

El neopatrimonialismo a debate: coordenadas conceptuales y apuntes analíticos

El objetivo de este trabajo es discutir el concepto *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. Se trata de una categoría que describe una forma de apropiación particularista de los bienes públicos. 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 clasifican los países latinoamericanos en función del grado de desarrollo de la “dominación legal” que ha alcanzado el Estado en cada país, recurriendo 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 que se da entre diversas prácticas sociopolíticas y el funcionamiento del Estado.

Palabras clave: neopatrimonialismo, Estado, régimen político, democracia, gobierno de la ley, América Latina.

◆ Profesor-investigador del Departamento de Estudios de Administración Pública de El Colegio de la Frontera Norte.

amonsi@colef.mx
Estudiante de doctorado del FLACSO-México.

adolfo del rio martinez@gmail.com

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 *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 contemporáneos.¹ 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” (Eisendstadt, 1973) y en especial después de los procesos de descolonización en África. Recientemente ha sido recuperada para señalar las amenazas funcio-

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 neopatrimonialismo en varias regiones del mundo”.

nales 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 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: 435-432). El concepto de neopatrimonialismo, como veremos, todavía requiere afinarse para alcanzar estos estándares.

En este trabajo revisaremos los antecedentes del concepto de neopatrimonialismo y discutiremos 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 sugeriremos que su estudio debe ser complementado con el análisis de las 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; De Grassi, 2008; Erdmann y Engel, 2006; 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) 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” (Weber, 1996). Esta forma de autoridad contrasta con la que se ejerce en las organizaciones modernas, que está basada en normas y en 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 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, 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 Eisendstadt (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”. Eisendstadt describió los patrones de organización

política autoritaria, faccionalista, personalista y clientelar que predominaban en esas sociedades y los describió con el término *patrimonialismo moderno* o neopatrimonialismo. Esta nueva categoría se difundió entre los especialistas en los países africanos, quienes 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 Leona, Costa de Marfil, Kenia, Zambia, Camerún y, en menor medida, a Burkina Faso y Tanzania.

La noción de neopatrimonialismo, al mismo 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 (2010), 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 Oszlak (1986: 229), quien 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, 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, 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):

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.²

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.

El concepto de neopatrimonialismo

En esta sección proporcionaremos una revisión del concepto *neopatrimonialismo*. Afirmaremos que no se trata en sí mismo de una modalidad o un subtipo de régimen político.

2. La traducción es propia.

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 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 a 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 esta sea legítima. Para Weber la legitimidad se origina en la propia eficacia de las formas de autoridad: “La ‘legitimidad’ de una dominación debe considerarse solo 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 estar 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, 2004).



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 de un conjunto de disposiciones normativas, agencias administrativas, recursos humanos y narrativas de distinta índole. En 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—.

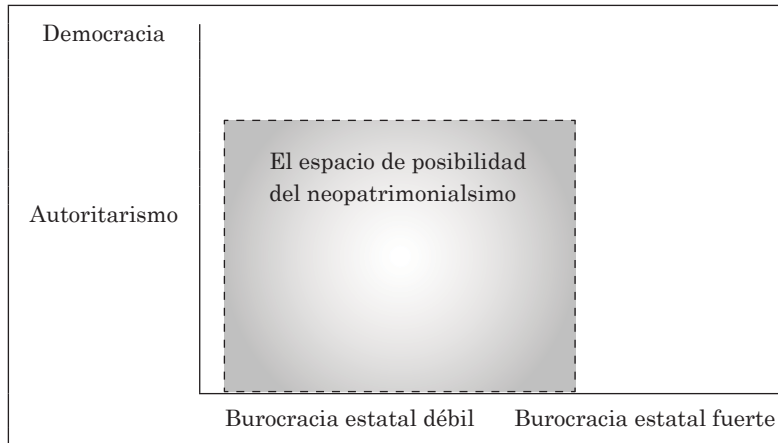
Paralelamente, consideramos que es necesario tomar en cuenta el régimen que puede dar legitimidad al ejercicio del gobierno y la autoridad estatal. Cuando se trata de la legitimidad del poder estatal se puede decir que solo puede provenir del respeto a los derechos humanos y a la democracia. La legitimidad democrática se construye a través de un complejo sistema de instituciones y procesos políticos. Este sistema es lo que permite diferenciar los regímenes políticos entre sí. 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 efectuar 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 electo-



ral inserta en un Estado en el que el gobierno de la ley no impera ni se dirige con apego a los derechos humanos. 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 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.

