

REVISIÓN AL INDICADOR DE CLIENTELISMO-PATRONAZGO DE JORGE P. GORDIN

REVIEW OF THE JORGE P. GORDIN CLIENTELISM-PATRONAGE INDICATOR

Luis Francisco García Espinal / Claudio Rodríguez Santana

Universidad Pablo de Olavide

[lgarciaespinal@gmail.com]

[claudiormd@gmail.com]

Recibido: septiembre de 2013

Aceptado: noviembre de 2013

Palabras clave: Indicador, patronazgo, relación diádica, contingencia, pork-barrel.

Key words: Indication, clientelism, patronage, dyadic relationship, contingency, pork-barrel.

Resumen: En el siguiente texto se expone una visión crítica del Working paper de Jorge P. Gordin “La sustentabilidad política del clientelismo: Teoría y observaciones empíricas en América Latina”, publicado por la Fundación CIDOB en julio de 2006. En este Working paper se presenta un indicador para la medición del clientelismo-patronazgo, así como dos casos de estudio utilizando la metodología y los procesos que el autor propone. El término clientelismo es un concepto sobre el que los académicos no han dado una definición definitiva, pero existe una aproximación común a través de la que es posible identificar una relación clientelar. Por ello, la crítica se centrará en la poca fidelidad para con el concepto y la imposibilidad de ser un indicador *cross-national*.

Abstract: The following text shows a review of the working paper of Jorge P. Gordin “La sustentabilidad política del clientelismo: Teoría y observaciones empíricas en América Latina”, published by Fundación CIDOB on June 2006. The mentioned working paper presents an index by which we can keep track of clientelism-patronage as well as two case studies. Both cases are treated by the suggested index. Academics have not shaped a final concept for clientelism yet, but there is a common approach about the elements through which we can identify a clientelist relationship. This common approach has four elements which have to be observable to qualify some social interactions as clientelist relationship. Hence, the critic will focus on the fidelity of the concept and the impossibility of being a cross-national index.

Introducción

El clientelismo es un fenómeno estudiado sobremanera por académicos de todos los campos que centran sus esfuerzos en la delimitación del concepto, en el análisis de su alcance, de las fronteras con otras prácticas políticas también poco enriquecedoras, del espacio y del tiempo en el que sucede. De tal manera, la sociología, la economía, la ciencia política y la antropología han utilizado distintos paradigmas para terminar de alumbrar un marco conceptual que por desgracia aún sigue sujeto a debate. La evolución de los sistemas políticos y sociales no ha podido desprenderse del clientelismo, dando buena cuenta por tanto de la capacidad de supervivencia que tiene, obviamente no por sí misma, sino por ser una práctica cuyo origen está en el hombre, en su comportamiento y en su relación con el poder.

Por otro lado, a efectos académicos y de opinión pública existe una fina línea trazada ambiguamente entre las relaciones clientelares y términos como corrupción y delito. Ello sucede debido a que éstos últimos son incubados en el *gobierno informal* (Brinkerhoff & Goldsmith, 2002). Este gobierno informal se caracteriza por basarse en relaciones socio-económicas y rutinas que subyacen más allá de cualquier sistema reglado sometido a codificación alguna. Es por ello que en este “caldo de cultivo” se generan dinámicas difusas y difíciles de conocer para todo aquél que se encuentre fuera de la maraña de relaciones.

Así pues, el clientelismo se comprende respondiendo a las preguntas ¿quiénes? y ¿cuánta distancia? Esto es; la importancia de las personas en el proceso, los lazos

que les unen y sus decisiones; y, por otro lado, la distancia que separa a los sujetos intervinientes.

Podemos afirmar, entonces, que el estudio del clientelismo ha de centrarse en la interacción de los sujetos propios, poniendo en segundo lugar el sistema político administrativo, el poder judicial y el derecho positivo. Esto significa que sería ineficaz tratar de localizar relaciones clientelares a través del estudio del gobierno formal o cualquier modificación en el mismo. En cualquier caso, tales estudios solo podrían ser utilizados para reforzar un argumento ya construido.

