracia, véase O'Donnell (1995), Schedler (1998), Mazzuca (1998a, 1998b) y Munck (1996, 2000) ofrecen un balance del debate sobre la consolidación. Estos tres autores siguen a O'Donnell en su rechazo de las implicaciones mecanicistas del concepto de consolidación democrática. Sin embargo, también reconocen que la noción es polisémica y se preocupan por rescatar sus usos legítimos.

6. El trabajo pionero de Rustow (1970) y la obra reciente de O'Donnell (1996) han debido exagerar el carácter contingente de la lucha política para contrarrestar el supuesto de que la democratización es un proceso donde los conflictos de cada escenario se resuelven y suceden mecánicamente. Ahora bien, que los resultados de los conflictos no estén garantizados de antemano no quiere decir que los escenarios no estén ordenados cronológicamente. Así como no se puede hablar de la productividad de una fábrica hasta que la fábrica no esté instalada y en marcha, tampoco se puede hablar de la “estabilidad” o “calidad” de las autoridades democráticas hasta que éstas no hayan desplazado al gobierno autoritario.

Mi hipótesis de trabajo es que es conveniente abandonar este supuesto de que los problemas que suelen concebirse como cuestiones de “calidad democrática” pertenecen al mismo género que los problemas de la transición democrática—incluso el mismo adjetivo “democrática”, como modificador de “calidad”, confunde más de lo que aclara—.

En los conflictos políticos que conocemos como transiciones a la democracia, lo que estuvo en juego fue la continuidad de una forma de *acceso* al poder político, a los recursos del Estado. En cambio, los problemas de “calidad” que afectan a los regímenes resultantes de las transiciones no son problemas de acceso al Estado, sino más bien problemas de *ejercicio* del poder político.

Cómo se llega al poder político—el acceso— es una cuestión distinta de cómo se actúa una vez alcanzado el poder—el ejercicio<sup>7</sup>—. La vía de acceso al poder político puede adoptar la forma de elecciones libres, golpes de Estado, líneas hereditarias, fraudes electorales e incluso sorteos. Ninguna de estas vías, sin embargo, predice cómo actuarán quienes se convirtieron en autoridad política por su intermedio. Por ejemplo, quien llega al poder por medio de un golpe de Estado puede ser menos corrupto que quien llega al poder por medio de elecciones, y viceversa.

Para caracterizar el acceso al poder político, la pregunta es: ¿cuántos y con qué frecuencia tienen la oportunidad de participar directa o indirectamente de las decisiones públicas? Para caracterizar el ejercicio, por el contrario, las preguntas son otras: ¿Cómo manejan las autoridades políticas los recursos que extraen a la población en forma de impuestos? ¿Con qué criterios se recluta a los encargados de administrar el aparato del Estado? ¿Cómo tratan los jueces, las escuelas públicas, los hospitales y las fuerzas de seguridad a los distintos sectores de la sociedad?

Democracia o poliarquía es una respuesta bastante completa a la pregunta del acceso, pero es casi muda con respecto a las del ejercicio<sup>8</sup>. Democrático es todo régimen político donde la única vía que tiene la sociedad para acceder al poder del Estado es la de las elecciones regulares, libres, competitivas e incluyentes. Las implicaciones de esta afirmación con respecto al ejercicio son *mínimas* y pueden resumirse en la siguiente cláusula: en un régimen democrático, las autoridades políticas no pueden reducir la competitividad y regularidad de las elecciones como modo de acceso al poder del Estado.

Ahora bien, los autores preocupados por la “calidad” de los regímenes políticos de América latina apuntan a problemas de ejercicio del poder del Estado que

7. A continuación resumo conceptos de teoría política que analicé en otro lugar (1998b).

8. Esta afirmación se desprende de las definiciones de democracia y poliarquía propuestas por Dahl (1959; 1971; 1989). Aunque ésta es la referencia habitual en la ciencia política americana, Kelsen (1955) y luego Schumpeter (1954) son los primeros defensores sistemáticos de las definiciones “minimalistas” o “procedimentales” de la democracia.

poco o nada tienen que ver con aquella cláusula mínima. De hecho, en América latina, con excepción de México y Perú, las pautas de la definición de la democracia como forma de acceso al poder político, así como sus requerimientos mínimos en cuanto al ejercicio, se cumplen con razonable rigurosidad.

Corrupción, ejércitos privados, nepotismo, colusión entre las fuerzas de seguridad y organizaciones criminales, no son problemas de *democratización*, sino, más bien, de *burocratización* del poder del Estado. Confundir unos con otros acarrea serias consecuencias teóricas y políticas. Antes de analizar estas consecuencias es conveniente hacer una recapitulación conceptual.

1. El concepto de régimen político debe ser desagregado en dos dimensiones: acceso al poder del Estado y ejercicio del poder del Estado.
2. Autoritarismo *versus* democracia es la dicotomía que distingue a los regímenes políticos a lo largo de la dimensión del acceso. En cuanto a las variaciones en las formas del ejercicio del poder del Estado, la distinción patrimonialismo *versus* burocracia parece ser la más apta<sup>9</sup>.
3. La literatura contemporánea sobre cambio de régimen político suele pasar por alto la distinción entre acceso y ejercicio y, como corolario, confunde problemas de burocratización con problemas de democratización.

¿Cuáles son los problemas de mezclar acceso y ejercicio y de tratar a los problemas de burocratización como si fueran problemas de democratización? Esta con-

---

9. Uso los términos patrimonialismo y burocracia con el sentido que les asigna la sociología weberiana. Weber (1978: caps. 10-13). No obstante, recorro al vocabulario weberiano con ciertas precauciones. Considero que, como modo de caracterizar al ejercicio del poder estatal, esta dicotomía es tentativa por dos razones. Primero, porque para Weber la dicotomía caracteriza un modo de "administración" del poder, noción que no estoy seguro sea completamente equivalente a la de "ejercicio" del poder que yo aquí propongo, especialmente porque yo la entiendo como una de las dos dimensiones del concepto "régimen político", una noción que no se acomoda con facilidad dentro de la sociología comprensiva. Analicé el campo semántico de las nociones Estado, régimen, acceso y ejercicio, en otro lugar (1998b). Segundo, la dicotomía weberiana es tentativa precisamente porque hasta el momento no se ha tratado al ejercicio del poder del Estado como una cuestión analíticamente distinta de la del acceso, de modo que, para caracterizarla, las herramientas conceptuales son todavía escasas y poco satisfactorias. Ahora bien, estas salvedades no implican que el contraste patrimonialismo/burocracia no capte buena parte de los problemas que inquietan a la literatura sobre regímenes políticos. Las dimensiones que distinguen una administración burocrática de una administración patrimonialista son, entre otras, el grado de separación entre el personal y el cargo, el nivel de formación profesional de los funcionarios y el cumplimiento de reglas formales, *sine ira ac studio*. La dicotomía burocracia/patrimonialismo está, por lo tanto, mucho mejor equipada que la dicotomía democracia/autoritarismo para agrupar a los casos latinoamericanos por niveles de corrupción, clientelismo, cumplimiento de la ley escrita, etc.

fusión conceptual produce al menos tres tipos de problema encadenados lógicamente.

