

El neopatrimonialismo a debate: coordenadas conceptuales y apuntes analíticos para América Latina

Adolfo del Río Martínez

Resumen

El objetivo de este trabajo es discutir el concepto de neopatrimonialismo. Esta noción ha sido utilizada en la literatura para dar cuenta de sistemas políticos en los que persisten formas tradicionales de autoridad en el marco de un régimen estatal de dominación legal-burocrática. Este texto señala que se trata de una categoría que describe una forma de apropiación particularista de los bienes públicos. Mostraremos que las coordenadas establecidas por la naturaleza del régimen político y el grado de fortalecimiento de la burocracia estatal permiten identificar un espacio institucional en el que hay más posibilidades de incidencia del neopatrimonialismo. Empleando estas coordenadas se exploran algunas de sus dimensiones en los países latinoamericanos en función del grado de desarrollo en la “dominación legal” que ha alcanzado el Estado en cada país, recurriendo para ello al método del análisis de conglomerados jerárquicos. A la luz de esta evidencia empírica se revisa la utilidad analítica de esta noción y se sugiere que su estudio debe ser complementado con el análisis de la relación entre diversas prácticas sociopolíticas y el funcionamiento del Estado.

Palabras clave: neopatrimonialismo, Estado, régimen político, América Latina

La innovación conceptual en los estudios políticos responde a la necesidad de dar cuenta de fenómenos emergentes, singulares o que se manifiestan de tal forma que las categorías disponibles no alcanzan a describir con precisión. Esto es lo que sucede con la noción de “neopatrimonialismo”. La revitalización de este término se debe a la intención de explicar aquellas relaciones de autoridad y acción política que resultan, en teoría, incompatibles con la autoridad de los Estados contemporáneos¹. Esta noción se utilizó desde la década de los años setenta, inicialmente, para entender los rezagos en los procesos de modernización en los países que eran considerados del “Tercer Mundo” (Eisenstadt, 1973) y en especial después de los procesos de descolonización en África. Recientemente ha sido recuperada para señalar las amenazas funcionales que afectan a regímenes con incipientes instituciones democráticas (Erdmann, 2002).

Los estándares para evaluar la pertinencia y utilidad de los conceptos recién acuñados son varios (Goertz, 2006). En lo fundamental, deben evitar el “estiramiento conceptual” (Sartori, 1970) o la propensión a utilizar más atributos de los necesarios para definir un

¹ Una muestra puntual del interés que ha despertado esta temática: en el verano de 2010 se llevó a cabo una conferencia en el Instituto Alemán de Estudios Globales y de Área (GIGA, por sus siglas en inglés). El tema de esta conferencia fue el siguiente: “El Neopatrimonialismo en varias regiones del mundo”.

término y dar cuenta de casos dispares. Las innovaciones conceptuales deben aportar elementos para diferenciar y distinguir con mayor precisión los fenómenos políticos (Collier y Levitsky, 1997:432–435). El concepto de neopatrimonialismo, como veremos, todavía requiere afinarse para alcanzar estos estándares.

En este trabajo revisaremos los antecedentes del concepto de neopatrimonialismo y discutimos su utilidad analítica. Primero señalaremos que se trata de una categoría que describe una forma de apropiación particularista de los bienes públicos. Por lo tanto, no puede ser equiparado con un subtipo de régimen político. Antes bien, mostraremos que las coordenadas establecidas por la naturaleza del régimen político y el grado de fortalecimiento de la burocracia estatal permiten identificar un espacio institucional en el que hay más posibilidades de incidencia del neopatrimonialismo. Empleando estas coordenadas clasificaremos los países latinoamericanos en función del grado de desarrollo en la “dominación legal” que ha alcanzado el Estado en cada país, recurriendo para ello al método del análisis jerárquico de conglomerados. A la luz de esta evidencia empírica revisaremos la utilidad analítica de esta noción y sugerimos que su estudio debe ser complementado con el análisis de otras formas en las que las relaciones sociales interactúan con el funcionamiento del Estado.

El neopatrimonialismo en el mundo contemporáneo

El concepto de neopatrimonialismo tiene un sugerente potencial explicativo. El prefijo “neo” sitúa a una forma tradicional de autoridad política en la realidad cotidiana del gobierno de un amplio número de regímenes políticos. Esta categoría ilustra el peso que continúan teniendo diversas relaciones informales en el rentismo, la captura del Estado y el deteriorado imperio de la ley en los gobiernos actuales. A lo largo de varias décadas, y en particular en una serie de trabajos de factura reciente, este concepto ha servido para caracterizar a los regímenes políticos del sudeste asiático, Medio Oriente, América Latina, y los países que pertenecieron a la Unión Soviética. Sin embargo, es en los estudios de África donde ha sido utilizado de una manera más extensa (Bratton y van de Walle, 1994; 1997; Erdmann y Engel, 2007; De Grassi, 2008; Médard, 1982).

El neopatrimonialismo ha sido usado para describir una serie de fenómenos relacionados con el ejercicio de formas tradicionales de la autoridad. Su utilización se origina en la sociología weberiana de la dominación. Weber (1996 [1922]) considera al patrimonialismo como una forma de dominación tradicional –esa en la que “la legitimidad descansa en la santidad de ordenaciones y poderes de mando heredados de tiempos lejanos” (Weber, 1996:180). En esta forma de autoridad, el soberano no es un “superior” sino un *señor* personal, su cuadro administrativo no está constituido por “funcionarios” sino por “servidores” y los que integran la asociación, los “dominados”, son “súbditos” (Ibíd.) Esta forma de autoridad contrasta con la que se ejerce en las organizaciones modernas, y que está basada en normas y reglas impersonales, de carácter general. Para la sociología weberiana, la generalización de una racionalidad instrumental en la vida social habría de generar un desarrollo de formas legales de autoridad, respaldadas por un aparato administrativo burocrático -con su organización jerárquica, funcional y meritocrática. Dar el siguiente paso no resulta difícil: atribuir a las sociedades una tendencia de cambio progresivo, que habría de tener un impacto modernizador en todas las esferas de la vida social. Particularmente, la racionalización de la economía y la administración pública habría de generar un mundo de organizaciones burocráticas regidas por criterios impersonales, técnicos e instrumentales. Pronto resultó evidente que en los países “periféricos”, distribuidos a lo largo del orbe, los procesos de racionalización de la economía y la burocratización del Estado estaban lejos de ser uniformes, sostenidos o progresivos.

El neopatrimonialismo es una herramienta de inspiración weberiana que, paradójicamente, da cuenta de fenómenos que contradicen las predicciones de la sociología de Weber –y de las teorías de la modernización de la posguerra (Lipset, 1959). Esta categoría ha servido para documentar la existencia de fenómenos políticos constituidos por tendencias en conflicto, que consiguen acoplarse y convivir a pesar de sus contradicciones. Durante las décadas de los sesenta y los setenta, los estudios del desarrollo identificaron la persistencia de jefes, caudillos y patrones en países que tenían dificultades para salir del atraso económico y construir un espacio público moderno. Percibiendo la ubicuidad del dominio personalista en diversas sociedades, Guenther Roth (1968) llegó a afirmar que esta forma de autoridad tradicional era un atributo común a todos los países. Avanzando un paso

más allá de registrar la persistencia de relaciones personalistas, el concepto de neopatrimonialismo fue acuñado por Eisenstadt (1973: 12) para describir sistemas políticos en los que el alcance de la modernización en el territorio estatal no era uniforme, generando una tensión entre un centro moderno y en vías de desarrollo y una periferia tradicional y “atrasada”. Eisenstadt describió los patrones de organización política autoritaria, faccionalista, personalista y clientelar que predominaban en esas sociedades y los describió con el término de “patrimonialismo moderno” o neopatrimonialismo. Esta nueva categoría se difundió entre los especialistas en los países africanos, que emplearon este término para dar cuenta de la influencia de las herencias coloniales, étnicas y raciales en los regímenes emergentes. La literatura se remite profusamente a los casos de Nigeria, Senegal, República Democrática del Congo, Liberia, Sierra Leone, Costa de Marfil, Kenya, Zambia, Camerún y, en menor medida, a Burkina Faso y Tanzania.

La noción de “neopatrimonialismo”, al propio tiempo, ha sido empleada de manera extensa para referirse a casos de distintas regiones del mundo. Una minuciosa revisión de la literatura realizada por Bach (2011) describe trabajos que abordan esta temática en casos localizados en África, Asia, la actual Rusia y América Latina. En esta última región destaca el estudio de Oscar Oszlak (1986:229), que se refiere a los casos en los que un uso personalista del gobierno convierte al Estado en recurso particular de aquellos que tienen el poder político suficiente. De la misma manera, Julián Durazo (2010) utilizó este término para dar cuenta del funcionamiento, las transformaciones y los desafíos de un régimen de autoritarismo subnacional en el estado Oaxaca, en México.