Cuadro 1. Estado, régimen y neopatrimonialismo



Fuente: elaboración propia.

El neopatrimonialismo designa 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 donde se intersectan el autoritarismo y las burocracias estatales débiles. 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, Medard (2000) distingue dos modalidades de neopatrimonialismo

que prácticamente estructuran las relaciones políticas en esos sistemas. 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 (2006: 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 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 de 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 en estos antecedentes, consideramos que el neopatrimonialismo es una forma de captura y manipulación particularista de normas, agencias y recursos estatales. Es particularista pues se utiliza para beneficio 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 y recursos gubernamentales de manera discrecional y estratégica: bajo ciertas condiciones, esas reglas y recursos cumplen su función formal, pero bajo otras, 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 características: la primera es que hay individuos que ocupan posiciones formales de autoridad; la segunda es que esos individuos están vinculados con colectividades formales o informales concretas; la tercera 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.

La primera característica significa que el neopatrimonialismo se basa en la existencia de una “cabeza” visible (desde luego, pueden ser varias, pero suelen estar articuladas en torno a un líder concreto). Este liderazgo se ejerce respaldado en 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 Zaire. Comúnmente se pueden encontrar líderes tradicionales cumpliendo funciones de gobernantes electos o encargados de alguna cartera sectorial de la política pública. La segunda característica significa 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. La tercera característica requiere de una profunda inmersión en el contexto para poder ser observada: hay que rastrear decisiones, recursos y destinatarios. El

neopatrimonialismo es un fenómeno político que implica la existencia de personajes detentores de autoridad formal, en torno a los cuales se integran redes y colectividades de intermediarios y subalternos (muchos de los cuales pueden tener también puestos formales en el poder público) que participan y se benefician del uso discrecional y arbitrario de los instrumentos y recursos estatales.

Por otra parte, las características del neopatrimonialismo 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 darse escenarios en los que esta forma de organización política se presente firmemente arraigada en las instituciones centrales del Estado nacional; pero también otros casos en los que se presente como un fenómeno afincado en agencias poco estratégicas o de carácter redistributivo; las carteras ligadas a la tributación o a la regulación económica pueden ser menos impermeables, a diferencia de otras 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).

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 varios países. Es un tema más adecuado para ser tratado en los estudios de caso, las descripciones densas y los 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

<i>Indicador</i>	<i>Escala de medición</i>	<i>Fuente</i>
Imperio 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”	Transparencia Internacional (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	Banco Interamericano de Desarrollo
Indicador de desvío de fondos públicos	Escala de 1 a 7, donde 1 significa “muy común” y 7 “nunca ocurre”	Foro Económico Mundial
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 que sería predecible una presencia más extendida y arraigada de prácticas neopatrimoniales en los países 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 (cuadro 2).

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 *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 que son producto de cuestionarios a expertos y de encuestas de percepción; estos indicadores hacen referencia a las formas de corrupción, tanto las privadas, como las públicas. 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 en el sector público de un determinado país.

Cuadro 3. Valores promedio obtenidos por los conglomerados (clusters) en las variables seleccionadas

	<i>Imperio de la ley</i>	<i>Control de la corrupción</i>	<i>Percepción de corrupción</i>	<i>Tamaño del sector público</i>	<i>Desviación de fondos públicos</i>
Grupo 1	-1.59	-1.20	2.14	0.28	1.80
Grupo 2	-1.01	-0.77	2.57	0.15	2.32
Grupo 3	-0.49	-0.27	3.13	0.16	3.27
Grupo 4	-0.47	-0.27	3.22	0.18	2.46
Grupo 5	0.83	1.09	4.74	0.19	4.33

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.

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

Simultáneamente estamos considerando tres variables relacionadas con el tamaño y la organización de la administración estatal. La primera 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. La 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 una mayor eficiencia y un 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 (la tercera variable). Esta medida se deriva de una encuesta de opinión realizada a ejecutivos de empresas públicas y privadas. En ella se les pregunta qué tan común es, en su país, la desviación de recursos públicos hacia compañías, individuos y grupos con la finalidad de corromperlos.