1. Dificultades en la *descripción* –caracterización y clasificación– de los regímenes políticos de América latina;
2. fallas en la *explicación* del origen, la continuidad y los cambios de los distintos tipos de régimen político en América latina;
3. limitaciones en la *recomendación* de soluciones prácticas para los problemas políticos que padecen los países de la región.

A continuación me ocupo de los dos primeros problemas y analizo cómo se podrían resolver por medio de la distinción entre acceso y ejercicio que aquí propongo. El tercer problema es objeto de las reflexiones finales de este trabajo.

### 1. *Democratización y burocratización: historias separadas*

La confusión entre acceso y ejercicio genera problemas de descripción y clasificación. Por ejemplo, ¿cómo comparar Chile y la Argentina? ¿Qué país es más democrático? Si no se separan las cuestiones de acceso de las cuestiones de ejercicio no es posible dar una respuesta clara a esta pregunta. Por un lado, Chile sería menos democrático que la Argentina por la presencia de “poderes tutelares” que –a pesar de no haber sido electos sino impuestos por el régimen militar anterior– conservan gran influencia sobre el proceso político y amenazan a las autoridades electas con desestabilizar al régimen en caso de que no se cumplan sus intereses<sup>10</sup>. Sin embargo, al mismo tiempo, Chile sería más democrático que la Argentina por la transparencia en el manejo de las finanzas públicas, la probidad de los jueces y la profesionalidad de los funcionarios estatales<sup>11</sup>.

¿Cómo aclarar semejante confusión? La respuesta es que Chile no completó la democratización –y, por cierto, no podemos predecir si lo hará–. El presidente y los

---

10. Para el concepto de “poderes tutelares” y su aplicación al caso chileno, véase Samuel Valenzuela (1992). Véase Mazzuca (1998a) para un análisis de la consolidación de la democracia argentina con miradas comparativas a Brasil y Chile.

11. Aplicada a casos fuera de la región, una exageración *ad absurdo* de concebir a la burocratización (ejercicio) como una dimensión de la democratización (acceso) es útil para ilustrar los problemas de clasificación y descripción que esta confusión genera. A juzgar por los niveles de corrupción y el modo de reclutamiento de los funcionarios públicos, algunas monarquías constitucionales europeas del siglo pasado serían más democráticas que la Argentina contemporánea, y la Italia de la tangente sería menos democrática que el Chile post-Pinochet.

legisladores electos en Chile deben compartir el poder político con actores que no accedieron a sus cargos por medio de elecciones, algo que ya no ocurre en la Argentina, Brasil y Uruguay. Ahora bien, por otro lado, el poder político en Chile se ejerce burocráticamente. La efectividad de los controles cruzados en la administración pública, la fortaleza del poder judicial, la consecuente vigencia de los códigos legales y el énfasis en la destreza técnica como criterio para ocupar los cargos públicos, son algunos de los rasgos que distinguen a Chile de la Argentina, Brasil y Paraguay.

En suma, Chile es menos democrático que sus vecinos, pero más burocrático que ellos. Es la desagregación de acceso y ejercicio lo que permite identificar las diferentes combinaciones de problemas que afectan a cada caso. A modo de ilustración, la Figura 1 presenta cómo la conceptualización que aquí propongo reordenaría los casos.

**Figura 1.** Acceso y Ejercicio: Las Dos Dimensiones Teóricas del Régimen Político. (Agrego casos extra-latinoamericanos como mojones comparativos, para ilustrar, con trazos gruesos, la utilidad de la desagregación del régimen político como herramienta de clasificación).



Por otro lado, la historia de los regímenes políticos en América latina es más complicada —y más interesante— que el retrato que nos ofrece la literatura exclusivamente centrada en la distinción autoritarismo *versus* democracia. De esta literatura se desprende que los regímenes políticos de América latina estuvieron signados por la inestabilidad. Mi sugerencia es que esta inestabilidad es la mitad de la historia. Es la mitad referida a la forma de acceso al poder del Estado, que ciertamente osciló entre el autoritarismo y la democracia en la mayoría de los casos. Pero la otra mitad de la historia, la referida al ejercicio, es mucho más estable. En países como la Argentina, Brasil y México es difícil hallar alguna interrupción significativa de las prácticas patrimonialistas de ejercicio del poder (también es difícil fechar su origen).

Hay dos historias de los regímenes políticos en América latina. Por un lado, la historia del acceso, inestable en casi todos los países (excepto México, un caso de autoritarismo estable, y Costa Rica, una democracia estable). Por otro, la historia del ejercicio, estable en la mayoría de ellos (patrimonialista en Argentina, Bolivia, Brasil, México, Paraguay y Perú y burocrático en Costa Rica, Chile y Uruguay).

El costo de reducir todos los cambios de régimen político a la dicotomía autoritarismo *versus* democracia —y tratar a los problemas de ejercicio patrimonialista del poder como si fueran cuestiones de democratización— es claro: la doble historia política de los países de América latina queda distorsionada, si no ignorada.

## 2. ¿Qué causa qué?

La confusión entre acceso y ejercicio limita seriamente las posibilidades de estudiar dos tipos de relaciones causa-efecto.

Primero, ¿cómo afectan los problemas del ejercicio a los problemas del acceso? ¿Cuándo la democratización favorece la eliminación de prácticas patrimonialistas de ejercer el poder? A la inversa, ¿en qué casos las prácticas patrimonialistas de ejercicio, como la corrupción y el clientelismo, amenazan la estabilidad de la democracia? ¿Es posible que, en contra del sentido común, en ciertos casos la corrupción aumente las expectativas de vida de la democracia?

En su uso actual, “democracia” y “democratización” se refieren simultáneamente a los problemas de acceso y a los problemas de ejercicio. De este modo, no es posible distinguirlos entre sí y, en consecuencia, tampoco estudiar sus conexiones empíricas. Si dos fenómenos son unificados por *fiat* definicional, no hay manera de investigar si uno afecta al otro y cómo lo hace. Las relaciones entre los cambios en el acceso y los cambios en el ejercicio probablemente sean demasiado complejas y variadas como para excluirlas de la investigación empírica.

Este razonamiento no implica que los cambios en el acceso no afecten a los cambios en ejercicio y vice-versa. Todo lo contrario. Una dimensión puede afectar muchísimo a la otra. Pero para poder estudiar cómo lo hacen, la condición lógica *sine qua non* es concebirlas como fenómenos distintos.

En segundo lugar, los actores y las condiciones que históricamente promovieron los cambios en la forma de acceso al poder estatal no fueron los mismos que los que propiciaron las transformaciones de la forma de ejercicio. En otras palabras, la explicación de la democratización no es la misma que la de la burocratización. Sin embargo, al no distinguir entre acceso y ejercicio, la literatura contemporánea implícitamente concibe a la democratización y la burocratización como un mismo proceso, como si fueran producto de las mismas causas y estuvieran protagonizadas por los mismos actores. En consecuencia, esta literatura está inhabilitada para identificar las causas específicas de los distintos tipos de problema que pretende analizar.