Cuando hablan de neopatrimonialismo, los distintos estudios aluden a una misma situación que podría considerarse híbrida o “posmoderna”: una sociedad aparentemente regida por leyes abstractas y agencias estatales que en realidad se conduce bajo las normas de las lealtades y las jerarquías tradicionales. Como señalan Erdmann y Engel (2006:17, traducción propia): “los intentos para definir al neopatrimonialismo (o al “patrimonialismo moderno”) enfrentan y tratan de resolver un intrincado problema y solo uno: la relación entre la dominación patrimonial, por un lado, y la dominación legal-racional burocrática, por el otro, esto es, un fenómeno híbrido”. Estos autores enfatizan que el neopatrimonialismo es una mezcla de esos dos tipos de dominación. Los elementos de la autoridad legal-burocrática y la de corte patrimonial se compenetran entre sí. La distinción

entre lo privado y lo público existe formalmente, pero en la práctica social y política esta distinción no es habitualmente observada. Por ende, coexisten dos lógicas: el sistema patrimonial de relaciones personales y el sistema legal-burocrático.

La literatura coincide en señalar que el concepto de neopatrimonialismo contribuye a dar cuenta de la manera en que los agentes privados se apropian de recursos colectivos y hacen un uso particularista de instituciones universalistas y públicas. Pero cabe preguntarse si se trata de la categoría idónea, que tiene los atributos necesarios para “viajar” (Sartori 1970) de las realidades africanas hacia las asiáticas o las latinoamericanas. Para ser una herramienta analíticamente útil, es necesario que haya más claridad acerca de su relación con los regímenes políticos y una descripción conceptual más clara de sus atributos. ¿Cuál es la relación que tiene el neopatrimonialismo con el autoritarismo o la democracia? ¿Cómo se define y cómo se observa este fenómeno? Estas son cuestiones que deben resolverse a partir de evidencia empírica, pero que necesitan tratarse también en un plano conceptual.

La dominación patrimonialista y la legal burocrática en Max Weber

La necesidad de Max Weber por explicar el ejercicio del poder político, tanto en los motivos de los actores involucrados como en las formas, estructuras y consecuencias de sus acciones se encuentran, como ya se mencionó, en el tercer capítulo de *Economía y Sociedad* donde trata sobre los tipos y subtipos ideales de dominación política, pero también las desarrolla en sus escritos políticos y en sus estudios sobre las religiones (Zabludovsky 1993:17). Es en sus obras tempranas donde desarrolla esta preocupación, en su sociología de la religión un tema recurrente es la influencia y poder que llegan a ejercer ya sean caudillos religiosos en lo individual o clases sacerdotales estamentales en relación con las masas (Bendix 2000:273).

El poder se distingue de la dominación en el pensamiento de Weber en tanto que el primero “significa la probabilidad de imponer la propia voluntad dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad” y dominación por su parte se refiere a: “la probabilidad de encontrar obediencia a un mandato determinado contenido entre personas dadas” (Weber 1996:43). Más adelante apunta que el concepto de poder es “amorfo” para la sociología y por tanto el de dominación constituye un esfuerzo de dotarle precisión a la cuestión a la que se refieren

ambos conceptos, pues refiere a una cualidad del fenómeno susceptible de ser medida: “la probabilidad de que un mandato sea obedecido”.

Para desentrañar la relación entre estos conceptos se pueden distinguir sus componentes analíticos: 1) el individuo que domina o el grupo de dominadores; 2) el individuo o grupo dominado; 3) la voluntad del dominador para ejercer influencia en la conducta de los dominados, esto es el mandato; 4) evidencia objetiva de la influencia de los dominadores, sometimiento al mandato; 5) testimonio de dicha evidencia, la aceptación subjetiva con que los dominados obedecen el mandato (Bendix 2000:279). La relación entre dominador y dominados supone una interrelación recíproca, y cuando se trata del orden político de una extensa comunidad una muy asimétrica, en tanto que si un individuo o pequeño grupo no se somete al mandato, la extensión de mandato para el dominador no se habrá reducido de manera importante ni pierde por ello demasiada legitimidad, aunque puede suponerse que el individuo que decide estar fuera del mandato pero que disfruta cualquier otro beneficio de la comunidad puede llegar a ser coaccionado de alguna manera para seguir ese mandato.

Mientras que el poder es una cualidad personal, dónde su ejercicio es producto de la mayor variedad de contextos y capacidades de los individuos, la dominación muestra la otra cara de la moneda, pues la probabilidad de obediencia no radica por necesidad en el individuo que ejerce el poder, sino en el grupo o grupos de personas cuyo mandato está dirigido. La única excepción se encuentra bajo la dominación carismática, pero esta es una forma no estable pues con el tiempo el carisma personal se diluye para basar su estructura de dominación en cualquiera de las otras formas estables, la dominación tradicional o la legal racional.

Mientras que la historia busca conexiones de sentido y explicaciones de los comportamientos de los individuos, la tarea de la Sociología es encontrar las regularidades en los comportamientos y encargarse de la comprensión de la acción social y la construcción de los tipos de los acontecimientos. Weber deja muy claro que la historia y la construcción de los tipos ideales son cuestiones que se deben diferenciar de manera estricta, los tipos de dominación se trata de cuadros mentales, no de una realidad histórica ni mucho menos “auténtica”, son construcciones que se basan en el material histórico que Weber revisó, pero que “deben bastar por si mismas” (Zabludovsky 1993:21).

La legitimidad del mandato se basa en una cuestión de derecho. Los dominadores expresan un mandato con la expectativa de que sea obedecido y para ello recurren a la fuerza del derecho de la misma manera que la obediencia de los dominados se puede inspirar hasta cierto punto la idea de que el orden establecido es uno legítimo (Bendix 2000:273). Sin embargo el derecho no es el tipo específico del reclamo de legitimidad que la autoridad puede hacer sobre un mandato en un momento específico, acaso un instrumento, el tipo de reclamo de legitimidad es el que le permite diferenciar a Weber entre sus tres tipos ideales de dominación.

Mientras que la dominación carismática basa el reclamo de legitimidad en las virtudes excepcionales y liderazgo del caudillo, la dominación tradicional lo hace en la fuerza de la costumbre y la dominación legal racional lo hace en virtud del beneficio que implica a todos seguir las reglas generales y claras formuladas para la consecución de objetivos específicos. Aunque Weber expone en ese orden sus tipos ideales, igualmente aclara que no se trata de una evolución histórica lineal, no hay un sendero unívoco de la dominación de caudillos militares o religiosos a un patriarcado feudal y de ahí se crean las bases para el establecimiento de burocracias que atienden a un orden político cada vez más racional y basado en el derecho, aunque el esquema básico puede parecer tentador se trata de una caricatura, el orden de exposición Weber lo elige por sus cadenas conceptuales no causales.

La burocracia no es lo distintivo de la dominación legal racional. Weber escribe que la dominación “no está unida incondicionalmente ni a la existencia de un cuadro administrativo ni a la de una asociación, por el contrario sí lo está ciertamente –por lo menos en los casos normales- a una de ambas” y también apunta la asociación es siempre “en algún grado asociación de dominación por la simple existencia de su cuadro administrativo” (Weber 1996:43). La burocracia es el instrumento de dominación necesario en cualquier estructura de masas o con diferenciación social que tiende a la complejidad de las tareas de sus miembros. Es decir que la dominación y la administración tienden a evolucionar hacia estructuras menos precarias, que da como resultado la superioridad técnica de los funcionarios, que se encuentran al servicio de los dominadores y sus fines.

La legitimidad es una búsqueda por parte de los dominadores de que su posición es “merecida” y el orden de cosas es el “justo destino” (Bendix 2000:281). Esta superioridad

con la que intentan relacionarse los dominadores en toda sociedad, generalmente con éxito en circunstancias normales pues los dominados aceptan dicha dominación, en situaciones de crisis este orden de cosas puede ser susceptible de ser retado en la base de su legitimidad. Y Weber distinguía entre tres tipos de legitimidad, como ya se mencionó. A continuación se exponen con mayor detalle los tipos de dominación legal y tradicional en Weber para observar más adelante las re-conceptualizaciones que la literatura contemporánea ha producido.

