

Élites y democracia local: marcos institucionales comunes, resultados distintos en los municipios brasileños

Rodrigo Rodrigues-Silveira
Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca
rodrodr@gmail.com

Resumen (10 líneas máx.)

El presente trabajo busca analizar la relación entre factores institucionales y diferentes resultados en términos de nivel de interpenetración entre las élites política y social. La literatura sobre relaciones intergubernamentales suele considerar que la naturaleza de la democracia local se ve unívocamente determinada por el conjunto de reglas de juego definidas constitucionalmente, es decir, para cada país sólo puede existir un tipo específico de relación centro-localidad. El objetivo central desarrollado aquí es justamente el de cuestionar esta suposición comúnmente aceptada a favor de un perfil diferenciado de interrelaciones intergubernamentales a nivel local. La principal suposición establece que la proporción de los recursos públicos en la economía local, denominada tamaño del Estado, constituye un elemento central para entender el tipo de relaciones establecidas entre las élites y las instituciones públicas. Aquellas localidades con un tamaño más elevado del Estado en la economía local tenderán a presentar mayor concentración de las élites en el servicio público y, por consiguiente, una mayor probabilidad de apropiación privada de recursos públicos o neo-patrimonialismo. Para medir este fenómeno, se utilizan de registros oficiales y datos censitarios, así como material documental. Os métodos de análisis serán predominantemente cuantitativos como, por ejemplo, el análisis de regresión y análisis espacial. Los resultados preliminares revelan la existencia de una asociación significativa entre tamaño del Estado y la interpenetración entre élites política y social, así como de éstos dos indicadores con una mayor informalidad en la contratación de los funcionarios a cargo del gobierno local.

Palabras-Clave

Neopatrimonialismo, Tamaño del Estado, Élites subnacionales, Democracia subnacional, Gobierno local.

Nota biográfica

Rodrigo Rodrigues-Silveira es licenciado en ciencias sociales y máster en ciencia política por la Universidad de São Paulo, Brasil, y máster y doctor en estudios latinoamericanos por la Universidad de Salamanca. Su tesis doctoral recientemente defendida versa sobre la variación institucional y territorial de las políticas sociales y su papel en la formación de distintos regímenes subnacionales de bienestar en Brasil.

Introducción

En todas las poblaciones y pequeñas ciudades de los Estados Unidos hay un grupo de familias que están por encima de las clases medias y dominan a las masas de empleados y de obreros asalariados. Los individuos de esas familias poseen más que los otros de todo lo que se puede poseerse localmente; son la clave de las decisiones locales... Se mezclan entre sí estrechamente, y son muy conscientes de que pertenecen a la clase directora de las familias directoras.

C. Wright Mills, *La élite del poder*, 1956.

¿Cómo el carácter de las élites y el del gobierno a nivel subnacional pueden afectar la democracia? ¿Cómo medir de modo sintético la deficiencia o debilidad de las instituciones en las localidades? En los últimos años una serie de investigaciones ha buscado explicar la existencia de enclaves semi-autoritarios al interior de países considerados democráticos. Dichos estudios se caracterizan por compartir el argumento de que la existencia de instituciones democráticas a nivel nacional no garantiza de ninguna forma que el Estado y la sociedad a nivel subnacional presenten instituciones de carácter democrático.

El argumento central de esa literatura señala que, en un contexto subnacional, instituciones formalmente democráticas pueden asumir un carácter autoritario o semi-democrático, desviándose de su propósito original. En gran medida resaltan que características institucionales como el sistema de reparto fiscal (Gervasoni, 2010b), las relaciones entre el centro y las regiones (Giraudy, 2010), o el nivel de competencia política (Gervasoni, 2010a; Gibson, 2005) constituirían los elementos centrales para explicar el nivel de democratización de los entes subnacionales.

En esencia, dichos estudios sobre la variación de los regímenes políticos al interior de los países comparten un enfoque institucionalista. En su mayor parte, enfatizan algún conjunto de indicadores de democracia que mide el grado de

competencia político-electoral, el funcionamiento de las instituciones políticas a nivel subnacional o el tipo de relaciones intergubernamentales existente.

No obstante, poco ha sido dicho sobre cómo la relación entre sociedad y la estructura del Estado a nivel subnacional puede afectar la política llevada a cabo en una determinada comunidad o región. Las investigaciones que lo han hecho se han concentrado en estudios de caso que, a pesar de suministrar *insights* teóricos inspiradores, avanzan muy poco en términos de operacionalización empírica con un número significativo de casos (Herrmann, 2010; Schwartzman, 1975).

El propósito central del trabajo aquí desarrollado consiste precisamente en desarrollar los indicadores necesarios y llevar a cabo un análisis con un número elevado de casos. Se desea demostrar cómo el empleo o funcionamiento efectivo de las instituciones políticas pasa por la mediación de las relaciones entre Estado y sociedad. En particular, se busca medir cómo la interpenetración de las élites política con las sociales y económicas interaccionan con otros elementos de las instituciones políticas para generar distintos perfiles de gobierno local.

