

## PATRIMONIALISMO EN LA ADMINISTRACIÓN LATINOAMERICANA

*Wilson Ladino Orjuela<sup>1</sup>*

### Resumen

La política, el Estado nacional y la “administración pública” fueron objeto de reflexión de (Weber, 2014), el pensador alemán de comienzos del siglo XX y quien es considerado el fundador de la Sociología Comprensiva. Desarrolló tres tipos: Dominación carismática, dominación tradicional y dominación legal. Cada uno de estos tipos de dominación presenta su respectivo tipo de “administración”: séquito, administración burocrática patrimonial y administración burocrática racional. (Weber, 2014)

Varios investigadores (Fukuyama, Faoro, Uricoechea, Zabludovski,) fundamentados en esta conceptualización han concluido que la administración española establecida durante la etapa de la Colonia (1550-1821) se puede considerar “Administración burocrática patrimonial”. (Faoro, 2012), (Zabludovsky, 1986), (Fukuyama, 2016), (Uricoechea, 1978), (Ladino W. , 2022)

En recientes aproximaciones realizadas (Ladino W. , 2017) sobre la administración pública colombiana, nacional y local, se han podido identificar rasgos de la “administración burocrática patrimonial” que ayudan a comprender los problemas de ineficacia y corrupción contemporáneos.

Las administraciones nacionales y subnacionales (provinciales y locales) de los demás países de América Latina podrían presentar los rasgos propios de la “administración burocrática patrimonial” que las hace frágiles y susceptibles a la corrupción y altamente ineficientes.

**Palabras claves:** Administración burocrática patrimonial, administración burocrática patrimonial en Colombia, administración prebendaria, dominación tradicional, dominación legal

### Tabla de Contenido

Introducción .....	2
1. El concepto de “administración burocrática patrimonial” .....	3
2. La interpretación de la Administración Pública colombiana de hoy .....	4
3. Las probabilidades que ofrece el concepto para América Latina.....	6
4. Conclusiones.....	6
Bibliografía .....	6

---

<sup>1</sup> Profesor Asociado ESAP. Doctor en Gobierno y Administración Pública, Máster en Sociología y DEA en Gobierno y Administración Pública, Sociología. Integrante del Grupo de Investigación Estado y Poder de la ESAP. Cartagena de Indias, Colombia.

## Introducción

Uno de los problemas más significativos de la vida pública colombiana, la corrupción pública, está relacionado con el hecho contundente de que la gestión pública contemporánea no la realiza una “administración burocrática racional”, sino una “administración burocrática patrimonial”.

El concepto fue desarrollado hace más de 100 años por (Weber, 2014) en sus escritos sobre la “dominación”. Allí el autor se interesa por comprender ese complejo fenómeno que acompaña la vida humana y que ha sido preocupación por miles de autores, desde la más temprana etapa de la vida intelectual del hombre.

Weber se preocupaba por identificar los “motivos” de la permanencia de las relaciones de dominación, en la que unos hombres pueden mantenerse como “dominantes” y los demás permanecen como “dominados” en la vida social.

Esta preocupación lo llevó a centrar su reflexión sobre la “legitimidad”, entendida como ese “sentimiento especial” de aceptación de los dominadores y sus mandatos. Pero la “legitimidad” podría estar ligada a personas, a tradición o a reglas generadas por los hombres en la vida social. La legitimidad se convierte en un “factor” central para explicar la permanencia de las relaciones de dominación. El simple uso de la fuerza y el sentimiento de temor que genera entre los dominados o los intereses de los dominados por una determinada relación de dominación que puede generarle beneficios no son suficientes, dice Weber, para que la relación de dominación se mantenga en el tiempo. (Weber, 2014)

En su reflexión Weber señala que en un momento de la historia social en un lugar determinado el “sentimiento de legitimidad” puede estar, o casi siempre se vinculado hacia personas, tradiciones o reglas, pero también, dice el autor, se puede encontrar el predominio de una de esos “sentimientos de legitimidad”, lo que, a su vez, le da un tono especial a la vida social. Este predominio hace que se pueda hablar de dominaciones carismáticas, dominaciones tradicionales o dominaciones legales. (Weber, 2014)

Así mismo en las relaciones de dominación se pueden ver “tipos de administración” que son mas “ajustadas” o “adecuadas”. En la dominación carismática encontramos, entonces, el séquito, en la dominación tradicional, la administración burocrática patrimonial y en la dominación legal, la administración burocrática racional.