La dominación tradicional se funda en la creencia de un orden legítimo que ha acompañado a una autoridad desde tiempos inmemoriales. Los que ejercen el poder de mando se constituyen como señores que ejercen su autoridad a causa de que la heredaron. Su mandato está atado de alguna manera a los usos de la comunidad, pero también disfrutaban cierto grado de libertad en sus decisiones. Este tipo de dominación se caracteriza por la conformidad de acuerdo a la costumbre y la arbitrariedad personal. Los dominados del señor son súbditos, atados a su voluntad, obedecen por lealtad personal. El cuadro administrativo se compone en base en la lealtad personal de los súbditos hacia su señor, ya sean funcionarios domésticos, parientes y favoritos o vasallos y señores tributarios de un sistema feudal. El señor feudal establece alianzas personales y sociales con otros personajes prominentes, que reproducen la misma estructura como espejo hacia el inferior (Bendix 2000:282).

El patrimonialismo como un tipo específico de la dominación tradicional hace referencia a un sistema en el que la lealtad de los súbditos al señor no está dada por una alianza personal, sino por una relación de beneficio mutuo, el señor que es propietario de todos los recursos de importancia en el dominio los distribuye entre sus caudillos, se convierte en patrón, una figura patriarcal de provisión, y los caudillos del patrón se convierten en clientes, mantienen la lealtad de ellos y sus dominios para con el señor. En el patrimonialismo no se trata de vasallaje o súbditos, sino la diferencia entre el patrón y sus clientes es la capacidad de apropiación de recursos, y por ello se genera lealtad y un reclamo de legitimidad exitoso por parte del patrón, pero la lealtad no es personal ni basada en una alianza social sino condicionada a la provisión.

La dominación legal, por su parte, se basa en un sistema de reglas, administradas por un cuadro de funcionarios especializados y sancionadas por un aparato judicial. El

orden establecido por este sistema de reglas es válido para todos los miembros de la comunidad, esto es que el criterio de aplicación de la regla es universal, no particular de algún individuo en su virtud personal, sino como miembro del grupo al cual va dirigido la regla. Aquí los funcionarios son superiores típicos, designados en función de sus capacidades técnicas mediante procedimientos establecidos y claros, sancionados legalmente. El cuadro administrativo está separado de los medios que administra y se encuentra orientado al mantenimiento del orden legal, no a los intereses personales de los dominadores, se encuentra sujetos a reglas claras sobre el límite de su autoridad. Todos los sometidos al ámbito de competencia del cuadro administrativo, diferenciado en sus funciones entre sí, son iguales ante la ley. A su vez los dominados obedecen a la regla, no a los responsables de su instrumentación.

El contraste entre la forma patrimonial y la legal burocrática la enfatiza Weber en torno a la administración burocrática (Bendix, 2000:449). Mientras que el cuadro administrativo en el primero los medios de administración no están separados de los funcionarios en el segundo orden si lo están, además de que el proceder de la administración se realiza de acuerdo a reglas previamente sancionadas y que en el aparato del estado moderno se hallan ligadas a la consecución de objetivos específicos y valiosos para la comunidad, esto es la reglas se diseñan con una racionalidad con arreglo a fines. Esta es una diferencia fundamental con la administración medieval, que la administración de justicia no se realiza a través de criterios particularistas, esto es en virtud de quien solicita la justicia del señor el tipo de decisión o regla que se aplica. Por extensión al tipo de justicia, también la manera en la que se concede el acceso a los recursos públicos a los dominados.

Ahora, de estos tipos puros a la contrastación con los órdenes de dominación “existentes” se ponen de manifiesto las salvaguardias contenidas en cada tipo de dominación que permiten su perpetuación o precipitan sus crisis. Cada sistema de dominación cambiará en su naturaleza cuando los dominadores no actúen a la altura de los principios que les confieren legitimidad, que justifican su dominación y que provoquen la duda entre los dominados en tales principios (Bendix 2000:283). Por ejemplo, si bajo la dominación tradicional el señor intenta superar a la tradición que le confiere autoridad, o en la dominación legal la autoridad extender su dominio de manera ilimitada.

Pueden derivarse otras conceptualizaciones que recombinan elementos de los tipos ideales. De hecho este es el ejercicio empírico que realiza Weber a lo largo sobre sus escritos sobre China y Egipto, su sociología del Oriente (Zabludovsky, 1993). Cada relación histórica entre dominantes y dominados puede verse a la luz de sus tipos ideales, y es posible identificar, como Weber lo hizo, que la predominancia de un tipo ideal se puede asociar a configuraciones históricas mas o menos persistentes (Bendix, 2000:284). Y como para lo que sirven los tipos ideales es contrastar los sistemas de dominación la siguiente sección esboza el concepto de neopatrimonialismo partiendo de las características delineadas por Weber, que la literatura contemporánea parece reducir a un solo problema, los métodos de distribución de los recursos públicos.

El concepto de neopatrimonialismo

En esta sección proporcionaremos una revisión del concepto del neopatrimonialismo. Afirmaremos que no se trata en sí mismo de una modalidad o un subtipo de régimen político. Se trata de una relación política que se basa en mecanismos tradicionales de autoridad en el marco de un sistema de gobierno legal-burocrático. En específico, señalaremos que una forma en la que agentes particulares se apropian de bienes y recursos públicos de manera discrecional y estratégica.

El origen weberiano de este concepto está en la raíz del potencial heurístico del neopatrimonialismo, pero también en algunas de las confusiones que provoca. Los tipos de dominación descritos por Weber abarcan una amplia gama de formas de organización política. Van desde las agrupaciones nómadas hasta los emergentes Estados nacionales. La teoría de la dominación formulada por Weber apunta la compleja relación entre la capacidad de obtener obediencia y la legitimidad del ejercicio de la autoridad, pero no la resuelve satisfactoriamente. Por un lado, a partir de su teoría de la autoridad, Weber puede dar cuenta del surgimiento del Estado moderno. Por el otro, las cuestiones relacionadas con el poder y la obediencia, sin embargo, no se resuelven solamente con el concepto de Estado (Hay, 2002:171–187). Lo mismo puede decirse de la cuestión de la legitimidad. La obediencia o complacencia con la autoridad no implica que ésta sea legítima. Para Weber la legitimidad se origina en la propia eficacia de las formas de autoridad: “La ‘legitimidad’ de

una dominación debe considerarse sólo como una *probabilidad*, la de ser tratada prácticamente como tal y mantenida en una proporción importante” (Weber, 1996:171). Por ejemplo, la dominación legal-burocrática obtiene obediencia por el hecho de esta formulada en términos legales y reglamentarios y es legítima en la medida en que sea socialmente eficaz. La teoría política normativa, en cambio, ha discutido extensamente la posibilidad de que el ejercicio de una autoridad coercitiva cualquiera pueda tener una legitimidad reconocida inclusive por quienes están en desacuerdo con ese poder coercitivo (Kymlicka, 2002).

Si se considera que el neopatrimonialismo es un fenómeno que se caracteriza por la existencia de formas de autoridad tradicional en el seno de los Estados modernos, es necesario hacer dos puntualizaciones básicas. La primera es que el Estado no es una entidad monolítica y dotada de un sentido unívoco de agencia. Se trata de un objeto complejo, multidimensional y en transformación (Hay y Lister, 2005). El Estado está hecho un conjunto de disposiciones normativas, agencias administrativas, recursos humanos y narrativas de distinta índole. A su interior puede haber contradicciones y disparidades en el grado de burocratización, profesionalización o desarrollo de capacidades institucionales.