De modo más específico, el presente trabajo busca añadir dos indicadores a esta literatura que pueden ser referencias para evaluar las deficiencias en el funcionamiento de la democracia a nivel subnacional: la intersección entre las élites política y social y el tamaño del Estado. El primer indicador mide el grado en que las élites política, social y económica se encuentran inseridas en un mismo grupo social. El supuesto que deriva de esa relación establece que cuanto mayor la fusión entre esas distintas élites, menor el grado de diversificación de intereses en el interior de las mismas y mayor su capacidad de control político y social.

El tamaño del Estado, a su vez, consiste en el termómetro de un conjunto de factores directamente relacionados a la calidad de las instituciones políticas y su

relación con la sociedad, y en particular con las élites. Se puede suponer que una elevada proporción del Estado corresponda a un indicador de una sociedad en que las élites son poco diversificadas, incrustadas en las instituciones públicas, monopolistas de los recursos sociales e políticos y que administran la política local con alto grado de discrecionalidad. En ese sentido, cuanto mayor el tamaño del Estado, menor el grado de *accountability* (horizontal y vertical), más frágil la burocracia y, de modo general, la democracia a nivel subnacional.

Estos dos indicadores no pretenden, por tanto, definir hasta qué punto una localidad es más o menos democrática, sino averiguar la naturaleza de las relaciones sociedad-Estado y determinar el grado de convergencia entre élites, estructura de las instituciones políticas subnacionales y prácticas políticas tradicionales. La clave se encuentra en demostrar cómo se podría identificar un sistema basado formalmente en normas racionales-legales que, al mismo tiempo, se caracteriza por una apropiación personal o privatista de las instituciones por parte de las élites locales.

Los trabajos sobre el neopatrimonialismo, especialmente cuando combinados con la literatura sobre democracia subnacional, resultan muy útiles para suministrar los instrumentos teóricos necesarios para la investigación que se pretende realizar aquí. El énfasis en el carácter rentista de las élites, la concentración de poder en manos del ejecutivo y la superposición entre instituciones de carácter racional-legal y prácticas políticas tradicionales colocan la relación entre élites y tamaño del Estado en el centro de sus preocupaciones.

En ese sentido, el presente trabajo busca combinar los estudios acerca de las instituciones políticas a nivel nacional con las investigaciones sobre el neopatrimonialismo con el objetivo de explorar nuevas dimensiones explicativas para los límites del proceso de democratización a nivel subnacional. Juntas, esas dos

literaturas pueden generar nuevas perspectivas para entender la relación entre el contexto subnacional y las dinámicas políticas nacionales.

Para realizar dicha tarea se empleará una metodología predominantemente cuantitativa y se utilizarán los municipios de Brasil como unidades de análisis. Los microdatos del censo demográfico y de otros registros oficiales constituirán las fuentes de información a partir de las cuáles se caracterizarán las estructuras social, económica y demográfica, el gobierno local (finanzas y burocracia), las élites y el tamaño del Estado.

Como uno de los objetivos de este trabajo consiste en testar el poder explicativo de distintas medidas del tamaño del Estado en la sociedad local, cada uno de esos indicadores será empleado como variable dependiente en diferentes modelos con un mismo conjunto de factores político-institucionales, sociales y demográficos considerados clave en la literatura sobre democracia subnacional y neopatrimonialismo. Aunque la variación de los casos se restrinja al caso brasileño, se podrá tener una idea aproximada de la potencia explicativa de tales indicadores para un futuro estudio comparativo.

Este trabajo se divide en tres partes. La primera discute la relación entre élites, las instituciones gubernamentales y el neopatrimonialismo a nivel local. La segunda busca definir posibles criterios para operacionalizar el concepto de tamaño del Estado a nivel local que posibilitarían comparaciones futuras. Finalmente, la tercera parte analiza sistemáticamente la relación entre la superposición de las élites políticas y sociales y el tamaño del Estado a nivel local utilizando para eso modelos de regresión OLS para cada uno de los distintos indicadores de tamaño del Estado.

Élites e instituciones públicas a nivel subnacional

¿Cómo el gobierno local puede servir a las élites para su reproducción y control social? ¿Cuáles instrumentos pueden ser utilizados por las élites locales para controlar el proceso político en sus comunidades? Estas dos cuestiones constituyen el punto de partida del análisis que se pretende realizar en este trabajo. Por otra parte revelan la preocupación de saber hasta qué punto las instituciones políticas pueden ser apropiadas por las élites como mecanismo utilizado para garantizar su reproducción social.

No obstante, antes de profundizar en el análisis de la relaciones entre élites y Estado, cabe hacer una breve referencia conceptual sobre qué se entiende por el término élite. El trabajo de Bourdieu (1986) sobre las distintas formas de capital consiste en una rica guía para definir y operacionalizar el concepto. Al dividir el capital en económico, cultural y social, el autor distingue tres esferas de la sociedad en que las relaciones se organizan de modo jerárquico y en las cuales se observa un elevado grado de concentración de recursos en manos de un número limitado de individuos o grupos.

En ese sentido, las élites podrían ser definidas como constituidas por personas que detienen, de forma especialmente concentrada, al menos una de esas tres formas de capital: recursos financieros o basados en la propiedad acumulada, conocimiento o títulos que reconozcan habilidades específicas (diplomas, títulos universitarios, premios, nombramientos), o una red social densa o influyente.