La historia europea es muy clara con respecto a la divergencia de los procesos de burocratización y de democratización. En uno y otro proceso, ni las causas, ni los tiempos, ni los actores fueron los mismos.

A grandes rasgos, se pueden invocar dos tradiciones sociológicas —la marxista y la weberiana— para explicar la emergencia de administraciones burocráticas en Europa. A pesar de sus diferencias, ambas ponen de relieve que el proceso de burocratización fue anterior al de democratización (mientras el primero comenzó a principios del siglo XVIII, el otro no adquirió fuerza sino hasta las primeras décadas del siglo XX), y son inequívocas con respecto al hecho de que sus causas fueron distintas.

Desde una perspectiva socio-céntrica, asociada con Marx y Marshall, las causas de la transformación del ejercicio del poder del Estado —la eliminación de las prácticas patrimonialistas y el avance de la burocratización— se hallan en el desarrollo capitalista, básicamente en las exigencias de un nuevo actor económico, la empresa capitalista, cuyo éxito depende de la previsibilidad de las actividades del Estado<sup>12</sup>.

Desde una perspectiva estado-céntrica, que se desprende de los trabajos de Weber y Hintze, la burocratización del Estado se explica en términos de competencia geopolítica. Para evitar los enormes costos de quedar retrasados con respecto a las capacidades del vecino, los estados europeos eliminaron sus prácticas tradicionales en cuanto al manejo de impuestos y reclutamiento de personal administrativo y las reemplazaron con otras más modernas y eficientes<sup>13</sup>.

12. Véase Jessop (1977) para una síntesis de las teorías del Estado marxistas.

13. Por cuestiones de espacio y economía en la argumentación, estoy sobresimplificando tanto el planteo teórico como el desarrollo histórico. De todas maneras, el respaldo empírico

Ya sea por el desarrollo capitalista o bien por la competencia geopolítica, desde comienzos del siglo XVIII el Estado europeo se legalizó en un doble sentido. Por un lado, con la sanción de leyes formales que limitan y regulan sus ámbitos de intervención, quedó reducida la arbitrariedad de quienes manejan sus recursos. Por otro, con la sanción de códigos para regular las relaciones de la sociedad civil, se convirtió en garante coactivo de los contratos trabados por los miembros de la población que se halla bajo su dominio político.

Ahora bien, cualquiera sea la perspectiva que se adopte para dar cuenta de la burocratización de los países de Europa, lo cierto es que se trató de un proceso cuyas causas y protagonistas fueron distintos de los de la democratización. La democratización se inició con posterioridad, a fines del siglo XIX en el más prematuro de los casos, y estuvo asociada con la organización y activación políticas de la clase media y los sindicatos a través de partidos políticos de masa. Los reclamos de estos partidos se centraron en la ampliación del acceso al Estado y la consecuente incorporación de sus seguidores al proceso político —demandas que poco o nada tuvieron que ver con las que en otras épocas plantearan los capitalistas o las burocracias militares—.

¿Qué generalización puede legítimamente inferirse de esta conocida historia? La más importante para mí argumento es la siguiente: que el Estado se “legalice”, que el ejercicio de su poder se “burocratice”, es un proceso diferente de que se “democratice” y que su acceso se abra a toda la población bajo su dominio. ¿Podría ser de otra manera? No. Ni lógica ni empíricamente. La sencilla razón es que los actores interesados en la burocratización del Estado no son los mismos que los promotores de la democratización; esto es, los actores afectados negativamente por el patrimonialismo no son los mismos que los sectores oprimidos por el autoritarismo. Todo cambio de régimen político, ya sea en la dimensión del acceso o en la del ejer-

---

de este argumento es difícil de negar. Francia (bajo Luis XIV y Luis XV) y Prusia (bajo Federico Guillermo, Federico Guillermo I, y Federico II, el Grande) fueron los primeros países en desarrollar una administración burocrática moderna, y cada país lo hizo con el feroz estímulo de la amenaza militar del otro —una carrera que empezó en 1640 aproximadamente—. Es notable que las reformas Stein-Heidenberg, que Weber cita como la máxima expresión de racionalización de la administración pública (probablemente la inspiración de su tipo ideal), fueran introducidas tras la derrota de Jena en manos del ejército napoleónico (1806). Ahora bien, es preciso introducir dos salvedades, una teórica y otra histórica, para compensar la sobresimplificación con que me estoy manejando. La salvedad histórica es que, entre las potencias de Europa, el argumento sólo se aplica a Francia y Alemania, pues Inglaterra se burocratizó con posterioridad (y aún entonces lo hizo a medias), en parte debido, precisamente, a su peculiar posición geopolítica. La salvedad teórica es que obviamente Weber elaboró fuertes argumentos acerca de la afinidad electiva entre capitalismo y burocracia. En este texto, por razones expositivas, reduje la complejidad de su argumentación a la línea de análisis que elabora Otto Hintze (1970).

cicio, implica conflictos de intereses. Esos cambios sólo se consuman si hay actores que están interesados en llevarlos a cabo e, igualmente importante, si son capaces de producirlos. Distintas instituciones, afectan a distintos actores, tanto en sus intereses como en su poder relativo.

De aquí se desprende una observación sencilla pero, por las razones expuestas más arriba, largamente desatendida: en la mayoría de los países de América latina aparecieron en el transcurso de su historia actores interesados en la democratización que, con el tiempo, adquirieron el poder suficiente para concretarla. En cambio, en países como la Argentina, Brasil y México no han existido actores interesados en la burocratización o, si los hubieron, no tuvieron la capacidad requerida para reformar las prácticas tradicionales de ejercer el poder.

La experiencia de América latina devuelve a su vez una advertencia clave con respecto de lo que *no* se puede generalizar: la burocratización no precede necesariamente a la democratización.

Estas observaciones, a pesar del nivel de generalidad en que están formuladas, pueden proveer la primera pista para identificar con mayor precisión las causas de la persistencia del patrimonialismo en América latina. La literatura sobre América latina, centrada en cuestiones de acceso, sólo concibió un clivaje político —fuerzas democráticas *versus* fuerzas antidemocráticas— y, en consecuencia, tiene dificultades para entender los procesos de cambio y persistencia de las formas del ejercicio del poder del estado. A pesar de su preeminente importancia teórica y política, sugiero que el clivaje democracia/anti-democracia no es el único y, quizá más importante, que se cruza con el clivaje fuerzas patrimonialistas *versus* fuerzas anti-patrimonialistas.

¿Cuántos y qué tipo de actores políticos se encuentran a uno y otro lado del clivaje del patrimonialismo? ¿Cómo se originaron? ¿Cuál es su poder relativo? ¿Por qué han sido tan fuertes las fuerzas patrimonialistas —o tan débiles sus antagonistas— en la Argentina, Brasil y México? ¿Qué ocurrió en Chile, Costa Rica y Uruguay, donde los poderes patrimonialistas no existieron o fueron exitosamente desplazados?