En estos 100 años el concepto que ganó popularidad en las escuelas de administración y de ciencia política fue el de “administración burocrática racional” debido a que, en los Estados centrales europeos, Inglaterra, Alemania, Francia, Holanda, se impuso, cada vez más, a lo largo del siglo XX, la dominación legal, propia de los “institutos estatales nacionales” con su división del poder y constituciones generales de las que se derivan los sistemas normativos y judiciales nacionales.

De acuerdo con varias investigaciones a lo largo del siglo XX, se ha podido establecer que el uso del concepto de “patrimonialismo” y “dominación patrimonial” permitió avanzar en la caracterización de “sociedades nacionales” latinoamericanas o europeas, siguiendo las orientaciones del mismo Weber (Weber, 2014). Pero no se adelantaron, con la misma rigurosidad, estudios sobre las “administraciones burocráticas patrimoniales” de dichos Estados nacionales. (Zabludovsky, 1986), (Faoro, 2012), (Uricoechea, 1978). Sólo hasta muy recientemente se ha vuelto a avanzar en esta dirección. (Fukuyama, 2016), (Ladino W. , 2017), (Ladino W. , 2022).

## 1. El concepto de “administración burocrática patrimonial”

En sus reflexiones sobre la dominación, publicadas en 1920, antes de su muerte, Weber, describiendo los rasgos de la dominación tradicional dice que la administración que le es más adecuada es la “administración burocrática patrimonial” y señala sus rasgos:

“a) Carece de “competencia” fija según reglas objetivas; b) no cuenta con jerarquía racional fija; c) no presenta nombramiento regulado por libre contrato y ascenso regulado; d) carece de formación profesional (especialización); e) no tiene sueldo fijo (el cual a menudo) pagado en dinero” (Ladino W. , 2022), (Weber, 2014).

Detengámonos en cada uno de estos aspectos resaltados en el concepto:

a) **Carece de “competencia” fija según reglas objetivas.** A diferencia de la dominación legal y de la “administración burocrática racional”, una característica de las dominaciones tradicionales es que no se han precisado “competencias”, ni “reglas objetivas” generales para el ejercicio del gobierno y de los mandatos del príncipe o gobernante. Hay un escenario “amplio” de libertad y “albedrío” para los gobernantes y en este caso para los “funcionarios” o “súbditos” que laboran a servicio del príncipe.

b) **no cuenta con jerarquía racional fija.** Muy próxima al “séquito” de la dominación carismática y distante de la “administración burocrática racional”, de la dominación legal, la administración patrimonial tampoco tiene “jerarquías” precisas o claramente determinadas o fijadas por “reglas objetivas”. Es decir, que los funcionarios pueden tener una “combinación de jerarquías” en su actuar cotidiano, lo que les impide acatar órdenes de determinados “jefes”, también, debido a su “movilidad permanente”.

c) **no presenta nombramiento regulado por libre contrato y ascenso regulado;** Como se observa, a diferencia de la “administración burocrática racional” en la que el ciudadano, luego de un proceso de selección es vinculado mediante la figura de un “contrato” con cláusulas precisas, en la “administración burocrática patrimonial, el señor entrega “prebendas” o favores a sus súbditos que pueden ser ampliados, limitados, suspendidos, conservados, sin mediar ninguna estabilidad o protección para el favorecido. Por consiguiente, no hay “carrera” para toda la vida, sino que los “súbditos” servidores pueden cambiar de función, de lugar, de superiores o de jerarquías.

d) **carece de formación profesional (especialización).** También aquí, a diferencia de la “administración burocrática racional” de los Estados nacionales, los “servidores” del señor no tienen la exigencia de una “formación profesional”, sino, probablemente, relaciones de parentesco con otros miembros de la “casa del señor”, que les permite desempeñar tareas de diversa índole. En la administración burocrática patrimonial no hay exigencia de “especialización” puesto que ella es “indiferente” a los “resultados” y al “desarrollo” de la economía en la hacienda o en las tierras del señor.

e) **no tiene sueldo fijo (el cual a menudo) pagado en dinero.** A diferencia de la “administración burocrática racional” de los Estados nacionales, los “cargos” o “tareas” asignadas a los súbditos no tienen “remuneración” formal o “sueldo”, es decir, paga regular en “dinero”. Los “funcionarios” o favorecidos deben saber obtener sus ingresos de las “prebendas” asignadas por la casa del señor o mandante en sus territorios.

Como se puede observar, este conjunto de rasgos, ayudan a ver que en las dominaciones tradicionales no se había conseguido el algo grado de “racionalización” de la

administración que se conseguirá bajo los Estados nacionales. (Weber, 2014), (Zabludovsky, 1986).

Pero es necesario detenernos a reflexionar sobre la validez de estas definiciones y rasgos para aproximarse al estudio de la “administración pública” colombiana de los siglos XX y XXI.