Además, de modo general y en todos los países, la élite política –entendida aquí como los mandatarios públicos y detentores de cargos clave (decisorios) en la administración pública– tiende a ser reclutada entre la élite social. Los más educados y aquellos que poseen posiciones clave en los principales cuerpos, organizaciones o asociaciones sociales¹ suelen ocupar un cargo público, por lo menos en algún momento de su vida laboral (Derlien y Rouban, 2008: 175-6).

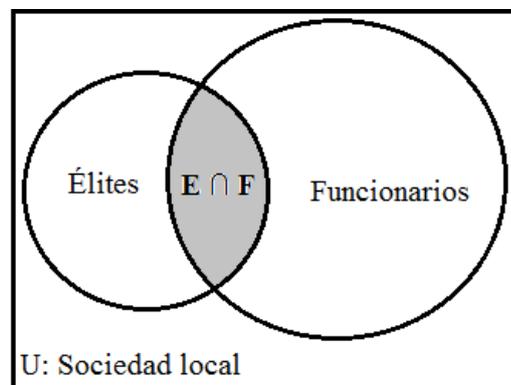
¹ Entre ellos se encuentran profesionales liberales como médicos, abogados, así como sindicalistas y representantes de diversos intereses de la sociedad civil.

La fuerte incrustación entre élites políticas y sociales puede generar tanto una identidad estatista y, en cierto modo, un paternalismo con relación a los demás grupos sociales como la conversión de la estructura del Estado a un sistema neopatrimonialista. Eso va a depender de la homogeneidad y el grado de competencia en el ámbito de las élites locales y cómo se estructura el sistema partidario local/regional.

Para los propósitos de la presente investigación, interesa particularmente analizar la relación entre la élite considerada como un todo y un subconjunto de esta conformado por los altos cargos políticos y burocráticos. Esta intersección entre élites social y política (fig. 1), su proporción, características y dinámica con las instituciones públicas resultan clave para entender la democracia a nivel local y sus retos.

Figura 1

Diagrama de Venn para la intersección entre élites políticas y sociales



Fuente: elaboración propia.

Algunas hipótesis se pueden extraer de esta relación. La más importante de ellas deriva de que una proporción más elevada de las élites al interior del Estado hace más difícil separar los intereses privados de éstas de los intereses públicos corporificados en las instituciones políticas.

Por un lado, eso se daría por la reducción del conflicto y la mayor dificultad de alternancia o circulación entre las élites². Por otro, la propia identidad de cuerpo de dicha élite se confundiría con la del Estado, generándose una élite estatista y rentista. Se generaría entonces un escenario en el cual los recursos para su reproducción se encontrarían intrínsecamente vinculados a los recursos y rentas públicas.

Ese cuadro de apropiación particularista por las élites de los recursos estatales ejerce el efecto peculiar de aumentar el tamaño del Estado a nivel subnacional. Ese problema se ve potenciado de modo muy particular cuando se observa un proceso análogo de descentralización. El traspasos de responsabilidades por la ejecución de políticas públicas sumado a la descentralización fiscal a regiones o localidades potencia el uso particularista de los recursos en las localidades en que predomina una estructura social de corte más tradicional y la consecuencia resulta ser el aumento del tamaño del Estado (Stein, 1999).

La interacción entre características institucionales del sistema político como un todo y el contexto social en que las instituciones son implantadas constituye el elemento central para entender el modo con que se imprime el carácter específico del gobierno local (Therborn, 2006). Dicho vínculo entre sociedad y Estado se manifiesta en dos vertientes principales que pueden suceder aisladamente o de forma complementaria.

La primera consiste en la dependencia económica de traspasos de otros niveles de gobierno o de un agente económico externo. La existencia de una elevada proporción de la élite en el servicio público (sea en cargos electivos o burocráticos) suele estar asociada a una economía local menos pujante, un gobierno local con menor capacidad propia de recaudación o autofinanciación y, por consiguiente, más dependiente de

² Cabe recordar que el concepto de alternancia competitiva libre entre élites por el voto de las masas está en el centro de la definición de democracia de Schumpeter (2003 [1943]: 269-70).

transferencias o de mecanismos de ecualización fiscal para hacer frente a sus gastos corrientes.

Élites políticas de gobiernos subnacionales cuyos recursos no provienen de recaudación propia –esta última en general fuertemente asociada a la capacidad productiva– tienen menor coste político en aumentar los gastos, emplear más gente, distribuir más prestaciones a sus aliados. Eso se debe en gran medida por la mayor dificultad de prestación de cuentas (*accountability*).

Por un lado, no tuvieron que pagar el coste político junto a sus electores de aumentar los impuestos para justificar el mayor dispendio. Por otro, no reciben la presión de los ciudadanos de su jurisdicción para un mejor uso de los ingresos públicos, sino de otros niveles de gobierno, y solamente en caso de la existencia de mecanismos de control. El resultado de esa ecuación –falta de controles internos y externos a la expansión del gasto subnacional (*soft budget constraint*)– corresponde al aumento del tamaño del Estado (Rodden, 2003).