Está bastante claro que los regímenes políticos pueden ser burocráticos y democráticos a la vez si la burocratización precede a la democratización (la lección europea). Pero es muy poco lo que sabemos acerca de cómo se desarrolla la historia de los regímenes que democratizaron el acceso en un contexto donde el patrimonialismo es la forma de ejercicio predominante. ¿Podrán alguna vez ser burocráticos? ¿Cuál es el peso de las trayectorias y las secuencias de los procesos de democratización y de burocratización? (el interrogante latinoamericano).

Asimismo, la conjetura acerca del cruzamiento de los clivajes del patrimonialismo y la democracia descubre interrogantes que hasta ahora permanecían ocultos o se formulaban con gran imprecisión. ¿Por qué algunos actores democráticos

no sólo se resisten a combatir el patrimonialismo sino que contribuyen a su reproducción y expansión? ¿Cómo explicar que los vetos contra la mejoras de la calidad del ejercicio del poder político sean levantados por algunos de los mismos actores que promovieron el advenimiento de la democracia? ¿Qué esperar del hecho de que algunos de los partidos y líderes políticos más poderosos del continente —actores decididamente interesados en mantener la democracia y, por cierto, los mejor ubicados para hacerlo— tengan fuertes intereses creados en la continuidad de prácticas patrimonialistas como el clientelismo, la corrupción y el nepotismo?

Las respuestas a estos interrogantes están fuera de mi alcance. De todas maneras, creo que un buen punto de partida para hallarlas consiste en investigar los orígenes y las causas de la persistencia del patrimonialismo como forma de ejercicio del poder en América latina.

## II. Sobre los orígenes del patrimonialismo como tipo de régimen

En parte debido a la poca atención que recibió la diferencia entre el acceso y el ejercicio del poder, no hay hipótesis explícitas con respecto a las causas del patrimonialismo en América latina. Sin embargo, no es difícil imaginar qué explicaciones ofrecerían las corrientes teóricas que animaron los debates sobre el desarrollo político en la región. Propongo recrear con trazos muy gruesos las posiciones polares de este debate. De las dificultades que una y otra enfrentan se pueden derivar importantes advertencias para abrirse paso en la búsqueda de una respuesta satisfactoria a la cuestión de las causas del patrimonialismo en América latina.

La primera explicación subrayaría factores culturales. Un extenso cuerpo de literatura sostiene que la tradición hispánica y católica define las pautas básicas de hacer política en América latina<sup>14</sup>. El patrimonialismo, el corporativismo y el organicismo son, según ésta literatura, “concepciones” de ejercer el poder que se difundieron en América latina con la colonización española y portuguesa y dominan la vida política desde entonces.

Los detalles de esta explicación son menos interesantes que sus problemas. El principal de ellos es empírico: las experiencias de Chile, Costa Rica y Uruguay refutan la hipótesis cultural. Los tres son países católicos, todos fueron colonias españolas, pero, en distintos momentos, construyeron una administración burocrática del poder del Estado<sup>15</sup>.

---

14. El mejor destilado del enfoque cultural es Wiarda (1974). En esta compilación véanse especialmente las contribuciones de Wiarda y Morse.

15. Seligson y Booth (1993) estudian el contraejemplo de Costa Rica como el problema

La otra explicación proviene de la economía política<sup>16</sup>. Según esta explicación, la historia del patrimonialismo habría comenzado con la industrialización, y su persistencia se debería al papel que le cupo al Estado en ese proceso. La crisis del modelo agro-exportador de fines de los años 30 ofreció a quienes controlaban los recursos del Estado la oportunidad de manipular la política económica para crear actores sociales que renovarían y expandirían su base de apoyo político: la coalición "populista". Con la estrategia de intensificar la industrialización, satisfacer las demandas de los actores sociales activados en el proceso (industrias locales y sindicatos) y asegurar su lealtad política, el Estado expandió sus funciones e inició una intervención masiva en la economía por medio de subsidios, aranceles, controles de precios y empresas públicas. Central en esta visión es la tesis del efecto *boomerang*: el Estado, originalmente un actor autónomo, terminó siendo colonizado por los actores sociales alumbrados por sus propias intervenciones. El patrimonialismo sería el legado persistente de aquella coyuntura crítica. Como los principales actores económicos deben su existencia a la protección especial del Estado, la dinámica política se reduce a la captura de sus recursos y a la extensión de prebendas clientelísticas<sup>17</sup>.

El principal problema de esta explicación es que las prácticas patrimonialistas son mucho más viejas que las coaliciones populistas. De hecho, la disponibilidad de prácticas patrimonialistas de ejercer el poder fueron una condición necesaria para la construcción de aquellas coaliciones. El patrimonialismo no fue una creación de los líderes populistas, sino, más bien, un recurso cuyas virtudes políticas eran largamente conocidas en la región<sup>18</sup>.

Así planteadas, la explicación económico-política y la cultural revelan dificultades opuestas: la primera falla en la dimensión tiempo (el patrimonialismo es anterior al populismo) y la segunda falla en la dimensión espacio (los contraejemplos de Costa Rica, Chile y Uruguay). Ambas dificultades son útiles advertencias para cualquier nuevo intento de explicar el patrimonialismo en América latina.

---

empírico de los enfoques culturalistas. Véase más adelante la cita a Barrington Morre (n. 20) para una sucinta formulación de la crítica teórica contra los modelos culturales.

16. Aunque esta explicación no hace referencia explícita al patrimonialismo, sí pretende explicar lo que sería su componente central: la corrupción como práctica sistemática y generalizada en la conducción de los asuntos políticos.

17. Un buen ejemplo de este modelo de explicación es Cavarozzi (1983).

18. De los muchos interrogantes que todavía plantea el populismo del segundo cuarto de siglo en América latina, el que encuentro más paradójico es: ¿cómo es posible que los movimientos populistas renovaran tanto la política y la economía de países como la Argentina, Brasil y México haciendo uso de estrategias políticas tan tradicionales como el patrimonialismo?

Ahora bien, la dificultad en la dimensión tiempo no sólo es un llamado de la historia. También plantea la exigencia de desembarazarse de al menos dos supuestos generalizados en la teoría de los regímenes políticos.

Primero, estudiar el patrimonialismo en América latina requiere abandonar el molde del “cambio político” y la pregunta “¿cómo cambian los regímenes?”<sup>19</sup>. El patrimonialismo no es cambio, sino continuidad, un concepto que a la ciencia política contemporánea parece no interesarle, lo cual, a su vez, se debe a un segundo supuesto<sup>20</sup>.

El segundo supuesto es que los regímenes contemporáneos de América latina son fenómenos nuevos. Sin embargo, la novedad es sólo la mitad de estos regímenes. Curiosamente, se trata de la mitad que a los teóricos de la “calidad” ya dejó de interesarles. Lo nuevo de estos regímenes es la forma de acceso –la democracia–, y la “baja calidad”, la *problématique en vogue*, es una cuestión que, bien entendida, no se refiere más que a la persistencia de una vieja forma de ejercicio –el patrimonialismo–. Al no separar cuestiones de acceso y de ejercicio, la teoría de la democratización estudia lo viejo bajo el supuesto de que es nuevo y, en consecuencia, busca sus causas en fenómenos de corto plazo, como el tipo de transición desde el autoritarismo, la crisis y la reforma económicas, o la “crisis de la representación”. Como se lleva a cabo en el lugar equivocado, la búsqueda no tiene resultados.