## 2. La interpretación de la Administración Pública colombiana de hoy

Los aspectos señalados más arriba nos pueden ayudar a aproximarnos a la administración pública colombiana de los siglos XX y XXI, por varias razones, pero sobre todo por lo que podríamos considerar es una “competencia de legitimidades” en el escenario nacional, pues al no haberse impuesto lo establecido constitucional y legalmente, el “principio del mérito” y la exigencia de que se realizaran concursos públicos para el ingreso a los empleos públicos de las instituciones nacionales o territoriales, los “jefes” políticos (“barones” electorales, “caciques”) lograron convertir los cargos y las entidades públicas en “prebendas” que administraban y controlaban, “imponiéndose” al principio constitucional y a las leyes reglamentarias.

Son varios los estudios nacionales que han documentado el “control” efectivo que sobre las nóminas del Estado tuvieron dichos jefes políticos. El profesor D Mesa refiriéndose a los primeros 20 años de la vida política colombiana, fundamentado en la información primaria y secundaria, caracterizó la administración pública como “administración burocrática patrimonial” (Mesa, 1984), (Ladino W. , 2022). El profesor Francisco Gutiérrez Sanín, en su estudio sobre el “período liberal”, 1930-1946, presenta con abundante prueba el control que los jefes políticos tenían sobre las nominas de la administración pública. (Gutiérrez, 2017)

Así mismo, el profesor Saúl Saavedra en su tesis doctoral presenta las cifras de funcionarios en las instituciones estatales que ingresaron por concurso entre 1938 y 1990, indicando el bajo porcentaje que representaron, frente a los “recomendados” de los políticos bajo la figura de funcionarios “provisionales” (Ladino W. , 2017)

En la tesis doctoral del suscrito, cuya investigación hizo una aproximación a un departamento de frontera interna e internacional del territorio nacional, se pudo establecer el control que los jefes políticos tenían sobre las nóminas de las instituciones públicas, del ejecutivo nacional y territorial. (Ladino W. , 2017) Los profesores García y Martínez (García & Martínez, 2021), en un reciente estudio pudieron encontrar en dos instituciones del municipio de Cali la presencia contundente de los políticos en la contratación de funcionarios provisionales y contratistas, consiguiendo unos rasgos importantes de “precarización laboral”.

De acuerdo con el plan nacional de desarrollo, 2018-2022, (ver tablas) en las nóminas estatales colombianas se podían identificar más de 450 mil empleados “provisionales” y contratistas temporales y un total de 1.198.238 funcionarios. (Congreso, 2022)

**Tabla 1. Funcionariado en el Estado colombiano 2018**

En la <b>Rama Ejecutiva</b> del Poder Público nivel nacional (411.986 uniformados, 326.951 profesores SGP y 107.489 permanentes, 22.379 trabajadores oficiales, 6.153 docentes No SGP, Temporales 2.267, Transitorios 257).	877.482
<b>Rama Ejecutiva</b> del Orden Territorial (gobernaciones,	222.160

Alcaldías)	
<b>Rama Judicial</b>	60.801
Entes autónomos	20.644
Organismos de control	11.662
Organización Electoral	3.748
Sistema Integral de V.J.R y NR	887
<b>Rama Legislativa</b>	854
Total	1.198.238

Fuente: Proyecto Plan Nacional de Desarrollo, 2018-2022. (Departamento Nacional de Planeación, 2019)

Como se puede observar en la siguiente tabla, el número de funcionarios provisionales y contratistas representa casi el 50% del total de funcionarios civiles existentes en las nóminas del Estado colombiano. En esta tabla no se incluyen los más de 450 mil miembros de las fuerzas militares y más de 430 mil docentes de educación pública básica primaria y secundaria.

**Tabla 2. Vacantes y Contratistas en la nómina estatal colombiana 2018**

	<b>Nacional</b>	<b>Territorial</b>	<b>Total</b>
Empleos provistos	74.748	86.755	161.503
<b>Vacantes*</b>	<b>35.265</b>	<b>135.405</b>	<b>170.670</b>
Total, Empleos	110.013	222.160	332.173
Vacantes estimadas como % de empleos totales	32%	61%	52%
Total empleos del Estado Colombiano		1.198.238	
<b>Contratistas</b>		<b>281.326</b>	
Contratistas como % del empleo total		23%	

Fuente: (Departamento Nacional de Planeación, 2019); Elaboración Ladino, Wilson

Lo que se debe señalar con esta abundante presencia de “provisionales” y de “contratistas temporales” es que por este camino la “administración burocrática racional” quedó aplazada en la historia administrativa colombiana. Muchos funcionarios que se nombraron en las plantas de funcionarios no contaban con formación académica (educación primaria, secundaria, universitaria) ni con preparación técnica para el desempeño de sus funciones. Se hablaba de jueces que no habían estudiado derecho, y de profesores de básica primaria que no sabían leer ni escribir, ni las operaciones aritméticas básicas. Se ha podido establecer que los “funcionarios” beneficiarios de los favores, debían devolver parte de sus salarios a sus jefes políticos. En muchas ocasiones, todavía hoy, se nombran miles de contratistas temporales que no realizan tareas de ninguna especie o cumplen a medias los objetos de sus contratos y no se les aplican rigurosos controles.