Este ha sido el motivo por el que hemos decidido criticar *La sustentabilidad política del clientelismo: Teoría y observaciones empíricas en América Latina* de Jorge P. Gordin. En este Working paper su autor desarrolla un indicador para poder localizar relación clientelar de patronazgo alguna en el *Street-level*. Para describir de manera general este indicador diremos que se compone del estudio de las Leyes de Presupuestos Generales en sus variaciones anuales en las partidas de gastos asignadas a personal (además de recomendar utilizarlo en el apartado de ministerios de educación, finanzas y obras públicas). Si resultase una variación al alza (o a la baja) respecto al año anterior, teniendo en cuenta que la variable control “inflación” no ha sufrido ningún despunte o repunte, el autor expone que ya estaríamos en disposición de “inferir algún tipo de relación”. Estos datos serán significativos y más fáciles de observar a mitad del ciclo económico, despejando así los incrementos debido a las campañas electorales. Además, Gordin denomina a este indicador de uso “*cross-national*”, es decir, sería óptimo y aplicable de manera internacional.

En un intento de construir y con la mayor humildad posible, nuestra crítica se centra principalmente en dos aspectos: el significado y la extensión. En la primera parte del Working paper mostramos el déficit analítico en el que incurre el indicador debido a la ausencia de relación con los elementos que componen el concepto de clientelismo. Haciendo un repaso de los mismos, observaremos aquéllos que el indicador ignora, por lo que sería demasiado arriesgado aventurarse y emitir un juicio positivo. En esta misma línea, volver al significado de clientelismo nos ayudará a separar este tipo de relación de *pork-barriling*. En último lugar nos dedicaremos a plasmar las objeciones por las que este indicador, y difícilmente otro cualquiera sobre la misma cuestión, no puede ser útil para su cometido de manera transnacional debido a las diferencias morfológicas de los sistemas políticos entre los estados.

1. Fidelidad al concepto

El concepto de clientelismo ha sido discutido en cuanto a sus características internas, por lo que varía según la composición que los estudiosos le han otorgado. Lo cierto es que existen elementos que convergen a través de los autores, conformando el núcleo de clientelismo. Estos son relación diádica, contingencia y jerarquía.

Relación diádica

La diádica es la relación que comprende a los sujetos partícipes en la interacción, los cuales están envueltos en una “amistad instrumental”, una relación de cercanía entre patrón-cliente. Es dentro de esta relación en la que se puede solicitar el producto u objeto deseado por cada parte mediante el uso de recursos de los que dispongan los actores, si bien es cierto

que esto último puede llevar la relación diádica a un aumento, es decir, una triada por el alcance del objeto de intercambio solicitado por el cliente.

Esta relación se traduce en los niveles locales en términos conexos como “lealtad” o “confianza”. Ello responde al clientelismo tradicional, donde se encuentra mayor acentuación de la dependencia y de relaciones verticales personalizadas (Jablonski, 2005). Que en la sociedad actual no se reproduzca el mismo grado de profundidad en dichas características no significa que sean relaciones en las que existe un conocimiento y trato previo entre los sujetos partícipes.

Contingencia

La contingencia es el trato de reciprocidad que se profesa en la relación, es decir, la provisión de un bien al cliente a cambio de, normalmente, apoyo político. En este sentido, la interacción sucede a través de un “trueque” de bienes, los cuales varían según los sujetos intervinientes. Diversos autores señalan el acceso a la sanidad, a la educación y a otras necesidades similares como objetos de intercambio en un puesto de trabajo público.

Hicken, por su parte, nos indica la importancia de la reciprocidad a pesar de no ser un intercambio simultáneo. Esto es debido a que se necesita primero que el político consiga tener acceso a los recursos solicitados y, una vez logrado, responder al acuerdo.

Jerarquía

Este último elemento cierra la relación clientelar dotando la interacción de asimetría por el acceso a recursos del patrón y el apoyo que “presta” el cliente. En una relación de jerarquía, el cliente está en una posición de inferioridad con respecto

al patrón, de manera que si se encuentra lejos de los recursos, el pago que efectúa el "cliente" es su voto y el voto de todos aquellos que se encuentren en su círculo de acción. En otros tiempos esta característica se encontraba muy marcada en las relaciones oligárquicas en zonas rurales.