La explicación del patrimonialismo en América latina tiene por lo tanto que ser histórica y, a la vez, sensible a las diferencias entre países como la Argentina y Brasil por un lado y Chile y Uruguay por el otro. La exigencia es aclarar las continuidades en la dimensión tiempo –lo que la economía política del populismo y la teoría de la democratización no pueden hacer– y explicar las variaciones en la dimensión espacio –la mayor falla empírica de la tradición culturalista–.

Mi explicación del patrimonialismo en América latina se centra en el proceso de construcción del Estado. Para elaborar esta explicación me he servido de las he-

---

19. Paráfrasis del título del manual de Leonardo Morlino (1980).

20. No encontré forma más evocativa de criticar el supuesto del cambio político que el siguiente párrafo de Barrington Moore (1966, pp. 485-486): “There is a widespread assumption in modern social science that social continuity requires no explanation. Supposedly it is not problematical. Change is what requires explanation [...] The assumption of inertia, that cultural and social continuity does not require explanation, obliterates the fact that both have to be recreated anew in each generation, often with pain and suffering. To maintain and transmit a value system, human beings are punched, bullied, sent to jail, thrown into concentration camps, cajoled, bribed, made into heroes, encouraged to read newspapers, stood up against a wall and shot, and sometimes even taught sociology. To speak of cultural inertia is to overlook the concrete interests and privileges that are served by indoctrination, education, and the entire complicated process of transmitting culture from one generation to the next”.

ramientas conceptuales del vasto cuerpo de literatura que desde hace dos décadas y media debate la formación del Estado en Europa<sup>21</sup>.

La premisa de este debate es bastante sencilla. El Estado moderno es el resultado de una larga lucha entre distintos centros de poder militar que compitieron por subordinarse unos a otros y por controlar territorios y poblaciones vecinos. Los centros de poder derrotados quedaron incorporados al territorio de los vencedores. El proceso de anexión/subordinación llegó a su conclusión cuando los centros militares se hallaron en paridad de condiciones (o cuando las diferencias de poder llegaron a ser tan pequeñas que, para la potencia superior, los costos de la guerra eran mayores que los beneficios derivados de la conquista).

Ahora bien, de esta sencilla premisa se desprenden dos poderosas observaciones.

- *El impacto de la geografía política.* Los territorios anexados no eran todos iguales y, en consecuencia, la anexión no se llevó a cabo en los mismos términos en todas las regiones. Para Charles Tilly, los “guerreros” tuvieron que vérselas con dos tipos muy distintos de territorios y poblaciones: ciudades *versus* zonas rurales<sup>22</sup>. Conquistar una ciudad requería estrategias militares, niveles de violencia y negociaciones políticas muy distintos de los que demandaba la anexión de una zona rural. De forma análoga, los aparatos que los guerreros construyeron para administrar los distintos territorios conquistados difirieron enormemente de un lugar a otro. En los territorios con poblaciones menos organizadas y más pobres, los guerreros se impusieron fácilmente y debieron entregar pocas cosas a cambio de la sumisión. En cambio, las zonas más ricas y urbanizadas pudieron poner un precio mayor a su subordinación. Como sus poblaciones producían y controlaban recursos vitales para la actividad de los guerreros, la sumisión al Estado fue un proceso cuasi-contractual: impuestos y obediencia a cambio de derechos. De este modo, por ejemplo, aunque ambos procesos desembocaron en la construcción de un Estado moderno, el control sobre las ciudades holandesas y la incorporación de las estepas rusas se logró por vías diferentes.
- *El peso de la historia política.* En segundo lugar, las diferentes vías de construcción del Estado acarrearón consecuencias de largo alcance en el tiempo.

---

21. Suele considerarse a Tilly (1974a; 1975b) y Finer (1975) como los precursores del debate, a pesar de que buena parte de sus propuestas teóricas ya estaban contenidas en Hintze (1970). Véanse Tilly (1985; 1990) para un refinamiento de los argumentos originales, y Downing (1992), Spruyt (1994) y Ertman (1997) para las giros recientes de este debate.

22. Tilly (1990: caps. 1 y 2).

Los rasgos centrales de los Estados europeos contemporáneos (desde sus aparatos administrativos hasta lo que yo aquí conceptualicé como régimen político en sus dos dimensiones) reflejan la historia de aquellas negociaciones entre los guerreros y las poblaciones que subordinaron.

Con estas dos observaciones acerca del peso de la geografía y la historia políticas, a continuación resumo los resultados más relevantes de mi investigación sobre la formación del Estado en América latina y su importancia en la génesis de la forma patrimonialista de ejercicio del poder<sup>23</sup>.

1. Los procesos de construcción del Estado en la Argentina, Brasil y México fueron muy diferentes de los desarrollos que desembocaron en la creación del Estado en Costa Rica, Chile y Uruguay<sup>24</sup>.
2. La presencia de poderes regionales es lo que distingue a los primeros de los segundos.
3. El origen de estos poderes regionales en la Argentina, Brasil y México hay que rastrearlo en el período colonial y en las primeras décadas de la independencia, lapso en que crearon organizaciones patrimoniales que les permitieron controlar a las poblaciones locales<sup>25</sup>.
4. Los poderes regionales, por supuesto, nunca fueron tan fuertes como el centro político que terminó por imponerse. Sin embargo, su subordinación estuvo lejos de ser completa. Aunque no pudieron retener una fuerza militar autónoma, estos actores regionales tuvieron el poder suficiente como para forzar un compromiso *de facto* con los constructores del Estado.

---

23. Mazzuca (1999). Este texto también lo escribí con el apoyo del Woodrow Wilson Center y se puede solicitar al departamento de ciencia política de la Universidad de California en Berkeley.

24. Para una excelente mirada de conjunto, véase Bushnell y Macaulay (1994).

25. Una fuente riquísima para la formación de lo que hoy llamaríamos poderes patrimoniales en tiempos de la colonia son los informes que sirvieron al diseño de las reformas borbónicas de la administración americana; véase especialmente Juan y Ulloa (1978), que contiene el informe que redactó Antonio de Ulloa durante su estadía en Ecuador y Perú entre 1736 y 1745. Como literatura secundaria, véase McFarlane (1996). Para el patrimonialismo en Brasil durante el siglo XIX, véase Graham (1990). Sobre las consecuencias de largo plazo del patrimonialismo en el Estado brasileño, véase Urcochea (1980). El fenómeno de los caudillos de la primera mitad de siglo está tratado en Lynch (1992). Este texto es un buen relato de los orígenes de las prácticas patrimonialistas de ejercer el poder en el centro político, pero no presta atención a la proliferación de esas prácticas a nivel subnacional. Para los caudillismos regionales en la Argentina véanse Lafforgue (1999) y la compilación de Goldman y Salvatore (1998), especialmente la Introducción, la contribución de Goldman y Tedeschi y la de Myers.