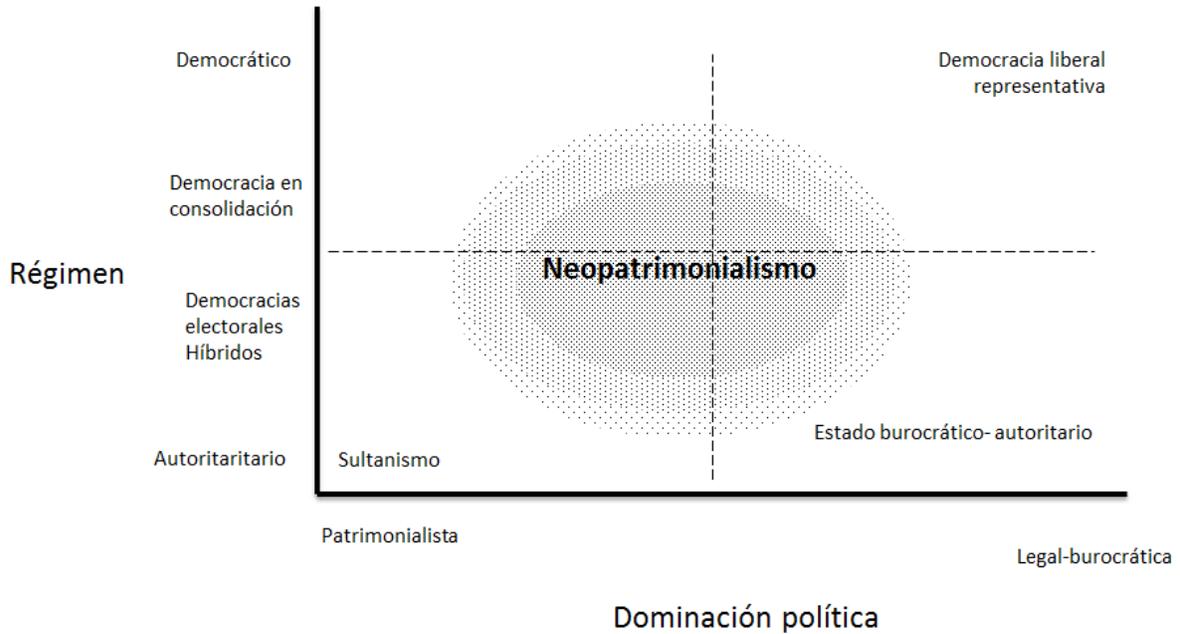
La segunda puntualización tiene que ver con la diferenciación funcional entre la sociedad y las instituciones políticas y estatales. En las sociedades complejas no es factible encontrar uniformidad en las formas asociativas y los discursos sociales. Este hecho convierte en trivial la apreciación de que el neopatrimonialismo se caracteriza por formas de autoridad tradicional en el seno de Estados regidos por una lógica-legal burocrática. Por lo tanto, es preciso asumir que al interior del territorio estatal es factible encontrar un amplio número de formas de autoridad y de organización sociopolítica. Lo que hace la diferencia es el rol que desempeñan esas formas en la acción pública. El neopatrimonialismo es un fenómeno político que implica, en concreto, que hay relaciones sociopolíticas que se sostienen sobre el uso discrecional y particularista de instituciones y agencias que son generales y públicas.

Estado, régimen y neopatrimonialismo

¿En qué circunstancias es factible que se desarrollen prácticas neopatrimoniales? Para responder esta cuestión asumiremos que la complejidad del Estado puede sintetizarse en alguna medida que refleje el grado de consolidación burocrática que ha alcanzado. Para un Estado cualquiera se puede observar un determinado grado de consolidación institucional o desarrollo burocrático. La estatalidad, entonces, puede conceptualizarse como una variable continua. Hay unidades políticas que reivindican su condición de estados nacionales, pero no todas son exitosas. En un extremo del continuo se encuentran los Estados modernos; en otro, los estados fallidos. Nótese que en el punto inferior de esta escala no están los regímenes patrimoniales, sino formas no exitosas de Estado. Lo opuesto de la burocracia estatal no es la dominación patrimonial, sino sociedades sin Estado –o con instituciones estatales en condiciones sumamente precarias.

De forma paralela, consideramos que es necesario tomar en cuenta el régimen que puede dar legitimidad al ejercicio del gobierno y la autoridad estatal. Cuando se trata de la legitimidad del poder estatal se puede decir que solo puede provenir del respeto a los derechos humanos y la democracia. La legitimidad democrática se construye a través de un complejo sistema de instituciones y procesos políticos. Este sistema es lo que permite diferenciar a los regímenes políticos. Si el régimen sostiene regularmente elecciones libres y competitivas, en un marco de libertades civiles y políticas extensas, en los que los representantes electos gobiernan sin interferencias de actores no electos, se considera un régimen democrático (Munck 2007). Su opuesto lo constituyen las distintas variantes de autoritarismo. El punto de corte entre un régimen democrático y otro que no lo es puede ser difícil de observar, pero es conceptualmente decisivo. Un régimen puede llevar a cabo elecciones, pero ser un autoritarismo competitivo (Levitsky y Way, 2010); o puede ser un sistema con elecciones regulares y competidas, pero atravesado por problemas de ineficacia, impunidad, corrupción o falta de respeto a los derechos humanos. En este último caso puede tratarse de una democracia electoral inserta en un Estado en el que el gobierno

Figura 1: El régimen y el tipo de dominación política



Fuente: Elaboración propia

Estas dos dimensiones son las que describió Mazzuca (2007). A una de ellas la considera como la dimensión relacionada con el “acceso” al poder. Esta dimensión es la que va del autoritarismo a la democracia en el régimen político. La otra dimensión descrita por este autor se refiere al “ejercicio” del poder. En un extremo tiene a la plena burocratización de la administración estatal; en el otro a una forma patrimonial de ejercicio del poder. Compartimos en lo general este enfoque, pero diferimos en un punto en particular: denominar “patrimonialismo” a tal extremo. La burocracia estatal no es una entidad que se convierta en un sistema de relaciones patrimoniales en la medida en la que tiene pocas capacidades o se debilita. Lo que se tiene es un Estado que, en última instancia, puede considerarse un Estado fallido. En condiciones como esta es previsible que persistan, se fortalezcan o emerjan relaciones políticas basadas en la tradición, el carisma, los patrones, las adscripciones territoriales, religiosas o étnicas.

El neopatrimonialismo designa a un conjunto amplio de formas de relación y cohesión política tradicionales, que persisten, se adaptan y surgen en el marco de los estados nacionales modernos. Es previsible que esto se acentúe en aquellos regímenes en

los que el Estado ha enfrentado obstáculos en su consolidación: conflictos armados, secesiones, colonialismo, deterioro económico u otros factores. Para resaltar el punto, el Cuadro 1 proporciona un sistema de coordenadas. La falta de capacidades estatales o la precariedad de la administración gubernamental constituyen el escenario idóneo para el florecimiento de formas de relación neopatrimoniales. Esto queda representado en el Cuadro 1 con un recuadro que se ubica en la parte inferior izquierda del plano, donde se intersectan el autoritarismo y los estados precarios. El gráfico no pretende decir que esas coordenadas correspondan a un subtipo neopatrimonial de régimen político, sino indicar cuáles son las condiciones que hacen más probable que el neopatrimonialismo persista, se extienda o se arraigue.

El cuadro 1 también sugiere que el neopatrimonialismo es un fenómeno que puede presentarse inclusive en regímenes democráticos o en Estados en los que existe una burocracia relativamente sólida y bien constituida. La manera en que esto acontece, el grado o intensidad con el que se presenta y sus consecuencias para la gobernanza son cuestiones que deben ser examinadas a través de la investigación empírica. Es previsible que las prácticas neopatrimoniales prosperen en condiciones de fragilidad estatal, fuertes estructuras de división social, conflicto, corrupción generalizada o cuando existen poderosos grupos de interés.

Los atributos del neopatrimonialismo

La cuestión está, desde luego, en poder identificar con precisión las relaciones neopatrimoniales. En los casos extremos esta tarea puede ser relativamente más sencilla. Por ejemplo, estudiando algunos casos africanos, Médard (2000) distingue dos modalidades de neopatrimonialismo que prácticamente estructuran las relaciones políticas en esos sistemas políticos. Por un lado están los sistemas regulatorios, en los que las relaciones patrimoniales están insertas en un esquema distributivo de los recursos estatales; por el otro, los sistemas predatorios, cercanos al sultanismo, en los que el aparato estatal está al servicio de autócratas o facciones.

Conceptualizar las instancias matizadas del neopatrimonialismo, en cambio, enfrenta dificultades. Erdmann y Engel (2007:19) enfatizan que el neopatrimonialismo es un tipo de

dominación política que se caracteriza por la incertidumbre acerca del comportamiento y el rol de las instituciones y los agentes estatales –ellos emplean el término *insecurity*: inseguridad. Esa incertidumbre, reproducida de manera deliberada y sistemática, debilita la legitimidad de las instituciones formales y favorece la “institucionalización” de la informalidad política. Bratton y van de Walle (1997), por su parte consideran que un primer atributo del neopatrimonialismo es el “presidencialismo”. Con esto no se refieren a un sistema constitucional presidencial, sino a una forma autoridad política en la que el poder se concentra sistemáticamente en una sola persona. El segundo atributo es el “clientelismo sistemático” y el tercero el “uso de los recursos estatales con fines de legitimación”. Por relevantes que puedan ser estos atributos, sin embargo, son difícilmente operacionalizables.