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, pues esto nos llevaría a realizar diversos cruces bivariados 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, con base en 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 este destaca el caso venezolano como un caso aparte de todos los demás; si bien está cercano a México, Brasil y Argentina —por tratarse de estados federales—, se diferencia de estos por las puntuaciones que denotan un gobierno de la ley notoriamente debilitado.

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

Dendograma basado en una vinculación media (entre grupos)



Fuente: representación gráfica basada en los resultados del análisis jerárquico de conglomerados,³ realizado mediante el programa *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS) 13.0.⁴ Los datos provienen de las variables descritas en el cuadro 2.

De hecho, observando con más detalle, el gráfico 1 sugiere que Chile, Costa Rica y Uruguay son un grupo aparte, que

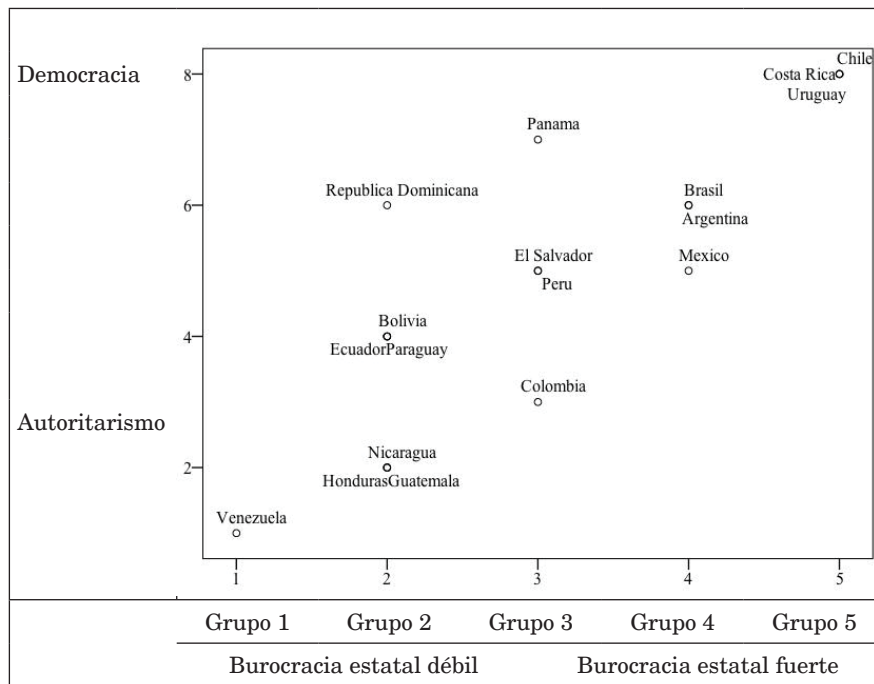
3. Acerca del análisis jerárquico de conglomerados, véase Aldenderfer y Blashfield (1984).

4. Los resultados de este análisis y su representación en el programa SPSS están disponibles con los autores.



Venezuela es un grupo en sí mismo y que los otros países constituyen un tercer conjunto. Este tercer grupo está conformado por Argentina, Brasil y México —ya mencionados— y, en orden descendente, dependiendo del grado de fortaleza de la dominación legal, por un lado tenemos a Colombia, El Salvador, Perú y Panamá y, por el otro, a Ecuador, Paraguay, Bolivia, la República Dominicana, Honduras, Nicaragua y Guatemala.

Gráfico 2. Las coordenadas del neopatrimonialismo en América Latina



Fuentes: elaboración propia. Los datos del eje “autoritarismo-democracia” provienen de *Freedom House* (2010); los del eje “burocracia estatal débil-burocracia estatal fuerte” provienen del análisis presentado en el gráfico 1.

Los conjuntos que se muestran en el gráfico 2 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 los grupos en los que fueron clasificados los casos, siguiendo un criterio ascendente: el primer grupo es Venezuela; el segundo está conformado por los países que tienen indicadores más notorios de un bajo nivel de legalidad; en el tercero están los que se encuentran en el punto medio de la escala; en el cuarto, Argentina, Brasil y México; y en el 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 concluyente, 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; fenómeno que puede estar disperso en el territorio nacional, ligado a los pertrechos de los jefes, caudillos, patrones subnacionales o vinculado a organizaciones gremiales, grupos de interés, sindicatos o facciones políticas.