5. Los poderes regionales renunciaron a sus ejércitos privados pero, a cambio, preservaron los recursos políticos que garantizaban su dominio a nivel local, a saber, el uso discrecional de los fondos públicos regionales y una arrolladora influencia en la resolución de los conflictos civiles de la zona<sup>26</sup>.
6. ¿Cuáles fueron las consecuencias de estos compromisos para la dimensión del ejercicio del régimen político? Desde el punto de vista de los constructores de lo que a la postre serían los Estados nacionales de la Argentina, Brasil y México, el proceso no estuvo exento de costos. Para monopolizar la violencia, los constructores del Estado debieron aceptar que los poderes regionales preservaran su organización patrimonialista y, en consecuencia, que quedaran informalmente excluidos de los sistemas legales e impositivos nacionales que habitualmente acompañan la creación del Estado. En cuanto al resultado del proceso de construcción del Estado, en la Argentina, Brasil y México, detrás de instituciones formalmente nacionales, quedaron consagrados en la práctica un sistema legal heterogéneo y un sistema impositivo fragmentado.

Me apresuro a reconocer que esta explicación es incompleta en varios sentidos. Éstas son las dos limitaciones más importantes que alcanzo a advertir.

Primero, ¿cómo entender el tránsito desde la consagración de poderes patrimoniales locales a la generalización del patrimonialismo como forma de régimen político nacional?

Segundo, la construcción del Estado no es de ningún modo la única "coyuntura crítica" que atravesaron los países de América latina. Desde la formación de los Estados nacionales hasta la actualidad se han producido cambios demasiado grandes en la vida política y social de la Argentina, Brasil y México como para dejarlos de lado. Dar por sentado la inmunidad del patrimonialismo frente a estos cambios sería eludir un problema de investigación tan complejo como interesante, colocando en la premisa teórica lo que en realidad debería ser probado o rechazado por la investigación histórica.

---

26. Para entender la historia política de la primera mitad de siglo de lo que más adelante se convertiría en el Estado argentino, Chiaramonte (1993 y 1997) plantea la convincente tesis de la multiplicidad de soberanías regionales. ¿Cómo es posible que la historia política argentina desconozca las consecuencias de largo plazo de esta multiplicidad de soberanías en el punto de partida? El "federalismo constitucional" es la única consecuencia analizada, como si allí se terminara la historia de los poderes regionales. A mi entender, tanto o más importante es el "regionalismo informal" que quedó consagrado durante el proceso de construcción del Estado, esto es, la preservación —en abierto conflicto con la ley escrita nacional y la constitución federal— de las pautas tradicionales de administrar justicia, reclutar "funcionarios" y manejar el dinero público a nivel provincial.

No estoy en condiciones de dar siquiera una respuesta tentativa a estos problemas. Sin embargo, quisiera sugerir algunas vías de investigación.

Una explicación genética del patrimonialismo es largamente necesaria y el proceso de construcción del Estado parece ser un lugar adecuado para comenzar a buscarla. Más aún, me resulta difícil imaginar una explicación genética del patrimonialismo que evite saldar cuentas con aquella coyuntura crítica.

Para poner a prueba la tesis de la persistencia del patrimonialismo desde comienzos de la construcción nacional, la mejor estrategia de investigación parece ser seleccionar las coyunturas críticas más importantes de este siglo y estudiar si éstas afectaron el modo de ejercicio y cómo lo hicieron. Es razonable suponer que la resistencia del patrimonialismo frente a coyunturas críticas es más difícil de probar que su persistencia en tiempos de normalidad.

En principio, parecería que la industrialización y la democratización son los *tests* más exigentes para la tesis de la persistencia del ejercicio patrimonialista. Los primeros indicios con respecto a la trayectoria del patrimonialismo frente a estas coyunturas, sin embargo, no sólo no refutan la tesis de la continuidad sino que parecen reforzarla.

**Democratización.** Tanto en la primera mitad del siglo como en la década del ochenta, las aperturas en la forma de acceso en Brasil y la Argentina propiciaron un mayor protagonismo de los partidos políticos y el Congreso. Estas instituciones estuvieron lejos de plantear un desafío a los poderes patrimonialistas regionales. En muchos casos, ocurrió todo lo contrario: les facilitaron la oportunidad de expandir su importancia. Con los partidos políticos, pudieron extenderse a nivel nacional. Difícilmente un partido político que pretendiera obtener la mayoría electoral a nivel nacional podía evitar compromisos mutuamente convenientes con los poderes patrimoniales regionales. A cambio de los votos de sus clientelas locales, los poderes regionales obtuvieron sobrerrepresentaciones en el Congreso nacional, posiciones claves en el poder central, y un acceso a los recursos del presupuesto nacional que les permitió fortalecer sus bases de poder<sup>27</sup>.

**Industrialización.** Si la tesis de Gibson (1997) es correcta, la coalición política que intensificó la industrialización sustitutiva en México y la Argentina era sólo

---

27. En parte porque este relato se basa en el caso argentino, la tesis no es tan radical como podría ser: en Brasil, por mucho tiempo, los partidos políticos no fueron más que redes cambiantes de alianzas entre jefes patrimoniales locales. Véase Mainwaring (1999: caps. 3, 4 y 6). Hagopian (1996) es un argumento en favor de la persistencia y adaptación de los poderes regionales brasileños frente a otra coyuntura crítica: el ascenso del autoritarismo tecnocrático de mediados de los '60. Sobre los problemas de sobrerrepresentación en toda América latina, véase Snyder y Samuels (1999). Menos interesante que los efectos de la sobrerrepresentación, según creo, son sus orígenes, clara medida de la edad de los poderes patrimoniales regionales.

parcialmente urbana. La otra mitad, crítica para su éxito electoral, estaba compuesta por una red de poderes patrimoniales regionales (“la periferia” de “partidos conservadores”) que encontró en el llamado de la sub-coalición metropolitana una nueva ventana de oportunidad para expandir sus bases de poder.

### III. Escenarios

En la sección anterior la atención estuvo puesta en el pasado. Esta sección, en cambio, mira al futuro. ¿Cuáles son los posibles escenarios de la combinación de democracia y patrimonialismo en los países de América latina?

La distinción entre acceso y ejercicio, como vimos, plantea la existencia de clivajes cruzados: el clivaje que divide a los actores políticos en patrimonialistas y anti-patrimonialistas (o pro-burocráticos) por un lado, y el clivaje que los divide en autoritarios y demócratas por el otro.

El conflicto alrededor del régimen político es, según estas distinciones, el doble de complejo que lo que sugiere la literatura sobre la democratización (véase la figura 2). Esta literatura, al reducir todos los problemas a cuestiones de acceso, se maneja con un sólo par de adversarios políticos: democráticos *versus* antidemocráticos. De este modo, corre el doble riesgo de considerar “autoritarios” a los actores demócratas-patrimonialistas y de considerar “democráticos” a los actores autoritarios-burocráticos.

Figura 2. Los Clivajes del Régimen Político.