La “informalidad” más propia de la “administración burocrática patrimonial” es lo que ha predominado en la designación de funcionarios y en la gestión pública se han evidenciado fuertes condicionamientos de la corrupción en la inversión de recursos públicos que deben adelantar las instituciones del nivel nacional y territorial.

### **3. Las probabilidades que ofrece el concepto para América Latina**

Teniendo presente la viabilidad del concepto de “administración burocrática patrimonial” dentro del Estado de derecho colombiano, para comprender mejor las singularidades de la administración pública nacional y territorial se puede decir un programa de investigación de largo aliento, promovido por los órganos nacionales de función pública reunidos en el CLAD, ayudaría a establecer la magnitud de la “patrimonialización” de las nóminas de los Estados nacionales en América Latina.

Es probable que la herencia española patrimonial, luego de 270 años de vida colonial en América Latina, haya tenido un peso relativo tan importante como el que se puede observar en la administración pública colombiana del siglo XXI. (Fukuyama, 2016)

### **4. Conclusiones**

-La reflexión weberiana, publicada en 1920, sobre la dominación, dejó señalados tres tipos de dominación y tres tipos de administración coherentes con sus principales rasgos y la legitimidad en la que se fundan, que se deben conocer a profundidad, depurar y usar para la aproximación a las administraciones públicas de los Estados nacionales de América Latina.

-Una primera experiencia de investigación ha permitido identificar una serie de rasgos de la administración pública colombiana que sirven para dar cuenta de su ineficiencia, ineficacia y altos índices de corrupción que las encuestas de percepción, de cobertura nacional, vienen señalando hace varios decenios en el país.

-Los estudiantes de administración pública de las Escuelas de Administración Pública de América Latina podrían apropiarse los conceptos desarrollados por el teórico alemán y buscar su aplicación práctica en sus respectivas regiones y países y ayudar a comprender los impactos que la “patrimonialización” de la administración pública produce en la gestión pública de las entidades nacionales y territoriales.

## Bibliografía

- Congreso. (2022). *Plan Nacional de Desarrollo, pacto por Colombia, pacto por la equidad, 2018-2022*. Bogotá D.C.: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (20 de 03 de 2019). <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND-2018-2022-Interactivo.pdf>. Fonte: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND-2018-2022-Interactivo.pdf>  
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND-2018-2022-Interactivo.pdf>
- Faoro, R. (2012). *Os donos do poder. Formação do patronato político no Brasil*. Rio Grande do Sul: Globo.
- Fukuyama, F. (2016). *Orden y Decadencia de la Política*. Bogotá D.C.: Ariel.
- García, F., & Martínez, S. (2021). *Intimidación burocrática. Precarización laboral, clientelismo y sentido del trabajo en el Estado colombiano*. Cali: Editorial Universidad del Valle.
- Gutiérrez, F. (2017). *La destrucción de una república*. Bogotá D. C.: Universidad Externado.
- Ladino, W. (2017). *Legitimidad del Estado en una frontera de sabana ecuatorial: Departamento del Vichada, 1992-2010*. Bogotá D.C.: Imprenta Nacional de Colombia.
- Ladino, W. (2017). *Legitimidad del Estado en una zona de frontera ecuatorial. Departamento del Vichada, 1992-2010*. Bogotá D.C.: Imprenta Nacional de Colombia.
- Ladino, W. (2022). *La interpretación weberiana de Darío Mesa*. Bogotá D.C.: Imprenta Nacional de Colombia.
- Mesa, D. (1984). La vida política después de Panamá. Em J. J. Uribe, *Manual de Historia de Colombia* (pp. 83-166). Bogotá D.C.: Procultura S.A.
- Uricoechea, F. (1978). *O minotauro imperial. A burocratizacao do estado patrimonial brasileiro do seculo XIX*. Sao Paulo: Difel.
- Weber, M. (2014). *Economía y Sociedad*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Zabludovsky, G. (1986). max Weber y la administración patrimonial en América Latina. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 75-95.