Si el objeto de intercambio del cliente fuera otro, como la compra monetaria del uso de un recurso por parte del político, no se encontraría en una postura inferior al político, sino que pertenecerían a esferas distintas que malversan sobre el interés público. Esto significaría la diferencia entre clientelismo, patronazgo, *pork-barreling* y corrupción, soborno y delito.

Descritos a grandes rasgos estos elementos, la idea básica que hemos de extraer es que el clientelismo sucede entre personas con cierta relación previa que intercambian bienes dada su posición y acceso a determinados recursos.

La metodología propuesta trata de localizar cuantitativamente un subtipo de clientelismo: el patronazgo. Como variable dependiente utiliza la variación anual del cociente del presupuesto ministerial total y el gasto en personal. Como variable independiente, la variación anual del PIB. Como variable control, la inflación.

El indicador, por lo tanto, trata de observar la realidad del gobierno informal a través del gobierno formal. A priori podemos decir que si el elemento central de las relaciones clientelares son las personas con cierta relación o conocimiento previo, el indicador resultando positivo nos mostraría un número $X > 1$ personas. En realidad ese número sería bastante mayor que 1 para que el indicador pudiera dar datos significativos. Esto es, empíricamente sería difícil probar y constatar que el proveedor (patrón) del puesto de trabajo público

tuviera relación previa alguna de cierto grado de cercanía con cantidades que superan las decenas de personas, llegando incluso a la centena.

1.1. De elementos normativos

La implementación de políticas públicas expresadas a través de programas en los presupuestos públicos puede estar sometida a aumentos del gasto estimado, bien sea por previsiones, necesidades o una mala labor por parte del gestor público. Pero por encima de ello, están las especificidades del presupuesto público. Un ejemplo de ello es la elaboración del presupuesto en base 0 ó bien en base al gasto del año anterior. Sucede, como ya conocemos, que los presupuestos elaborados en base al gasto del año anterior contienen un incentivo perverso a realizar gasto, el cual no se reduce de un año en consideración al anterior, sino que se incrementa años tras año. Por otro lado, nos encontramos con los principios rectores del presupuesto, en concreto con los principios de especialidad.

Si nos centrásemos solo en la partida de gasto asignada a personal dejaríamos de reparar en la excepción que se encuentra en el principio de especialidad cualitativa, es decir, de créditos, para lo cual habríamos de remitirnos a las leyes de acompañamiento. Esto no quiere decir que el personal contratado sea funcionario de carrera o personal laboral fijo, sino que sin especificarse en el presupuesto público puede ser personal eventual, temporal y contratado externo. La contratación de personal eventual podría llegar a explicar fluctuaciones en la cifra final. Además, si nos centráramos en la partida de gasto en personal general sectorial del que se

trate (ministerial, consejero, etc.) dejaríamos de tener en cuenta las variaciones que sufren los empleados adscritos a un programa en concreto en cuanto a pluses legislados como trienios y sexenios. De manera que deberíamos buscar el gasto en personal en un programa determinado y realizar el seguimiento anual, pero, aún así, la metodología seguiría presentando las lagunas que hemos mostrado.

Otros argumentos de peso que nos recuerdan Brinkhoff y Goldsmith son la evolución del sistema democrático institucional, sus *outputs*, el desarrollo de los estados y sus niveles administrativos internos. Este hecho justifica la conclusión que apuntamos anteriormente. En el intento de reformar las instituciones o de avanzar en determinados programas políticos, éste, el legislador o el funcionario, pueden reconfigurar un cuerpo institucional o funcional a efectos de empleo en mitad del ciclo económico con el fin de promocionar el desarrollo.

1.2. Límites del concepto y otras interacciones

En este apartado nos centramos en diseccionar los términos “clientelismo”, “patronazgo” y “*pork-barreling*” como formas de intercambio entre el político y el votante. Es importante hacer esta distinción ya que el indicador, incurriendo en el déficit conceptual que mostrábamos antes, está más cercano de la práctica de *pork-barrel*.