Los recursos provenientes de origen externo pueden servir como fuente de poder a quienes los controlan en la medida que permiten que las élites políticas decidan dónde se aplicarán y quiénes prestarán servicios al gobierno local o regional. En una economía deprimida y dependiente de dichos ingresos ese poder se magnifica.

Por otra parte, también pueden ser utilizados como fuente de renta para las mismas élites y sus aliados políticos. Detener el control de los cargos públicos y de los contratos puede constituir una ventaja bastante grande en la atribución de recursos económicos en una localidad.

Si este razonamiento se aplica a las élites subnacionales se puede decir que ocurre lo mismo con relación a los traspasos de recursos entre esferas de gobierno. La proyección nacional de los líderes políticos regionales, su control del conflicto político

en el territorio bajo su jurisdicción y su capacidad de monopolizar los recursos provenientes de otros niveles –o, en términos de Edward Gibson (2005), su control territorial (*boundary control*)– terminan por facilitar o estimular un comportamiento rentista de las élites políticas subnacionales (Gervasoni, 2010b).

La segunda vertiente se encuentra relacionada con el control político como capacidad de ofrecer empleo –tanto para las élites como para la población en general–. El poder de las élites locales de controlar los empleos públicos locales ha aumentado de forma considerable con la ola de descentralización vivida por la mayor parte de los países a partir de la década de 1990.

En ese sentido, el volumen de recursos manejado por el Estado en estos niveles puede llegar a representar una fuente importante de empleo. El mismo proceso de institucionalización de las políticas sociales –y en particular aquellas intensivas en mano de obra como educación, sanidad y asistencia social– provoca el aumento significativo de puestos de trabajo públicos sobre todo a nivel subnacional (Nelson, 2008: 41)³.

El control sobre la contratación y el nombramiento de los funcionarios públicos de todas las áreas se revela como un importante recurso político si se encuentra en manos de las élites políticas locales⁴. Por tanto, si esta libertad se combina con: (a) recursos sin destino prefijado para el gasto, (b) un gobierno subnacional con bajo nivel de profesionalización de la burocracia y (c) una elevada proporción de cargos comisionados, se configura en escenario ideal para el uso particularista de los recursos públicos.

Un desdoblamiento importante de esa segunda vertiente tiene que ver con el control político como fuente de protección social. Este factor resulta particularmente

³ No sólo los aspectos institucionales son los responsables del nivel de empleo en cada región o localidad. Aspectos como la densidad demográfica también afectan a la estructura del servicio público (Peters, 2008: 73).

⁴ Por tanto, también se revela importante saber la proporción del total de funcionarios públicos que responde directamente al gobierno local. Cuanto mayor sea dicha proporción, mayor será el poder local.

importante en contextos en que se observan altos niveles de informalidad laboral. El acceso a los auxilios por enfermedad, jubilaciones, pensiones, asistencia sanitaria y otras prestaciones en muchos países se encuentra limitado a la exigencia de que una persona esté vinculada al mercado laboral formal.

En esos contextos, acceder a un empleo público formal corresponde en muchos países a tener derecho a un conjunto de servicios o prestaciones sociales no disponibles a aquellos que se encuentran en el mercado informal. Al controlar los empleos públicos, las élites también manejan indirectamente el acceso a un conjunto de prestaciones sociales que no se encuentran directamente bajo su control. Eso ayuda a fortalecer su control social y estrechar los lazos de fidelidad con sus bases de apoyo electoral o político.

El conjunto de elementos mencionados hasta el momento sugiere que el carácter de las élites y el grado en que dependen y se reproducen por medio de los recursos públicos, el origen predominante de esos recursos y la interacción de esas élites con las instituciones políticas locales pueden ayudar a definir hasta qué punto existe un fuerte neopatrimonialismo a nivel local y, por consiguiente, un menor grado de una sociabilidad democrática.

Por otra parte, estos elementos también ayudan a entender cómo prácticas políticas tradicionales como el clientelismo o el nepotismo (la contratación de parientes a cargos públicos de élite) pueden encuadrarse perfectamente en el interior de instituciones de diseño democrático y de carácter formalmente racional-legal. Ese modo de interpretar la yuxtaposición entre entramado institucional y contexto social apunta diversos usos potenciales para entender y medir un conjunto de prácticas que son de difícil operacionalización empírica.

Cómo medir el tamaño del Estado a nivel subnacional

Un reto fundamental del análisis de la relación entre estructura de las élites y neopatrimonialismo a nivel local es determinar cómo medir el tamaño del Estado. Resulta todavía más difícil desarrollar indicadores y variables que puedan ser fácilmente operacionalizados para distintos países. El todavía reciente desarrollo de la literatura enfocada en el gobierno local se depara, por tanto, con la dificultad de obtener información suficientemente detallada en nivel desagregado y, al mismo tiempo, capaz de ser comparada.

Este obstáculo, que comúnmente se observa en intentos de comparación de localidades de un mismo país, se ve profundizado cuando se trata de estudios comparados entre comunidades de distintos países. La mayor parte de las investigaciones comparativas se centran en datos producidos a nivel nacional, mucho menos costosos de producir que datos para las localidades y, en general, producidos por solamente un actor: la universidad, un centro de investigación o el gobierno central.