Actores en conflicto por el ejercicio:  
Patrimonialistas *versus* Burocráticos

Actores en  
conflicto por  
el acceso:  
Demócratas  
*versus*  
Autoritarios

Demócratas-patrimonialistas DP	Demócratas-burocráticos DB
Autoritarios-patrimonialistas AP	Autoritarios-burocráticos AB

¿Cómo pueden desarrollarse los conflictos entre los actores a uno y otro lado de ambos clivajes? En otras palabras, ¿cuáles son las tendencias de cambio de los regímenes políticos latinoamericanos?

1. *La democratización favorece la burocratización: la hipótesis optimista.*

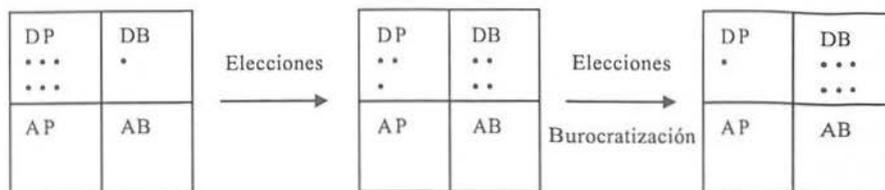
Este escenario se basa en la hipótesis de que la democratización del acceso mejora la calidad del ejercicio. Esta hipótesis toma al pie de la letra la idea de que las elecciones democráticas son un mecanismo de selección de gobiernos. La población sanciona con su voto a los gobiernos corruptos, y los nuevos gobiernos, para no correr la suerte de los anteriores, se esmeran por satisfacer las preferencias anti-patrimonialistas del electorado<sup>28</sup>. En otras palabras, el electorado disciplina a los partidos políticos en el camino de la burocratización: obliga a los actores que se sitúan en el cuadrante demócrata-patrimonialista a moverse al cuadrante demócrata-burocrático bajo la amenaza de liquidar sus chances electorales.

La viabilidad lógica de este argumento no debe ocultar sus dificultades prácticas. Primero, del lado de los partidos políticos tiene que haber al menos una oferta clara en el cuadrante demócrata-burocrático (de lo contrario, el escenario es el 2 o el 4 que presento más abajo). Segundo, del lado del electorado, la lucha anti-patrimonialista tiene que ser una preferencia importante. Esta condición, hasta ahora, ha sido difícil de hallar en América latina, sobre todo porque otros problemas políticos —como la inestabilidad económica y un desempleo de dos dígitos— ganaron la agenda pública. Ahora bien, ¿qué ocurre si la emergencia económica se alivia? Es difícil que los partidos puedan quedarse en el cuadrante patrimonialista sin perder votos. Esto parece estar ocurriendo en la Argentina y Brasil, con algunos resultados alentadores. En la Argentina se formó una coalición política entre el tradicional partido radical y un desprendimiento progresista del peronismo cuyo mayor pegamento parece ser la ubicación en el cuadrante demócrata-burocrático, que en la política local equivale a levantar la consigna “anti-corrupción” contra el gobierno de Menem. Con esta consigna, la Alianza (así se llama la coalición) conquistó la intendencia de la capital del país y optó por cumplir su promesa de transparencia. Este fenómeno extraordinario en la vida política del país en parte explica que dos años más tarde la Alianza haya podido desplazar al peronismo del poder luego de diez años de gobierno. Algo similar está ocurriendo en los estados del Sur de Brasil, donde el *Partido Trabalhista* encontró que colocarse en el cuadrante burocrático es la mejor estrategia para ganar terreno entre los sectores del electorado que tradicionalmente resistieron sus propuestas de izquierda. Las novedosas iniciativas de la gobernación de Río Grande do Sul, liderada por el *trabalhista* Ovidio Dutra, en relación con la transparentación de las cuentas públicas, también son resultados alentadores de este camino.

---

28. Usaré “burocrático” y “anti-patrimonialista” como términos intercambiables.

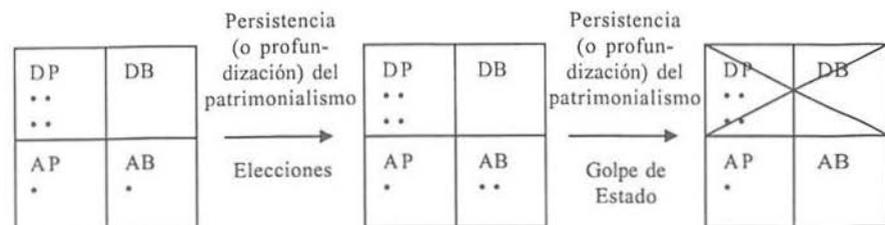
La tendencia “optimista” se podría representar de la siguiente forma (los puntos representan la población de líderes y partidos políticos):



## 2. La falta de burocratización amenaza la democracia: la hipótesis alarma.

Este escenario se basa en la hipótesis de que la persistencia de prácticas patrimonialistas de ejercer el poder termina socavando la legitimidad de la democracia como forma de acceso. La declinación de la democracia ocurriría luego de que el electorado probara a varios partidos políticos y ninguno le diera los resultados exigidos. Según esta hipótesis, en caso de que los gobiernos en los que se deposita la confianza terminen siendo tanto o más corruptos que los gobiernos reemplazados, el electorado pierde su confianza en la democracia como mecanismo de selección de liderazgos políticos. Para que se produzca este resultado, la condición es que todos los líderes y partidos políticos se mantengan en el cuadrante demócrata-patrimonialista a pesar de la sanción electoral y que el cuadrante demócrata-burocrático haya permanecido vacío todo el tiempo. Bajo estas condiciones, la población puede terminar apoyando a actores más cercanos al cuadrante autoritario en busca de una solución al patrimonialismo. Una vez en el gobierno, los actores autoritarios pueden ser tan patrimonialistas como sus predecesores democráticos, pero ya la población no tiene la posibilidad de reemplazarlos. El ascenso de Fujimori en Perú y el autogolpe posterior son el caso más cercano a esta pauta. El tiempo dirá si Venezuela y Ecuador siguen el mismo camino.

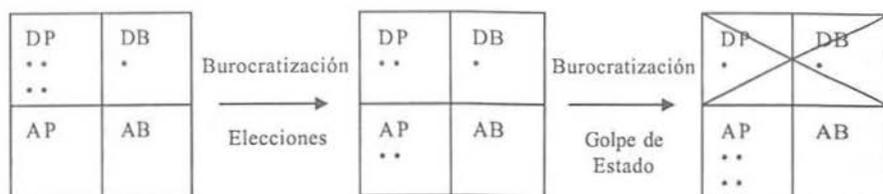
Según la tesis “alarma”, la tendencia política sería la siguiente (las rayas cruzadas indican la supresión autoritaria de los partidos políticos):



### 3. La burocratización amenaza la democracia: la hipótesis de la cautela.

Este escenario se basa en la hipótesis de que la democracia en América latina se sostiene porque ofrece a varios actores poderosos la posibilidad de realizar sus intereses por medio de prácticas patrimonialistas. La conjetura que se deriva de esta hipótesis es que, si se dismantelaran el clientelismo y la corrupción, buena parte de los actores que sacaban provecho de ese modo de ejercer el poder se volverían contra la democracia y pondrían en peligro su estabilidad. Si se insistiera con la necesidad de dismantelar las redes clientelísticas y comenzara a haber medidas concretas en ese sentido, los actores del cuadrante demócrata-patrimonialista podrían hallar que es más costoso tolerar a los actores del cuadrante demócrata-burocrático que suprimirlos. En consecuencia, se moverían al cuadrante autoritario-patrimonialista, debilitando la coalición pro-democrática.