Diversos autores hacen hincapié en la distancia que existe entre los sujetos en la interacción del intercambio y no tanto en el objeto. Este último puede ser la provisión de bien, sea cual sea, acordado en la “negociación tácita”. De esta manera, coincidimos con los estudiosos de este fenómeno en que el patronazgo es un subtipo de clientelismo, ya que la distancia entre los sujetos es la misma, es decir, una relación de dependencia cercana, trato cercano o lazos de parentesco. En

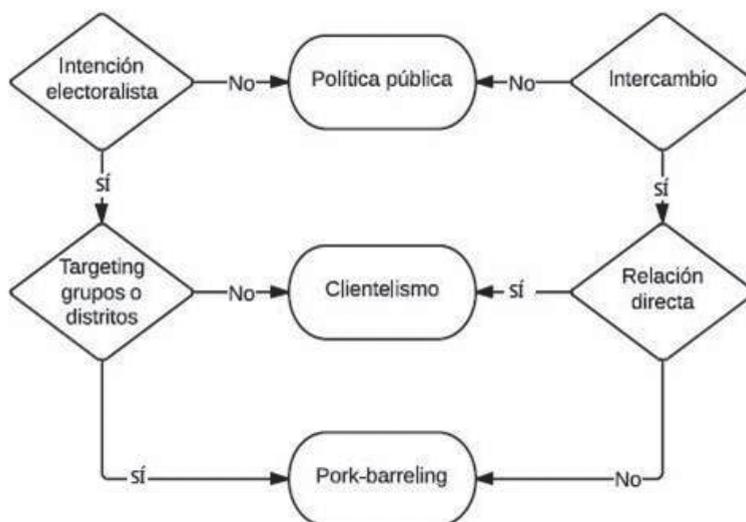


Figura 1. Elaboración propia.

este sentido, clientelismo de patronazgo solo difiere en el objeto, pues patronazgo se caracteriza por la provisión por parte del político de un puesto laboral público.

En cuanto a la diferencia que supone la distancia, podemos clasificarla mediante *relación directa y relación indirecta* (Lyne & Carroll, 2007)

Un detonante que fomenta estas prácticas de intercambio es la intención. Se persiguen unos fines que pretenden satisfacer e incrementar la función de utilidad de los actores intervinientes. Para el político siempre será obtener apoyo electoral en los comicios más próximos, aunque también puede extenderse hacia la creación de *Strongholds* o feudos (Persico, Pueblita & Silverman, 2011). Estos últimos términos son propios del *pork-barreling*, no en las prácticas clientelares en las que el objeto de intercambio es a menudo de consumo rápido.

Para concretar la existencia de *pork-barreling* existen otros elementos que hemos de observar, tales como la coexistencia del mismo partido en distintas esferas de gobierno, el modelo de organización territorial, la delimitación de competencias o participación conjunta entre las mismas y tener en cuenta el volumen creciente o decreciente de las transferencias verticales en todas sus modalidades. Estos elementos son cuestiones que sirven para perfilar su localización, que no para la separación entre el fenómeno clientelar y el fenómeno de *pork-barrel*. Pero el porqué principal para diferenciarlos radica en que el indicador, por el motivo de la relación directa/indirecta y el *targeting* a grupos, se encuentra más cercano a la noción de esta última práctica.

Otros autores coinciden con nuestro análisis aunque la diferencia que hacen es-

triba en la contingencia (Hicken, 2011). La ruta que traza Hicken parte desde la existencia de beneficios direccionados (*target benefits*). En tanto que existan, reproducen una diversificación en base al elemento “contingencia” o reciprocidad, la cual, si existe, desemboca en clientelismo y patronazgo. En cambio, si dicha contingencia es débil o no existe (o según creemos es con fines de crear una continuidad partidista en el nivel territorial) deriva en *pork-barreling*. Es este tramo, el que va desde contingencia hacia *pork-barrel*, el que hemos denominado anteriormente como “negociación tácita”. Consideramos oportuno decir que en cierto modo existe reciprocidad, ya que de otro modo la estrategia *pork* no recabaría beneficio alguno para el político. Para reforzar este concepto propio, acudimos a la intencionalidad (*volition*), la cual es necesaria dado la relación indirecta. Esto hace que resida en un plano abstracto y sobrentendido el “pago” en forma de voto por parte del electorado favorecido.