Por otra parte, en muchos países, los registros públicos sobre gasto e ingresos de los gobiernos locales no se encuentran disponibles al acceso público. La falta de transparencia o rendición de cuentas a la ciudadanía constituye en esos casos otro elemento que dificulta en gran medida la realización comparativa de la acción y formato del Estado a nivel subnacional.

En los casos que dicha información exista y se publique, el hecho de que diferentes administraciones (locales, autonómicas, provinciales) utilicen criterios propios y no homogeneizados a nivel nacional dificulta su capacidad de comparación. Incluso ese puede ser un instrumento de dichos gobiernos para evadir evaluaciones de

resultados en términos de políticas públicas o de su eficacia administrativa, es decir reducir la transparencia de sus acciones.

El objetivo de este trabajo consiste en desarrollar diferentes medidas de tamaño del Estado con el propósito de superar estas limitaciones y garantizar que los datos sean comparables para: (a) localidades o regiones de un mismo país; y (b) entes subnacionales de distintos países.

Con base en la discusión desarrollada en la sección anterior, se intentará concebir aquí algunos indicadores que potencialmente puedan medir el tamaño del Estado a nivel subnacional y, de modo más específico, local, que sirvan potencialmente para estudios comparados.

De la primera vertiente se pueden derivar dos indicadores: uno que se refiere a la economía local; y otro relacionado a la renta recibida por las élites políticas. El primero puede ser obtenido por la identificación del total de recursos estatales (sean ingresos o gastos) en la economía local.

En los casos en que el Producto Interior Bruto (PIB) local o regional esté disponible, así como el total de recursos públicos de cada administración local o de nivel intermedio, se podrá calcular el tamaño del Estado. En ese caso, el tamaño del Estado sería considerado como la proporción de recursos públicos en el total de la economía subnacional. Para el caso de Brasil, será en proporción al PIB de los municipios.

Un segundo modo de operacionalizar el tamaño del Estado consiste en averiguar qué proporción de la renta total recibida por las personas en edad laboral resulta apropiada por los funcionarios públicos. Este indicador expresa la proporción en que los empleados del Estado se apropian del total de rendimientos obtenidos por las personas que ejercen algún tipo de actividad o reciben alguna forma de renta.

El acceso a esta información resulta un poco más difícil para niveles más detallados como los municipios, aunque para los niveles intermedios como provincias, estados o autonomías esos datos puedan encontrarse de modo menos costoso⁵. Para Brasil, el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) incluye la renta entre las cuestiones de la muestra que realiza en paralelo con el censo y que se aplica a 25% del total de la población, lo que permite el cálculo de ese indicador de modo bastante desagregado.

Los indicadores derivados de la segunda vertiente sobre el tamaño del Estado resultan más fáciles de operacionalizar por el hecho de que se calculan a partir de informaciones disponibles en la mayor parte de los censos demográficos. En ese sentido, una tercera medida del tamaño del Estado puede ser obtenida a partir del cálculo del porcentaje del total de la Población Económicamente Activa (PEA) que se encuentra empleada por el Estado.

En ese caso existen diversas formas de medirlo. Puede ser una medida más amplia que incorpore todos los trabajadores públicos (administración directa y servidores públicos que trabajan en empresas de propiedad estatal) hasta una muy específica – trabajadores exclusivamente dedicados a la administración pública directa y empleados por el gobierno local. En este trabajo se utilizará la primera opción.

Finalmente, el cuarto indicador del tamaño del Estado tiene que ver con la parcela del total de personas inseridas en el mercado laboral que son empleados públicos. Corresponde a un subconjunto del indicador anterior. En este caso, no se incluye toda la PEA sino que solamente los funcionarios y trabajadores en general que poseen vínculos laborales formales, es decir, alguna forma de contrato laboral estable.

⁵ En el caso de España, por ejemplo, esos datos se encuentran disponibles a nivel de comunidad autónoma en la Encuesta de Condiciones de Vida realizada por el INE todos los años.

Élites y tamaño del Estado en los municipios brasileños

Una vez realizada la discusión sobre la relación entre élites y el Estado y descritas algunas alternativas de cómo medir el tamaño del Estado a nivel subnacional, el presente apartado analiza cómo se da la relación entre élites, instituciones públicas y tamaño del Estado a la luz de la importancia adquirida por los municipios en el sistema político brasileño en las últimas décadas.

El objetivo es comparar los indicadores propuestos en la sección anterior con una serie de medidas socioeconómicas y que se refieran a la estructura del gobierno local y su burocracia para establecer posibles perfiles o puentes analíticos entre una determinada estructura social y un modo de configuración del Estado.

A partir de la década de 1960 con las reformas en el sistema fiscal e tributario promovidas por la dictadura militar se ha iniciado un movimiento de constante fortalecimiento de los municipios en el sistema federativo brasileño. Ese proceso se ha profundizado de modo significativo por la Constitución Federal de 1988, que ha conferido a los gobiernos locales estatuto propio en la federación como entes soberanos e independientes, con jurisdicción exclusiva por la gestión de determinados sectores de política pública.