Con base estos antecedentes, por nuestra parte consideramos que el neopatrimonialismo es una forma de captura y manipulación particularista de normas, agencias y recursos estatales. Es particularista pues se utiliza para el beneficio de los intereses de un conjunto delimitado y concreto de actores. Se trata de una forma de captura y manipulación en el sentido de que esos actores tienen la capacidad de usar reglas, recursos gubernamentales de manera discrecional y estratégica: bajo ciertas condiciones, esas reglas y recursos cumplen su función formal; pero también pueden ser obviadas, evadidas o aplicadas conforme al arbitrio del actor que tiene la capacidad política para hacer valer sus intereses.

Hasta aquí, el neopatrimonialismo es una forma específica de corrupción, como lo pueden ser otro tipo de prácticas de apropiación particularista del poder estatal. Puede ser compatible, por lo tanto, con diversas formas de intermediación política, clientelismo y patronazgo. Lo que permite diferenciarlo como práctica política son tres atributos: el primero es que hay individuos que ocupan posiciones formales de autoridad; el segundo es que esos individuos están vinculados con colectividades formales o informales concretas; el tercero es que esos individuos son responsables de manera directa o indirecta de acciones que están en tensión o en abierta contradicción con el orden legal.

El primer atributo implica que el neopatrimonialismo se basa en la existencia de una “cabeza” visible –pueden ser varias desde luego, pero suelen estar articuladas en torno a un líder concreto. Este liderazgo debe ejercerse con respaldo de las facultades que le concede la legalidad; de otra forma, se trataría del líder de un influyente grupo de interés. Puede

tratarse del presidente de la república, del jefe del Estado o tener un nombramiento simbólico –como ha sido en los casos de Muammar Gaddafi en Libia, Robert Mugabe en Zimbawe o de Mobutu Sese Seko en la antigua Zaire². Comúnmente se pueden encontrar líderes tradicionales cumpliendo funciones de gobernantes electos o encargados de alguna cartera sectorial de la política pública. El segundo atributo implica que las relaciones sociales del neopatrimonialismo se estructuran en red, de manera jerárquica. La red social está constituida por intermediarios y subalternos. Estas colectividades pueden estar configuradas en torno a elementos étnicos o religiosos, corporativos o sectoriales, regionales o territoriales. El tercer atributo requiere una profunda inmersión en el contexto para poder ser observado: hay que rastrear decisiones, recursos y destinatarios.

El neopatrimonialismo es un fenómeno político que implica a personajes que detentan autoridad formal en una organización política estatal; que en torno a esos personajes se integran redes y colectividades de intermediarios y subalternos, muchos de los cuales pueden tener también puestos formales en el poder público; y que esas redes participan y se benefician del uso discrecional y arbitrario que pueden hacer los líderes e intermediarios de los instrumentos y recursos estatales. Por otra parte, sus atributos pueden manifestarse a lo largo de otros dos ejes de variación. Un primer eje es el de la *concentración funcional* de las prácticas neopatrimoniales. Pueden presentarse circunstancias en las que esta forma de organización política se presente firmemente arraigada en las instituciones centrales del Estado nacional; en otros casos puede presentarse como un fenómeno afincado en agencias poco estratégicas o de carácter redistributivo. Las carteras ligadas a la tributación o la regulación económica pueden ser menos impermeables, a diferencia de áreas de la política como la salud, la educación o la asistencia social.

La concentración funcional es distinta de la *distribución territorial* del neopatrimonialismo. Esta última se refiere a la concentración espacial de las relaciones neopatrimoniales. Es común que en los sistemas políticos con una amplia extensión territorial las regiones estén sometidas en mayor medida al poder de grupos concretos, que se apropian de las instancias estatales y las usan para su propio beneficio. Estas son las condiciones que se asocian con los enclaves autoritarios subnacionales (Durazo 2010; Gibson 2005; Giraudy 2010).

² Desde 1997 República Democrática del Congo.

Las coordenadas del neopatrimonialismo en América Latina

El neopatrimonialismo parece ser uno de esos fenómenos políticos de los que se asume que su presencia es ubicua, que se les reconoce cuando se les ve, pero que no son sencillos de observar. Por sus cualidades informales y por su anclaje contextual, es un fenómeno que difícilmente puede ser registrado por indicadores que permitan hacer comparaciones entre países. Es un tema más propicio para ser tratado en estudios de caso, descripciones densas y trabajos con detallados recuentos de procesos concretos. Si se quiere tener un acercamiento comparado a los fenómenos neopatrimoniales es necesario recurrir a indicadores indirectos. Esta es la vía que seguiremos en esta sección. Con base en los elementos del cuadro 1 nos proponemos discernir las coordenadas del neopatrimonialismo en América Latina.

Cuadro 2. Indicadores de la capacidad estatal para hacer valer la legalidad en el gobierno		
Indicador	Escala de medición	Fuente:
Gobierno de la ley	-2.5 a 2.5, donde el valor más alto representa un pleno gobierno de la ley	<i>Worldwide Governance Indicators</i> , Banco Mundial (2011)
Control de la corrupción	-2.5 a 2.5, donde el valor más alto representa un pleno control de la corrupción	<i>Worldwide Governance Indicators</i> , Banco Mundial (2011)
Índice de Percepción de la Corrupción	Escala de 0 a 10, donde 0 equivale a “muy corrupto” y 10 a “muy transparente”.	<i>Transparencia Internacional</i> (2010).
Tamaño del sector público	Escala de 0 a 1 que representa la proporción del empleo formal en el sector gubernamental en un país dado en 2009 entre la población de 15 a 64 años de edad.	<i>Banco Interamericano de Desarrollo</i>
Indicador de desvío de fondos públicos	Escala de 1 a 7, donde 1 significa “muy común” y 7 “nunca ocurre”.	<i>Foro Económico Mundial</i>
Fragmentación política	Escala de 0 a 1 que mide el pluralismo partidista en la cámara baja de un país.	<i>The Political Constraint Index</i>
Federalismo	Tiene valor de 1 si el país es un Estado federal y de 0 si no lo es.	Constituciones políticas de los países.

Nuestro propósito es observar la capacidad que tienen los Estados latinoamericanos para hacer valer la legalidad en la burocracia gubernamental. La premisa de origen es que esta capacidad es variable y sería de esperar una presencia más extendida y arraigada de prácticas neopatrimoniales en los estados en los que el Estado sea más débil. Para alcanzar este propósito hemos seleccionado un conjunto de variables que pueden ser consideradas

como indicadores de la capacidad de los Estados latinoamericanos para hacer valer la legalidad de la burocracia gubernamental (véase el cuadro 2).

Cuadro 2. Valores promedio obtenidos por los conglomerados (clústers) en la variables seleccionadas						
	Imperio de la ley	Control de la corrupción	Percepción de corrupción	Tamaño del sector público	Desviación de fondos públicos	Fragmentación política
Grupo 1	-1.59	-1.20	2.14	0.28	1.80	0.35
Grupo 2	-1.01	-0.77	2.57	0.15	2.32	0.68
Grupo 3	-0.49	-0.27	3.13	0.16	3.27	0.73
Grupo 4	-0.47	-0.27	3.22	0.18	2.46	0.80
Grupo 5	0.83	1.09	4.74	0.19	4.33	0.60

Fuente: elaboración propia con base en el análisis de conglomerados reportado en el gráfico 1 y las variables descritas en el Cuadro 2.