2. Imposibilidad transfronteriza del medidor

Además del espacio o marco necesario para que el patrono provea de bienes exclusivos o se sumerja en la estrategia clientelar (Kselman, 2013), la provisión del bien propio de “patronazgo” también necesita su espacio (similar al funcionamiento de la *policy window* de Kingdon). Patronazgo no es el clientelismo en el que los objetos de intercambio se consumen en un momento determinado sin prolongarse. En dicha cuestión estriba nuestro argumento, en la duración del consumo del objeto de intercambio. Es decir, si en relaciones de patronazgo el objeto es un

puesto laboral público, se trata pues de un objeto que el “cliente” consume durante el tiempo que permanezca en dicho puesto, prolongadamente, y para el acceso al mismo se necesita de su existencia o creación. Por necesidad, es un factor *sine qua non* el espacio que proporciona el proceso de políticas públicas.

Una manera de introducir al “cliente” en el puesto laboral público prometido es al abrigo de las fases por las que atraviesa un programa o una política pública. Desarrollar este argumento nos lleva al terreno del análisis de políticas públicas, cuya evolución está marcada por la interrupción y fricción entre los actores intervinientes, públicos y privados. Dichas interacciones vendrán producidas por la capacidad de movilización de los recursos a su disposición. Subirats hace compendio de los recursos encontrados por Knoepfel, Larrue y Varone; recursos humanos, económicos, cognitivos, interactivos, de confianza, cronológicos, patrimoniales, de mayoría, de violencia y jurídicos. En nuestro caso, nos interesa sobremanera el recurso “humano” y el recurso “interacción”, ya que entre ambas creemos que se generará el puesto de trabajo objeto de intercambio. Ello sucede en la fase “programa político-administrativo” (PPA) y en el “acuerdo político administrativo (APA) mediante *juegos indirectos* (Subirats, Knoepfel, Larrue & Varone, 2012). Los juegos indirectos se producen en torno a los elementos institucionales, es decir, la movilización de los recursos y la anticipación de posiciones estratégicas en próximas fases.

Dentro del PPA y el APA, la relación clientelismo-patronazgo se extendería de diada a triada, ya que el político necesita tener acceso a los recursos en pugna con el resto de actores o por mediación entre los mismos.

Pero he aquí la cuestión central de la imposibilidad transnacional: la variedad de estos procesos según el estado en el que nos encontremos. En cuanto al PPA, ni el número de esferas de gobierno, ni sus facultades y competencias ni alcance pueden ser comparables o abarcables por un mismo mecanismo de análisis. Esto quiere decir que el *street-level* puede estar implementando políticas y competencias propias de esferas no próximas al nivel local, o que, de otro modo, la interacción entre esferas de gobierno por participación competencial (simétrica o asimétrica) explique el incremento en el gasto presupuestario. Ello se explica mediante las transferencias verticales entre niveles o esferas administrativas, con lo que un programa regional puede estar participado del gobierno central. Un incremento en el presupuesto general de un nivel administrativo inferior al estado debido a transferencias verticales dispararía las relaciones o fricciones entre las variables observadas. Un suceso tan sencillo y común como éste desbarata los resultados positivos que pueda llegar a alcanzar el indicador.

Una mirada transnacional a efectos competenciales nos dirá lo mismo. Aquí introducimos la selección de estados en cuanto a sus esferas de gobierno, siendo estos Suiza, España, y Francia (Subirats, Knoepfel, Larrue, Varone, 2012). En el caso de Suiza, es la parte cantonal la que comprende el mayor número de competencias frente a la parte federal. En España el nivel central y el autonómico mantienen una rivalidad muy estrecha, siendo las corporaciones locales los espacios competenciales más reducidos. Por su parte, el gobierno central de Francia coopta la mayoría de las competencias, seguida a mucha distancia de la parte descentrali-

zada, y siendo aun más reducida por la parte desconcentrada. Pero, tal y como muestra Gordin en su Working paper, la extensión a la que se refiere se reduce al ámbito latino americano, que por su diversidad en cuanto a la construcción administrativa y gestión pública también es ineficiente.

Si hemos de observar las prácticas clientelares a través de los presupuestos generales, el índice de presupuesto abierto (IPA) nos muestra el acceso a la información de los gastos e ingresos de los que se componen los presupuestos generales. En cuanto a su transparencia, tanto el ciudadano como el académico pueden sucumbir a los elementos opacos, por lo que proceder a la medición de clientelismo no será igual de eficiente según el país que utilicemos como caso de estudio. Según los datos publicados en el informe “Panorama de la gestión pública de América Latina: En la Hora de la Igualdad” por el ILPES¹ de 2011, dada la clasificación que proporciona del IPA, entre “alguna” y “ninguna” transparencia, se encuentran Argentina, Costa Rica, Guatemala, México, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Trinidad y Tobago, Venezuela, Bolivia, República Dominicana y Honduras.