Esta descentralización radical favoreciendo a los municipios constituye la base del interés en analizar la relación entre élites y tamaño del Estado a nivel local en Brasil. Se han fortalecido y ganado autonomía, pero poco se sabe todavía sobre las consecuencias de esa ganancia de poder sobre la gobernabilidad democrática en las comunidades. Tampoco se conoce muy bien cómo un tipo determinado de localidad – por su grado de urbanización, tamaño, economía, perfil demográfico y de gobierno local– se ha adaptado a ese proceso.

La asociación entre prácticas políticas tradicionales en determinadas regiones del país no es un asunto nuevo, y ha sido examinada por diversos estudios ya clásicos en la literatura sobre tema en Brasil (Schwartzman, 1975; Soares, 1973; Leal, 1948; Faoro, 2001 [1957]). Más recientemente, algunos autores han resaltados cambios importantes en las máquinas políticas de los estados y su relación directa con iniciativas políticas del ejecutivo federal. No obstante, enfatizan la resistencia de enclaves en que domina la política tradicional entre los municipios del país, en particular aquellos de menor porte, rurales y económicamente más deprimidos (Borges, 2007; Montero, 2010).

Al pasar al análisis de la relación entre el tamaño del Estado y la estructura del gobierno y sociedad locales algunos patrones se manifiestan de modo claro (tabla 1). En primer lugar, los signos de la asociación son los mismos para todos, es decir, aquellas variables que presentan un coeficiente de correlación negativo lo hará para todas las medidas de tamaño del Estado.

Tabla 1: Correlaciones entre Tamaño del Estado e indicadores socioeconómicos.

	Tamaño del Estado (%)			
	PIB	Renta	PEA	Empleo Formal
Intersección entre élites	0,250 ^a	0,572 ^a	0,341 ^a	0,782 ^a
% funcionarios del gobierno local	0,019	0,097 ^a	0,045 ^a	0,019
% funcionarios informales	0,395 ^a	0,232 ^a	0,283 ^a	0,135 ^a
Ratio renta funcionarios/general	0,514 ^a	0,292 ^a	0,394 ^a	0,568 ^a
% ingresos provenientes de la Unión	0,752 ^a	0,467 ^a	0,677 ^a	0,361 ^a
Tasa de urbanización	-0,460 ^a	-0,178 ^a	-0,509 ^a	-0,079 ^a
% de familias pobres	0,763 ^a	0,534 ^a	0,691 ^a	0,429 ^a
PIB per cápita	-0,895 ^a	-0,399 ^a	-0,619 ^a	-0,324 ^a
Dualidad sectorial (agricultura)	0,602 ^a	0,238 ^a	0,514 ^a	0,173 ^a
Población	-0,166 ^a	-0,253 ^a	-0,315 ^a	-0,168 ^a

Fuentes: IBGE, *Censo demográfico* (2000); *PIB dos Municípios* (2000).

Notas: a - significativo a 99%. Coeficientes no paramétricos de Spearman.

Segundo, con excepción del porcentaje de funcionarios bajo el control del gobierno local, todos los demás indicadores son significativos a 99%. Eso revela que,

aunque algunos coeficientes sean bajos, la mayor parte de las asociaciones son estadísticamente relevantes.

Desde el punto de vista de los resultados concretos, se observa que la intersección entre las élites política y social presenta un vínculo positivo con todos los indicadores utilizados, aunque sea especialmente intenso con el tamaño del Estado medido sobre la renta total de la población ($r=0,572$) y sobre el empleo formal ($r=0,782$)⁶.

Los siguientes indicadores utilizados para evaluar el tamaño del Estado a nivel local se encuentran relacionados con las características de la burocracia y de finanzas locales. En general indican que gobiernos locales más capaces de ofrecer empleo, con menor formalidad laboral, en el que los funcionarios ganan relativamente más que los demás trabajadores y más dependientes de los traspasos del gobierno central tienden a asociarse con un más elevado tamaño del Estado.

El primero de ellos mide la proporción del total de funcionarios contratados por el gobierno local. Consiste en un indicador de la importancia de las instituciones públicas locales como empleadoras.

En el caso del primer indicador, los resultados revelan que su relación con el tamaño del Estado es bastante débil o no significativa (PIB y empleo Formal). El segundo calcula la proporción de funcionarios que no se encuentran en un régimen de carrera o contratados de modo estable por el Estado. El tercero corresponde a la razón entre la renta media obtenida por los funcionarios y la renta media general de los trabajadores. El cuarto revela la proporción del total de ingresos locales proveniente de traspasos del gobierno central. Para estos tres últimos, todos los indicadores presentan una asociación positiva y moderada con el tamaño del Estado.

⁶ No obstante, resulta todavía muy temprano para saber con cuál de las cuatro medidas la relación causal es más intensa. Eso se hará en la próxima sección con los modelos de regresión que controlan el efecto de cada variable por las demás.