Grupo 1. Venezuela

Grupo 2. Bolivia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana

Grupo 3. Colombia, El Salvador, Panamá y Perú

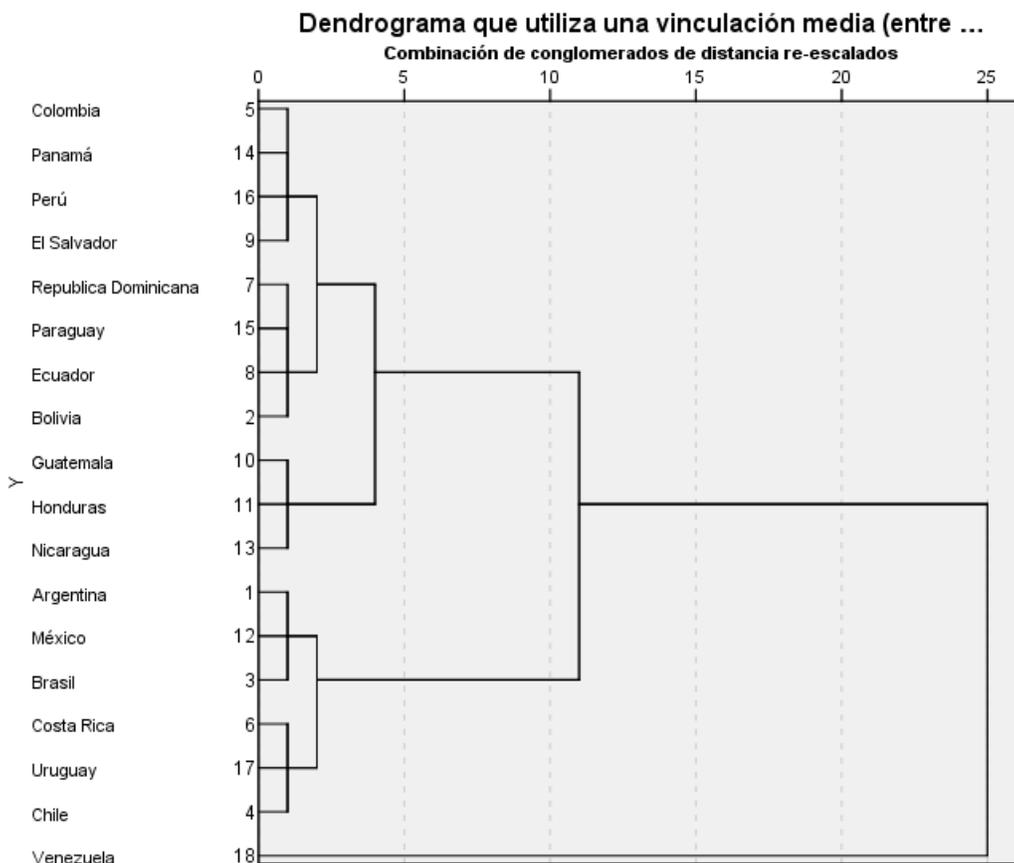
Grupo 4. Argentina, Brasil y México

Grupo 5. Chile, Costa Rica y Uruguay

Una de estas variables es el “imperio de la ley” (*rule of law*) elaborada por el Banco Mundial (2011) a partir de una docena o más de otros instrumentos que miden, por ejemplo, la independencia del poder judicial o la coercibilidad de los contratos. Esta variable puede considerarse un indicador del tipo de dominación legal-burocrática: el grado de predictibilidad y coercibilidad de las instituciones formales al alcance del Estado para la dirección de la sociedad. Una segunda variable que utilizamos es el “índice de control de la corrupción”, tomado de la misma fuente. Este índice es un agregado de las fuentes estadísticas disponibles para cada país, encuestas de organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales, y “*think tanks*” que presentan índices producto de cuestionarios a expertos y encuestas de percepción. Estos indicadores hacen referencia tanto a las formas privadas como a las públicas de corrupción. En este análisis utilizaremos los datos de 2009 para facilitar la comparación con otros indicadores disponibles. Una tercera variable es la que proporciona el índice de Percepción de la Corrupción elaborado por Transparencia

Internacional a partir de una encuesta a población abierta llevada a cabo en 178 países. Este es un indicador de las percepciones del grado de corrupción que permea al sector público en un país dado.

Gráfico 1. Dominación legal en América latina: análisis de conglomerados



Fuente: representación gráfica basada en los resultados del análisis jerárquico de conglomerados realizado mediante el programa *Statistical Package for the Social Sciences (SPSS) 13.0*. Los datos provienen de las variables descritas en el Cuadro 2. Acerca del análisis jerárquico de conglomerados, véase Aldenderfer y Blashfield (1984). Los resultados de este análisis y su representación en el programa SPSS están disponibles con el autor.

Simultáneamente estamos considerando tres variables relacionadas con el tamaño y la organización de la administración estatal. Una es una variable indicador, que distingue a los cuatro países de la región que tienen sistemas federales –Argentina, Brasil, México y Venezuela- de los países que tienen una estructura estatal unitaria. Una segunda variable mide el tamaño del sector público. Una burocracia más grande puede ser utilizada como parte de un botín a repartir entre distintas clientelas. Burocracias más chicas pueden ser el

producto de una reducción continua del tamaño del Estado en aras de mayor eficiencia y mejor manejo de la administración pública en las últimas tres décadas. Esta variable mide la proporción del empleo formal en el sector gubernamental en un país dado en 2009, por ser el año más reciente disponible, entre la población de 15 a 64 años de edad de cada país, según se reporta en la base de datos Sociómetro del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). De manera complementaria incorporamos un indicador de la percepción de desvío de fondos públicos. Esta medida se deriva de una encuesta de opinión realizada a ejecutivos de empresas públicas y privadas, en la que les pregunta que tan común es la desviación de recursos públicos a compañías, individuos y grupos para la corrupción en ese país.

El análisis que hicimos se basa en un método que permite identificar conglomerados de casos. Por tratarse de un conjunto integrado por 18 casos, en los que estamos observando seis variables, no es posible efectuar estimaciones estadísticas. Esto nos llevaría a realizar diversos cruces bi-variados con indicadores medidos en distintas escalas. El método del análisis de conglomerados jerárquico, en cambio, nos permite identificar grupos de países que tienen valores semejantes en las variables de interés. Esto se consigue a través de la comparación sistemática de una medida de similitud de cada variable con las demás, hasta formar los grupos de acuerdo a la distancia media que tienen los casos entre sí (Aldenderfer y Blashfield, 1984: 16).

El gráfico 1 muestra las posibles soluciones a la agrupación de los 18 países latinoamericanos en función de la cercanía entre los valores que tienen en cada una de las variables seleccionadas. A primera vista se distinguen dos grandes grupos. Por un lado están Chile, Costa Rica y Uruguay, que son los países en los que las variables obtienen valores más altos; por el otro están los quince países restantes. Esta clasificación es ya ilustrativa de las diferencias entre los casos en América Latina. Con todo, no debe pensarse que el segundo grupo es homogéneo. Por el contrario, en éste destaca el caso venezolano como un caso aparte de todos los demás. Cercano a México, Brasil y Argentina por tratarse de estados federales, pero con las puntuaciones que denotan un gobierno de la ley notoriamente debilitado. De hecho, viendo con más detalle, el gráfico sugiere que Chile, Costa Rica y Uruguay son un grupo aparte, que Venezuela es un grupo en sí mismo y que los otros países constituyen un tercer conjunto. Este tercer grupo está constituido por Argentina, Brasil y México –ya mencionados-, y en orden descendente en la fortaleza de la

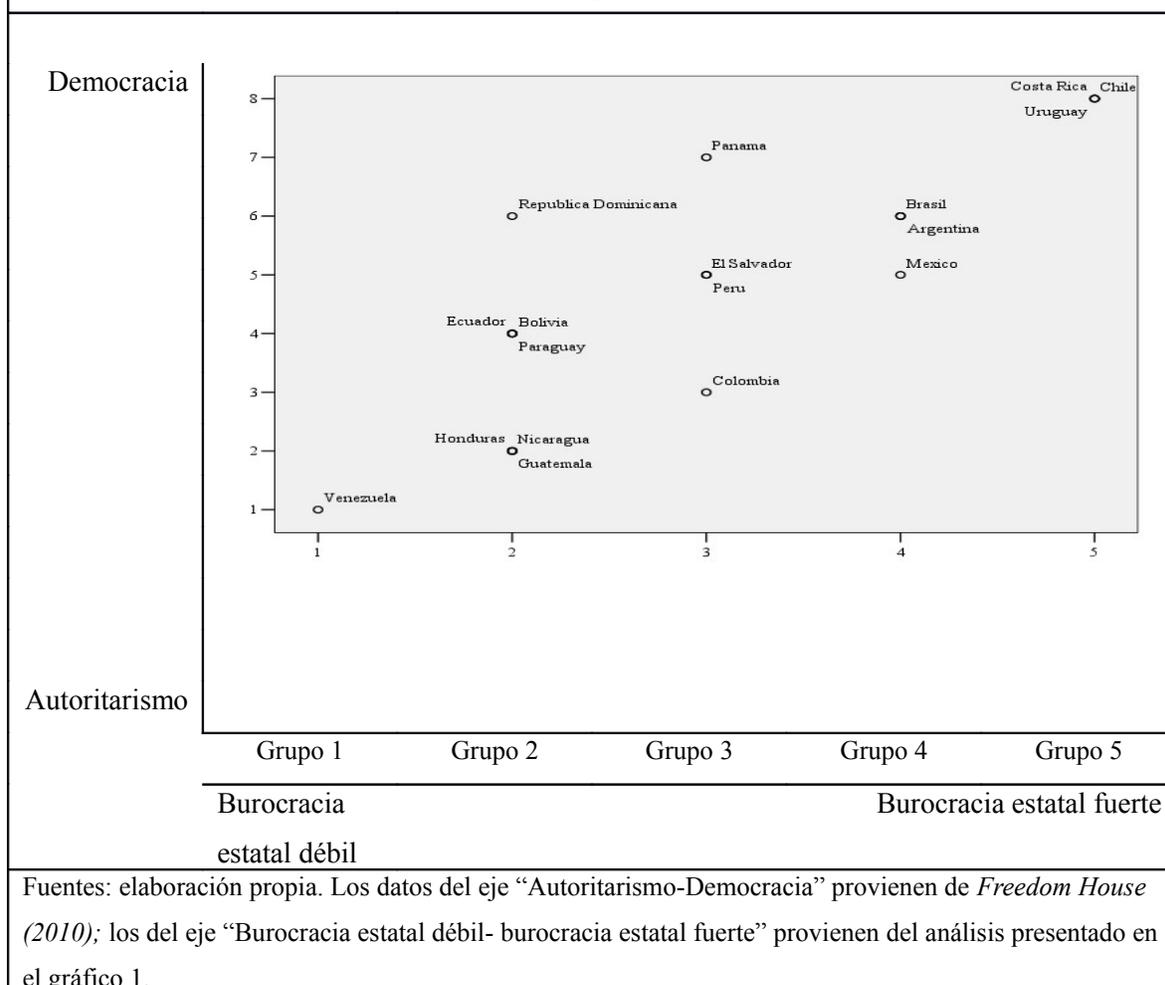
dominación legal, Colombia, El Salvador, Perú y Panamá, por un lado; y Ecuador, Paraguay, Bolivia, la República Dominicana, Honduras, Nicaragua y Guatemala, por el otro.