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, Echebarría y Cortázar (2007) encuentran resultados distintos: son Brasil y Chile los países de la región que tienen burocracias funcionales y eficientes; y en un segundo grupo se encuentran Argentina, Colombia, Costa Rica, México Uruguay y Venezuela. Estos resultados son reportados también por Zuvanic *et ál.* (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 exponer las prácticas de clientelismo, caudillismo, patronazgo y corrupción (véanse Diamond, Hartley 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 existe 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 las formas tradicionales de autoridad y la burocracia estatal? En esta sección retomaremos las cuestiones 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 y con capacidad de capturar y administrar (para favorecer sus propios intereses) partes o áreas completas del gobierno estatal. Lo importante es describir de qué manera se configuran tales formas de acción política, a partir las divisiones étnicas, religiosas o regionales, etc., en una sociedad. Al utilizarse como herramienta analítica, el concepto de neopatrimonialismo, por otra parte, no debe equipararse al de régimen o al de sistema político. Como hemos señalado, el neopatrimonialismo es una forma, entre otras, de acceso a los bienes públicos que pueden presentarse los Estados nacionales; lo que la hace peculiar es la manera en que se hace uso de esos bienes.

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, como la construcción del Estado de derecho. No se trata solamente de que el gobierno sea eficiente y se conduzca con apego a la legalidad: es necesario también que sea transparente, que rinda cuentas y que contribuya a garantizar el ejercicio de 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 eficaces, responsables y competentes.

Este giro parecería conducir el estudio del neopatrimonialismo hacia el estudio de las reformas del Estado y el sector público, pero esto sería solo la mitad de la apuesta; la otra mitad consistiría en reintroducir el estudio de las formas de organización y coordinación social para 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 y más. 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 lo 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 explicar 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 es utilizado como sinónimo de un régimen político, cuando más bien su referente son ciertas prácticas políticas que se dan 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 cuales son distinguibles los líderes o patrones que ocupan puestos formales de autoridad pública y aprovechan sus facultades para promover sus intereses individuales o los de los colectivos con los que sostienen relaciones de interdependencia.

La observación empírica del neopatrimonialismo requiere de una intensiva inmersión en ciertos 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 de investigación empírica que pueda recoger evidencia sistemática del sur-

gimiento, reproducción y transformaciones del neopatrimonialismo en la región.

También hemos señalado que aun cuando este concepto puede ser útil para entender ciertas prácticas discrecionales en la gobernanza, se trata de 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 indebidos o ilegales, 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 *statu quo* que facilita la opacidad y la discrecionalidad. ☹

Fecha de recepción: 1° de octubre de 2012

Fecha de aceptación: 15 de noviembre de 2013

Bibliografía

- Aldenderfer, Mark S., y Roger K. Blashfield (1984). *Cluster Analysis*. Londres: Sage Publications, Inc.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2012). *Datagob y Sociometro*. Recuperado de: http://www.iadb.org/datagob/home_esp.html
- Banco Mundial (2011). *Worldwide Governance Indicators: Control of Corruption (1996-2010)*. Recuperado de: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>

- Bratton, Michael y Nicolas Van De Walle (1994). Neopatrimonial Regimes and Political Transitions in Africa. *World Politics*, 46, pp. 453-489.
- Bratton, Michael y Nicolas van de Walle (1997). *Democratic Experiments in Africa. Regime Transitions in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Collier, David y James Mahon Jr. (1993). Conceptual “Stretching” Revisited: Adapting Categories in Comparative Analysis, *The American Political Science Review*, 87(4) 845-855.
- Collier, David y Steven Levitsky (1997). Democracies with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research. *World Politics*, 49, pp. 430-541.
- Bach, Daniel C. (2011). Patrimonialism and Neopatrimonialism: Comparative Trajectories and Readings. *Commonwealth & Comparative Politics*, 49(3), pp. 275-294.
- De Grassi, Aaron (2008). Neopatrimonialism and Agricultural Development in Africa: Contributions and Limitations of a Contested Concept. *African Studies Review*, 51(3), pp. 107-133.
- Diamond, Larry, Jonathan Hartlyn y Juan Linz (1999). Introduction: Politics, Society, and Democracy in Latin America. En Larry Diamond, Jonathan Hartlyn, Juan J. Linz y Seymour Martin Lipset (eds.), *Democracy in Developing Countries: Latin America* (pp. 1-70). Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Durazo Herrmann, Julián (2010). Neo-Patrimonialism and Subnational Authoritarianism in Mexico: The Case of Oaxaca. *Journal of Politics in Latin America*, 2(2), pp. 85-112.
- Echebarría, Koldo y Juan Carlos Cortázar (2007). Las reformas de la administración y el empleo públicos en América Latina. En Eduardo Lora (ed.), *El estado de las reformas del Estado en América Latina* (pp. 139-173). Washington: BID/Stanford University Press.