Como mencionábamos antes, en cuanto al cumplimiento de los principios de especialidad y a las excepciones en las que se puede proceder, a efectos de categorías bajas no podemos inferir un juicio empírico de relación clientelar a través de patronazgo.

Conclusión

En ciencias sociales a menudo resulta equívoco producir metodologías tan prospectivas que tengan alcance general o internacional. El clientelismo, así como la variante de patronazgo, es un fenómeno que sucede entre personas que se encuentran en un marco normativo bajo el cual reproducen interacciones opacas y con difícil reflejo en la información que los gobiernos suministran. En tanto a la naturaleza y la especificidad institucional del espacio que estudiemos, las relaciones clientelares se mostrarán de una manera u otra. Es por ello que la metodología de análisis debe adecuarse a cada caso de estudio. Dicho análisis ha de comprender puntos de vista muy variados; desde el estudio de políticas públicas, economía, antropología. A diferencia del clientelismo, la práctica de *pork-barrel* si puede ser observada con mayor rigor desde el sistema normativo mediante variables que sean comunes a las distintas formas de estado y de gobierno, es decir, desde el *gobierno formal*.

En pos de un estudio con mayor rigor, proponemos encauzar dicho fenómeno a través del análisis de redes personalizado mediante el cual se muestren las variaciones en dicha red antes, durante y después de que el político (patrón) haya conseguido el cargo público.

1. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.

Fuentes de información

Agnani, B and Aray, H. (2010): *Testing for pork barrel in public infrastructure accumulation: The case of Spain*, España, Universidad de Granada.

Bárcena, A., Prado, A. y Jorge Máttar (2011): *Panorama de la gestión pública en América Latina. En la hora de la igualdad*, Santiago de Chile, Chile, ILPES-CEPAL.

Brienerhoff, D. and Goldsmith, A. (2002): "Clientelism, patrimonialism and democratic governance: An overview and framework for assessment and programming", Washington D.C, Working Paper prepared for U.S. Agency for International Development.

Carroll, R. and Lyne, M. (2007): "Pork-barreling, rent-seeking and clientelism: Disaggregating political exchange", Philadelphia, Paper presented at the 2006 MPSA annual meeting ,Chicago, and at the 2006 APSA annual meeting.

Cazorla, J. (1994): "El clientelismo de partido en España ante la opinión pública. El medio rural, la administración y las empresas", *Working Paper* nº 86, España, Universidad de Granada.

Gordin, J. (2006): "La sustentabilidad política del clientelismo: Teoría y observaciones empíricas en América Latina", Barcelona, Fundación CIDOB.

Hicken, Allen (2011): "Clientelism", *Annual Review of Political Science* 14:289-310, California, USA.

Hopkin, J. (2006): "Conceptualizing political clientelism: Political exchange and democratic theory", Paper prepared for APSA annual meeting, Philadelphia.

Jablonski, P. (2005): "Clientelismo en democracia. Una propuesta para el análisis de las relaciones clientelares a nivel local", *Revista Perifèria*, Barcelona.

Leigh, A. (2008): "Bringing home the bacon: an empirical analysis of the extent and effects of pork-barreling in Australian politics", *Public Choice*, 137: 279-299, Verlag-Berlin-Heidelberg, Springer.

Medard, M. (1976): "Le rapport de clientèle: Du phénomène social à l'analyse politique", *Revue française de science politique*, 26e année n°1, pp. 103-131, Paris, Presses de Sciences Po

Schröter, B. (2010): "Clientelismo político: ¿Existe el fantasma y cómo se viste?", *Revista Mexicana de Sociología*, 72 n°1, México D.F., Universidad Autónoma de México.

Subirat, J., Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F. (2012): *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona, , Ariel.

Shofield, N., Caballero, G., and Kselman, D. (2013): *Advances in political economy. Institutions, modelling and empirical analysis*, Verlag-Berlin-Heidelberg, Springer.