Los conjuntos que se muestran en el gráfico 1 son ilustrativos del nivel dispar de dominación legal-burocrática que prevalece en la región y también de la heterogeneidad que hay entre estos casos.

Retomando las coordenadas expuestas en el Cuadro 1, el gráfico 2 ordena a los grupos en los que fueron clasificados los casos siguiendo un criterio ascendente: el primer grupo está constituido por Venezuela; el segundo, por los países que tienen indicadores más notorios de un bajo nivel de legalidad; en tercero, los que se encuentran en el punto medio de la escala; en cuarto, Argentina, Brasil y México; y en quinto, Chile, Costa Rica y Uruguay. En el eje de las ordenadas se encuentra el valor que cada país obtuvo en el año 2009 en la escala de Freedom House (2011), que es una escala convencionalmente usada para medir la democracia de los regímenes políticos. Como puede apreciarse, los países del grupo 5 son los que tienen un sistema democrático más robusto y, al mismo tiempo, mejores condiciones para que el Estado gobierne con apego a la legalidad. Esto no quiere decir que en estos países no existan relaciones neopatrimoniales, aunque sería de esperar que estuvieran menos extendidas y afianzadas que en otros países.

El gráfico 2 muestra que los países latinoamericanos tienen regímenes que podrían ser considerados híbridos: en algunos la democracia está presente, pero no de manera categórica, mientras que en otros, notoriamente en Venezuela, se puede hablar con mayor precisión de autoritarismo. Esos países también tienen Estados con capacidades insuficientes para hacer valer la legalidad. Es de esperarse que conforme se acercan al vértice del gráfico, no solo la corrupción y la discrecionalidad en el ejercicio de la autoridad pública estén presentes, sino también formas concretas de neopatrimonialismo. Este fenómeno puede estar disperso en el territorio nacional, ligado a los pertrechos regionales de los jefes, caudillos o patrones subnacionales; o vinculado a organizaciones gremiales, grupos de interés, sindicatos o facciones políticas.

Gráfico 2. Las coordenadas del neopatrimonialismo en América Latina



El mapa trazado sugiere, en pocas palabras, que más de la mitad de los países de América Latina son sistemas políticos en los que las prácticas neopatrimoniales no solo pueden estar presentes, sino que es probable que se encuentren firmemente arraigadas. Es preciso resaltar que los resultados que presentamos coincide con las tendencias en la literatura que analiza la calidad de la democracia en la región (Levine y Molina, 2007). No obstante, Echeverría y Cortázar (2007) encuentran resultados distintos: son Brasil y Chile los países de la región que tienen burocracias funcionales y eficientes. En un segundo grupo se encuentran Argentina, Colombia, Costa Rica, México Uruguay y Venezuela. Estos resultados son reportados también por (Zuñanic, Iacovello, y Rodríguez-Gustá, 2010), quienes resaltan, no obstante, que la burocracia continua siendo “el eslabón más débil” en

Latinoamérica. Por otra parte, la literatura especializada en temas de política y sociedad en América Latina ha avanzado sustantivamente en dar cuenta de las prácticas de clientelismo, caudillismo, patronazgo y corrupción en estos países (véase: Diamond, Hartlyn, y Linz, 1999; Wiarda y Kline, 2011). La tarea pendiente en la agenda de investigación es emplear el concepto de neopatrimonialismo para aportar elementos a la explicación de tales prácticas.

Más allá del neopatrimonialismo: capacidades estatales, contextos y actores sociales

Las coordenadas analíticas y los conglomerados discutidos en la sección anterior muestran que existen una amplia variedad de posibilidades de que el neopatrimonialismo prospere en América Latina. De hecho, no solo hay oportunidades para el neopatrimonialismo, sino también para otras prácticas de particularismo y corrupción. Esto conduce a retomar una pregunta planteada al inicio de este trabajo: ¿qué tanto puede viajar esta categoría entre África, América Latina, y Europa del Este, entre otras regiones del mundo, para explicar los procesos de hibridación entre formas tradicionales de autoridad y la burocracia estatal? En esta sección retomaremos las implicaciones abiertas por esta interrogante.

En primera instancia, somos partidarios de que esta categoría viaje. Puede ser una herramienta analítica aplicable y útil, si su sentido se mantiene limitado a los casos en los que existen colectividades estructuradas jerárquicamente que tienen la capacidad de capturar y administrar para sus intereses partes o áreas completas de la administración estatal. Lo importante es describir de qué manera se configuran tales formas de acción política, a partir las divisiones étnicas, religiosas o regionales, entre otras, en una sociedad. Al utilizarse como herramienta analítica, el concepto de neopatrimonialismo, por otra parte, no debe equipararse al de régimen o sistema político. Como hemos señalado, el neopatrimonialismo es una forma, entre otras, de acceso a los bienes públicos que pueden tener lugar en los Estados nacionales. Lo que le da su peculiaridad es la manera en que se hace uso de esos bienes públicos.

En segundo lugar, consideramos pertinente hacer notar que la noción de neopatrimonialismo permite identificar dos agendas complementarias de investigación. Por un lado se encuentran el desarrollo de capacidades estatales, de fortalecimiento de la

administración pública, la reforma del sector público y el proceso de volver más eficiente al gobierno. Estas cuestiones van ligadas a otras, también indispensables en el estudio del fortalecimiento del Estado: la construcción del Estado de derecho. No se trata solamente de que el gobierno sea eficiente y que se conduzca con apego a la legalidad; es necesario también que sea transparente, que rinda cuentas y que contribuya a garantizar y ejercer los derechos humanos. El estudio de la corrupción, el particularismo y la captura del Estado debe ser enmarcado también desde estas perspectivas. Lo que está en juego no simplemente es construir un Estado weberiano ni un sector público mínimo, flexible y eficiente. Se trata de lograr que los derechos democráticos estén respaldados en un conjunto de organizaciones públicas eficientes, responsables y capaces.

Este giro parecería conducir el estudio del neopatrimonialismo al estudio de las reformas del Estado y el sector público. Pero esto es solo la mitad de la apuesta. La otra mitad consiste en reintroducir el estudio de las formas de organización y coordinación social en la comprensión de fenómenos como la corrupción y el particularismo o el fortalecimiento del Estado de derecho. En los países latinoamericanos no solamente importan las reformas institucionales; importan también los contextos y los actores que están insertos en ellos: clases medias, sectores populares, organizaciones gremiales, sindicatos, movimientos sociales, movilizaciones étnicas, grupos de interés, entre otras. El Estado ha construido vínculos de un tipo o de otro con sectores concretos de la población, que obedecen a lógicas de la dependencia del trayecto, y que no es sencillo revertir de un momento a otro.

Consideramos, por tanto, que tan relevante es estudiar instancias concretas del neopatrimonialismo, como tener la capacidad de observar la manera en que actores sociales concretos intervienen en las reformas tendientes a mejorar las capacidades estatales, ya sea para promover el Estado de derecho o para, de una manera o de otra, reproducir el acceso condicionado y particularista a los bienes públicos.