El análisis de las características socioeconómicas también resulta revelador. En general, comunidades poco pobladas, rurales, con una proporción significativa de pobres, una economía deprimida, y donde la agricultura es responsable de una proporción significativa de la mano de obra, pero con bajísima productividad (dualidad sectorial de la agricultura)⁷, se asocian positiva y significativamente con el tamaño del Estado.

Esa matriz de asociación entre diversos indicadores del gobierno, élites, sociedad y economía locales resulta teóricamente coherente y confirma la aplicabilidad de los marcos teóricos ofrecido por los estudios sobre la descentralización, la democracia subnacional y el neopatrimonialismo para el análisis de las relaciones entre las élites y el Estado.

Resultados y análisis

a. datos y modelos

En este apartado se concluye la presente investigación con el análisis sistemático de los indicadores mencionados en la sección anterior por medio del empleo de modelos de regresión OLS para determinar el efecto de (a) la intersección entre élites; (b) las características institucionales del gobierno local; y (c) el perfil socioeconómico de la comunidad sobre el tamaño del Estado a nivel local.

Los datos utilizados se refieren a informaciones extraídas del censo demográfico de 2000. Para evitar problemas de que las informaciones de las variables independientes

⁷ El indicador de dualidad sectorial ha sido desarrollado por Evelyne Huber *et al.* para medir el nivel de desconexión entre niveles de empleo y productividad general de la agricultura en contextos de economías deprimidas, en particular para los países de América Latina. Ese indicador resulta bastante útil para identificar zonas en que la mayor parte de la población se dedica a trabajos no pagados, con bajísima protección social y donde la acción del Estado y del mercado resulta deficiente o completamente deficitaria. Sobre el concepto y cómo medirlo ver (Huber *et al.*, 2006).

fueran más recientes que las que miden el tamaño del Estado, todas las demás variables como el PIB per cápita, la población total y los ingresos han sido seleccionados para este mismo año⁸.

Los indicadores utilizados como variables dependientes o respuesta miden distintas dimensiones del tamaño del Estado a nivel local: (a) en la economía (PIB); (b) en la renta total de los ciudadanos; (c) en la Población Económicamente Activa (PEA); y, finalmente, (d) en el mercado laboral formal.

Las variables independientes, a su vez, se dividen entre: (a) la intersección entre élites política y social; (b) burocracia y gobierno local; (c) socioeconómicos; y (d) geográficos. El primer indicador evalúa la suposición central del trabajo de existencia de una fuerte relación entre la intersección entre élites política y social y el tamaño del Estado, como medida de neopatrimonialismo local. La tabla 2 presenta los efectos esperados de cada indicador sobre la variable independiente:

Tabla 2: Efectos esperados sobre la var. dependiente.

Indicadores	Efecto
Interpenetración de élites	+
% funcionarios del gobierno local	+
% funcionarios informales	+
Ratio renta funcionarios/general	+
% ingresos prov. de la Unión	+
Tasa de urbanización	-
% de familias pobres	+
PIB per cápita	-
Dualidad sectorial (agricultura)	+
Población (ln)	-
Norte	+
Noreste	+
Sureste	-
Sur	-
Centro-Oeste	-

Fuente: Elaboración propia.

⁸ Los microdatos del censo demográfico de 2011 sólo estarán disponibles para el público general en marzo de 2012. Esto permitirá evaluar hasta qué punto la situación ha cambiado y realizar un análisis del cuadro actualizado del análisis que se realiza aquí.

Se espera que los indicadores indicados con una señal de adición (+) , cuando controlados por los demás, presenten un efecto positivo y significativo sobre el tamaño del Estado. El hecho de que sólo exista una columna para indicar el comportamiento de los indicadores significa que se asume que dichas variables no variarían en el sentido de la asociación cuando se cambia la medida de tamaño del Estado.

Como ya se ha mencionado los demás grupos intentan completar el análisis de dicha relación con características que suelen ser señaladas por la literatura como significativas para entender la relación entre Estado y sociedad tanto a nivel nacional como subnacional. En su conjunto revelan el efecto del contexto sobre el tamaño del Estado. Las *dummies* regionales, por su vez, contribuyen a entender la dimensión territorial de dicha relación, que infelizmente no ha podido recibir la suficiente atención en este trabajo.

b. resultados

Los resultados para los cuatro modelos de regresión pueden encontrarse en la tabla 3. El primer modelo se refiere al tamaño del Estado como porcentaje del PIB local. El segundo se relaciona a la renta. El tercero a la Población Económicamente Activa y el cuarto a la proporción de los funcionarios formales en el mercado laboral formal.

El análisis de los datos relativos al ajuste de los modelos revela que los cuatro modelos resultan significativos y explican más del 50% de la varianza total de las variables dependientes. Los modelos para la renta ($r^2=0,748$) y para el PIB ($r^2=0,735$) son los que presentan el mejor potencial explicativo. No obstante, las estimaciones de bondad del ajuste de los modelos revela que el modelo con el tamaño del Estado medido en términos de la renta como el mejor ajustado.

Tabla 3: Modelos de regresión OLS.