Bibliografía

- Bibliografía
- Eisendstadt, Shmuel N. (1973). *Traditional Patrimonialism and Modern Neopatrimonialism*. Londres/Beverly Hills: Sage Publications.
- Erdmann, Gero (2002). Neo-Patrimonial Rule. Transition to Democracy has not Succeeded. *D+C: Development and Cooperation*, 1, pp. 9-11.
- Erdmann, Gero y Ulf Engel (2006). Neopatrimonialism Reconsidered: Critical Review and Elaboration of an Elusive Concept. *Commonwealth and Comparative Politics*, 45(1), pp. 95-119.
- Freedom House (2011). *Country Reports*. Recuperado de: <http://www.freedomhouse.org/report/countries-crossroads-2011/country-reports>
- Gibson, Edward L. (2005). Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Democratic Countries. *World Politics*, 58(1), pp. 101-132.
- Giraudy, Agustina (2010). The Politics of Subnational Undemocratic Regime Reproduction in Argentina and Mexico. *Journal of Politics in Latin America*, 2(2), pp. 53-84.
- Goertz, Gary (2006). *Social Science Concepts: A Users Guide*. Princeton: Princeton University Press.
- Hay, Colin (2002). *Political Analysis*. Londres: Palgrave.
- Hay, Colin y Michael Lister (2005). Introduction: Theories of the State. En Colin Hay y Michael Lister (eds.), *The State: Theories and Issues* (pp. 1-20). Londres: Palgrave.
- Kymlicka, Will (2002). *Contemporary Political Philosophy*. Oxford: Oxford University Press.
- Levine, Daniel y José Enrique Molina (2007). La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada. *América Latina Hoy*, 45, pp. 17-46.
- Levitsky, Steven y Lucan A. Way (2010). *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Lipset, Seymour Martin (1959). Some social requisites of democracy: Economic development and political legitimacy. *American Political Science Review*, 53(1), pp. 69-105.
- Mazzuca, Sebastian L. (2007). Reconceptualizing Democratization: Access to Power versus Exercise of Power. En Gerardo L. Munck (ed.), *Regimes and Democracy in Latin America: Theories and Methods* (pp. 39-549). Oxford: Oxford University Press.
- Médard, Jean- François (2000). L'État et le politique en Afrique. *Revue Française de Science Politique*, 50(4), pp. 849-854.
- Médard, Jean-François (1982). The Underdeveloped State in Tropical Africa: Political Clientelism or Neo-Patrimonialism? En Christopher Clapham (ed.), *Private Patronage and Public Power. Political Clientelism in the Modern State* (pp. 162-192). Nueva York: St. Martin's Press.
- Munck, Gerardo (2007). The Study of Politics and Democracy: Touchstones of a Research Agenda. En Gerardo L. Munck (ed.), *Regimes and Democracy in Latin America: Theories and Methods* (pp. 25-38). Oxford: Oxford University Press.
- Oszlak, Oscar (1986). Public Policy and Political Regimes in Latin America. *International Social Science Journal*, 38(2), pp. 219-236.
- Roth, Günther (1968). Personal Rulership, Patrimonialism, and Empire-Building in the New States. *World Politics*, 20, pp. 194-206.
- Sartori, Giovanni (1970). Concept Misformation in Comparative Politics. *The American Political Science Review*, 64(4), pp. 1033-1053.
- Weber, Max (1996). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Wiarda, Howard J. y Harvey F. Kline (2011). The Latin American Tradition and Process of Development. En Howard

Bibliografía



Bibliografía

- J. Wiarda y Harvey F. Kline (eds.), *Latin American Politics and Development* (pp. 1-98). Boulder: Westview Press.
- Zuñanic, Laura, Mercedes Iacovello y Ana Rodríguez-Gustá (2010). The Weakest Link: The Bureaucracy and Civil Service Systems in Latin America. En Carlos Scartascini, Ernesto Stein y Mariano Tommasi (eds.), *How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking* (pp. 147-176). Washington, DC: Inter-American Development Bank/David Rockefeller Center for Latin American Studies/Harvard University.