Conclusiones

En este trabajo hemos realizado una revisión del concepto de neopatrimonialismo. Esta noción ha adquirido notoriedad para dar cuenta de los sistemas políticos en los que la autoridad estatal, establecida bajo parámetros legal-burocráticos, no ha conseguido erradicar las formas tradicionales de dominación política. El uso de esta categoría remite a una práctica común en los procesos de innovación conceptual: recurrir a un término que permita dar cuenta de esos fenómenos que no se dejan capturar por las categorías usuales.

En esta revisión hemos señalado, paralelamente, que los usos que se le dan a este concepto requieren ser más precisos y específicos. Con frecuencia se le utiliza como sinónimo de un régimen político, cuando más bien su referente son ciertas prácticas políticas que acontecen en relación con las instituciones estatales. El planteamiento alternativo que hemos desarrollado consiste en concebir al neopatrimonialismo como una forma de apropiarse de manera discrecional y particularista de los recursos e instituciones públicos. Se trata de un fenómeno político que se compone de un sistema de relaciones sociales estructuradas jerárquicamente, en las que son discernibles patrones o líderes ocupando puestos formales de autoridad pública, quienes aprovechan sus facultades para promover sus intereses individuales o los de los colectivos son los que sostiene relaciones de interdependencia.

La observación empírica del neopatrimonialismo requiere de una intensiva inmersión en contextos delimitados. En este trabajo nos acercamos de manera indirecta a la observación de este fenómeno identificando las condiciones en las que cabría esperar la persistencia y el arraigo de este tipo de relaciones políticas. Empleando indicadores de la fortaleza de la dominación legal en los regímenes latinoamericanos, mostramos que incluso en varios regímenes democráticos la penetración de la autoridad estatal parece insuficiente para prevenir el surgimiento y la difusión de prácticas de corrupción como el neopatrimonialismo. Esto nos permite hacer notar que se requiere investigación empírica que pueda recoger evidencia sistemática del surgimiento, reproducción y transformaciones del neopatrimonialismo en la región.

Por otra parte, también hemos señalado que si bien este concepto puede ser útil para entender ciertas prácticas discrecionales en la gobernanza, es una entre otras nociones que deben usarse para entender la manera en que formas de apropiación particularista de la autoridad estatal se difunden y reproducen en estos países. Así como debe estudiarse la reforma en los modelos de gestión estatal, la profesionalización del servicio público, los procesos de descentralización o el fortalecimiento de las instancias legales y administrativas para sancionar comportamientos indebido o ilegales, entre otros, también debe estudiarse el rol de los actores sociales en estos procesos. El concepto de neopatrimonialismo contribuye a recordar que en las tareas de gobernanza no solamente están implicadas organizaciones sociales que contribuyen a la transparencia y la rendición de cuentas; también existe un número amplio y diverso de actores que se benefician de un estatus quo que facilita la opacidad y la discrecionalidad.

Bibliografía

- Aldenderfer, Mark S, and Roger K. Blashfield. 1984. *Cluster Analysis*. 1a ed. Londres: Sage Publications.
- Bach, Daniel. 2011. "Patrimonialism And Neopatrimonialism: Comparative Trajectories And Readings." *Commonwealth And Comparative Politics* 49(3):275–294.
- Bendix, Reinhard. 2000. *Max Weber*. 2a ed. Buenos Aires: Amorrurtu.
- Bratton, Michael, and Nicolas van de Walle. 1994. "Neopatrimonial Regimes and Political Transitions in Africa." *World Politics* 46(4):453–489.
- Bratton, Michael, and Nicolas van de Walle. 1997. *Democratic Experiments in Africa. Regime Transitions in Comparative Perspective*. 1a ed. Cambridge: Cambridge University Press.
- Collier, David, and Steven Levitsky. 1997. "Democracies with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research." *World Politics* 49(3):430–541.
- Diamond, Larry, Jonathan Hartlyn, and Juan Linz. 1999. "Introduction: Politics, Society, and Democracy in Latin America." Pp. 1–70 in *Democracy in Developing Countries: Latin America*, edited by Larry Diamond, Jonathan Hartlyn, Juan Linz, and Martin Seymour Lipset. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Durazo, Julián Herrmann. 2010. "Neo-Patrimonialism and Subnational Authoritarianism in Mexico. The Case of Oaxaca." *Journal of Politics in Latin America* 2(2):85–112.
- Eisenstadt, Shmuel. 1973. *Traditional Patrimonialism and Modern Neopatrimonialism*. Londres: Sage Publications.
- Erdmann, Gero. 2002. "Neo-Patrimonial Rule. Transition to Democracy has not Succeeded." *D+C Development and Cooperation*, 9–11
- Erdmann, Gero, and Ulf Engel. 2007. "Neopatrimonialism Reconsidered: Critical Review and Elaboration of an Elusive Concept." *Commonwealth And Comparative Politics* 45(1):95–119.
- Gibson, Edward L. 2005. "Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Democratic Countries." *World Politics* 58(1):101–132.
- Giraudy, Agustina. 2010. "The Politics of Subnational Undemocratic Regime Reproduction In Argentina and Mexico." *Journal of Politics in Latin America* 2(2):53–84.
- Goertz, Gary. 2006. *Social Science Concepts: A Users Guide*. Princeton University Press.
- De Grassi, Aaron. 2008. "Neopatrimonialism and Agricultural Development in Africa: Contributions and Limitations of a Contested Concept." *African Studies Review* 51(3):107–133.
- Hay, Colin. 2002. *Political Analysis*. Londres: Palgrave.
- Hay, Colin, and Micheal Lister. 2005. "Introduction: Theories of the State." P. 336 in *The State: Theories and Issues*, edited by Colin Hay and Michael Lister. Londres: Palgrave.
- Kymlicka, Will. 2002. *Contemporary Political Philosophy: An Introduction*. 2a edición. Oxford: Oxford University Press.

- Levine, Daniel, and José Enrique Molina. 2007. "La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada." *América Latina Hoy* 45:17–46.
- Levitsky, Steven, and Lucan A. Way. 2010. *No Title*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lipset, Seymour Martin. 1959. "Some social requisites of democracy: Economic development and political legitimacy." *American Political Science Review* 53(1):69–105.
- Mazzuca, Sebastián. 2007. "Reconceptualizing Democratization: Access to Power Versus Exercise of Power." Pp. 39–49 in *Regimes and Democracy in Latin America: Theories and Methods*, edited by Gerardo L. Munck. Oxford: Oxford University Press.
- Munck, Gerardo L. 2007. "The Study of Politics and Democracy: Touchstones of a Research Agenda." Pp. 25–38 in *Regimes and Democracy in Latin America: Theories and Methods*, edited by Gerardo L. Munck. Oxford: Oxford University Press.
- Médard, Jean-François. 1982. "The Underdeveloped State in Tropical Africa: Political Clientelism or Neo-Patrimonialism?" P. 162.192 in *Private Patronage and Public Power. Political Clientelism in the Modern State*, edited by Christopher Clapham. Nueva York: Saint Martin Press.
- Médard, Jean-François. 2000. "L'E'tat et le politique en Afrique." *Revue Française de Science Politique* 50(4):849–854.
- Oszlak, Oscar. 1986. "Public policy and political regimes in Latin America." *International Political Science Journal* 38(2):219–236.
- Roth, Guenther. 1968. "Personal Rulership, Patrimonialism, and Empire-Building in the New States." *World Politics* 20(2.):194–206.
- Sartori, Giovanni. 1970. "Concept Misformation in Comparative Politics." *The American Political Science Review* 64(4):1033–1053.
- Weber, Max. 1996. *Economía y Sociedad*. 2a ed. esp. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Wiarda, Howard J., and Harvey F. Kline. 2011. "The Latin American Tradition and Process of Development." Pp. 1–98 in *Latin American Politics and Development*, edited by Howard J. Wiarda and Harvey F. Kline. Westview Press.
- Zabludovsky, Gina. 1993. *Patrimonialismo y modernización. Poder y dominación en la sociología del Oriente de Max Weber*. 1a ed. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Zuñanic, Laura, Mercedes Iacovello, and Ana Rodríguez-Gustá. 2010. "The Weakest Link: The Bureaucracy and Civil Service Systems in Latin America." in *How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*, edited by Carlos Scartascini, Ernesto Stein, and Mariano Tommasi. David Rockefeller Center for Latin American Studies: Harvard University Retrieved (<http://mercedesiacoviello.com.ar/Zuñanic - Iacoviello - Rodriguez Gusta - Chapter 6.pdf>).