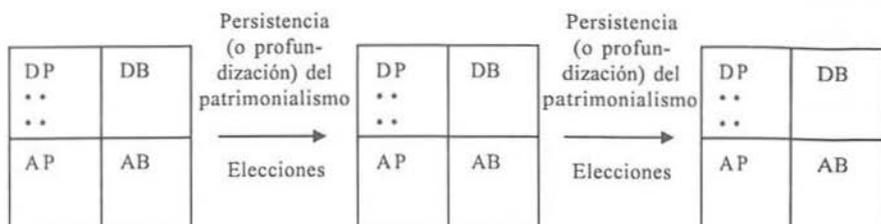
La tesis "cautela" se puede representar de este modo (el actor del cuadrante DB se halla en el poder en las dos primeras secuencias):



4. La democratización es indiferente con respecto a la burocratización: la hipótesis cínica. La predicción de este escenario es la persistencia del *statu quo*. La democratización de los ochenta en la Argentina y Brasil (y la eventual democratización que México pospuso para el siglo que viene), no va a cambiar el "orden de las cosas" en materia de ejercicio. La hipótesis de este escenario es que el patrimonialismo es un equilibrio estratégico y que todos los líderes y partidos tienen intereses creados en mantenerse en el cuadrante demócrata-patrimonialista. Más aún, según esta hipótesis, es altamente improbable que se organicen movimientos en contra de las prácticas patrimonialistas de ejercicio. La razón es la siguiente: mientras los costos ocasionados por el patrimonialismo se hallan dispersos en pequeñas cuotas entre la gran mayoría de la población, sus beneficios están concentrados en la minoría que controla y se rota el poder político. De este modo, la mayoría encuentra que los costos de organizarse son mayores que los beneficios que puedan resultar de la reforma burocrática. Ante esta situación, los partidos políticos, para garantizar la continuidad del ejercicio patrimonialista y los beneficios derivados de él, acuerdan de forma tácita o explícita (aunque siempre de forma oculta) no denunciarse ni con-

trolarse mutuamente. En el momento 1, el partido de oposición no toma ninguna iniciativa seria contra los actos de corrupción del partido en el gobierno para evitar represalias semejantes cuando sea suyo el turno del ejercicio patrimonial del poder en el momento 2.

Según la hipótesis cínica, el acceso democrático al poder se mantendrá a lo largo del tiempo, pero también lo hará el ejercicio patrimonialista o de “baja calidad”:



¿Cuáles son las vías de salida de este escenario? Como ninguno de los partidos existentes tiene incentivos para salir del equilibrio bajo las circunstancias predominantes, el cambio depende o de un cambio de circunstancias o de la aparición de un partido ajeno al equilibrio. Cambio de circunstancias: el *rational choice* propone la tesis de la “catástrofe”, cuyos ejemplos más conocidos son las guerras o una crisis económica tan profunda —quizá como consecuencia de la profundización de las prácticas patrimonialistas— que transforman las preferencias de los partidos políticos patrimonialistas y los induce a adoptar posiciones burocráticas. Me resulta más interesante la posibilidad de la aparición de un tercer partido ajeno al equilibrio patrimonialista. Por cierto, este escenario puede en ocasiones presentar los incentivos para la aparición de un partido “anti-patrimonialista”: en un contexto de normalidad económica, una consigna “anti-corrupción” creíble puede encontrar la recompensa de un nicho electoral importante. Este fenómeno podría transformar un escenario 4 en un escenario 1. Para que ello ocurra se tienen que dar al menos dos condiciones: a) Que el nuevo partido no sea cooptado por los partidos tradicionales (la duda que en la Argentina plantea la suerte del Frepaso, la nueva fuerza política que aliada a la UCR desplazó al peronismo del poder). b) Que el nuevo partido tenga un claro compromiso democrático, de lo contrario, el nuevo destino es el escenario 2.

*Recomendaciones políticas.* La teoría de la democratización, que reduce todos los conflictos alrededor del régimen político la lucha entre actores democráticos *versus* actores autoritarios, está destinada a oscilar entre la recomendación inocente y la crítica imprudente.

La recomendación inocente se deriva de no advertir que no todos los actores democráticos están interesados en mejorar la "calidad" del ejercicio del poder (los supuestos de la democratización trabajan en contra de ello). Habitualmente esta recomendación es una receta de reforma institucional: reformas del sistema de justicia, leyes de transparencia de la gestión pública, creación de nuevas agencias de control, reformas de "segunda generación", y otras por el estilo. No es que estas recomendaciones no contengan intenciones nobles. Su problema es que son ciegas con respecto al hecho de que las reformas de nada sirven si su efectividad depende de actores que, como los patrimonialistas, tienen una larga experiencia en eludir la ley y los controles públicos. "Fachada" es una descripción legítima y precisa de las reformas pro-burocráticas sancionadas por actores patrimonialistas. A pesar de una letra legal cada vez más exigente y sofisticada, nada cambia en la actividad política de todos los días. La distancia entre el *pays légal* y el *pays réel*, entre las instituciones formales y las informales, se agranda y, como consecuencia, se consolida el escenario 4 o aparece la amenaza del escenario 2.

La crítica imprudente es la reacción al fracaso de la recomendación inocente. Si la recomendación inocente suponía que todos los actores democráticos era anti-patrimonialistas, la crítica imprudente cree que todos los actores democráticos son archi-patrimonialistas. El peligro de esta crítica es que deslegitima a todos los actores democráticos por igual, sean patrimonialistas o no.

Para evitar estos errores es preciso distinguir el acceso al poder del ejercicio del poder, e identificar los distintos intereses en juego en cada caso. Es obvio que la situación ideal es la aparición y el fortalecimiento de actores situados en el cuadrante democrático-burocrático. Ahora bien, mientras estos actores no aparezcan, conviene evitar tanto la recomendación inocente como la crítica imprudente: es preferible convivir con un millón de actores democráticos-patrimonialistas que tener que someterse a un actor autoritario-burocrático.

Mi sugerencia en este texto fue que el concepto de democratización está agotado y que es menester encontrar herramientas teóricas con mayor capacidad heurística. Esta sugerencia no implica en absoluto abandonar la agenda de problemas de la literatura dedicada a América latina. Todo lo contrario: si se reemplaza el concepto de democratización por el de burocratización (o cualquier otro que capture específicamente la problemática del ejercicio del poder, y que no la reduzca a las cuestiones de acceso o directamente la ignore), los problemas que más preocupan a esta literatura van a ser mejor identificados y, en consecuencia, serán mayores las posibilidades de encontrarles una explicación teórica y, *mutatis mutandis*, una solución política.