	(1)	(2)	(3)	(4)
Interpenetración de élites	0,126 ^a (0,009)	0,327 ^a (0,004)	0,319 ^a (0,007)	0,410 ^a (0,018)
% funcionarios del gobierno local	0,044 ^a (0,008)	0,032 ^a (0,003)	0,041 ^a (0,006)	0,005 (0,014)
% funcionarios informales	0,006 (0,008)	0,008 ^b (0,003)	0,020 ^a (0,006)	-0,156 ^a (0,015)
Ratio renta funcionarios/general	0,418 ^a (0,141)	1,555 ^a (0,060)	-1,264 ^a (0,108)	-1,844 ^a (0,264)
% ingresos prov. de la Unión	0,154 ^a (0,013)	-0,008 (0,005)	-0,026 ^a (0,010)	0,211 ^a (0,023)
Tasa de urbanización	0,018 ^a (0,006)	0,021 ^a (0,003)	0,020 ^a (0,005)	-0,185 ^a (0,012)
% de familias pobres	0,033 ^b (0,013)	-0,015 ^a (0,006)	0,093 ^a (0,010)	0,378 ^a (0,025)
PIB per cápita	-0,001 ^a (0,000)	0,000 ^a (0,000)	0,000 ^b (0,000)	-0,000 (0,000)
Dualidad sectorial (agricultura)	0,273 ^a (0,009)	-0,009 ^b (0,004)	0,031 ^a (0,007)	0,176 ^a (0,016)
Población (ln)	-0,717 ^a (0,146)	-0,728 ^a (0,061)	-1,508 ^a (0,112)	-2,021 ^a (0,273)
Norte	8,531 ^a (0,520)	3,715 ^a (0,221)	6,490 ^a (0,399)	10,316 ^a (0,974)
Noreste	6,480 ^a (0,524)	1,147 ^a (0,221)	1,786 ^a (0,402)	-2,448 ^b (0,982)
Sureste	0,283 (0,411)	-1,209 ^a (0,174)	-2,088 ^a (0,316)	-9,083 ^a (0,770)
Sur	-5,190 ^a (0,432)	-2,100 ^a (0,182)	-3,057 ^a (0,332)	-11,878 ^a (0,809)
Constante	11,755 ^a (1,932)	5,654 ^a (0,816)	18,395 ^a (1,483)	47,184 ^a (3,620)
R ² Ajustado	0,735	0,748	0,529	0,642
BIC	34.791	25.984	32.091	41.211
N	5.111	5.111	5.111	5.111

Variables Dependientes: *modelo 1* - tamaño del gobierno como % del PIB local; *modelo 2* - tamaño del gobierno como % de la renta local total; *modelo 3* - tamaño del Estado como % de la población económicamente activa; *modelo 4* - tamaño del Estado como % del mercado laboral formal.

Notas: nivel de significancia - (a) significativo a 99%; (b) significativo a 95%. El Centro-Oeste ha sido omitido del modelo y utilizado como control para las demás regiones. Los coeficientes no se encuentran estandarizados y los errores estándar se presentan entre paréntesis.

En su conjunto, los cuatro modelos revelan una relación positiva y significativa entre la intersección entre élites política y social y el tamaño del Estado. En aquellas comunidades en que se observa mayor fusión de las élites, mayor tiende a ser la

proporción del aparato estatal en la sociedad local, no importando el modo con que se mida. Los demás indicadores confirman los efectos esperados que se han formulado en la tabla 2.

También se observa que las características de las instituciones locales, en particular la dependencia de los recursos del gobierno federal y el perfil de la burocracia desempeñan un papel significativo. Mayor proporción de funcionarios bajo control local, mayor informalidad (lo que a su vez permite mayor rotación del empleo en el caso de alternancia de las élites en el poder) y mayor dependencia de los recursos centrales parecen caracterizar los municipios donde se observa un mayor tamaño del Estado. La razón entre la renta de los funcionarios y de los demás ciudadanos es menos unívoca, siendo positiva en los indicadores económicos y negativa en los que se refieren al mercado laboral.

Los indicadores socioeconómicos presentan resultados menos claros cuando controlados por las demás variables. La población es la más coherente y deja claro que para todas las medidas una menor población significa mayor tamaño del Estado. La urbanización, no obstante, resulta positiva para todos menos la proporción de funcionarios formales en el total del mercado laboral formal. Con el porcentaje de familias pobres o la dualidad sectorial en la agricultura pasa lo mismo, positivo para todos menos la renta. En cuanto al PIB per cápita, este se revela negativo para los modelos uno y cuatro.

Las *dummies* geográficas revelan en la mayor parte de los modelos resultados coherentes con lo esperado. El norte y noreste, regiones más pobres y donde históricamente han predominado partidos y estructuras políticas tradicionales, se observan coeficientes significativos y positivos. Por otra parte, sur y sureste regiones

más ricas y con una economía más diversificada, el tamaño del Estado tiende a ser menor.

En cuanto a los modelos considerados aisladamente, el primero es el que se adecua de modo más cercano a los efectos esperados para los indicadores utilizados como variables independientes. Doce de las catorce variables presentan coeficientes con el sentido coherente con el esperado y once son significativas.

El segundo modelo se caracteriza por el hecho de que los indicadores socioeconómicos, con la excepción de la población, no resultan coherentes con el resultado esperado. Quizás eso se deba al hecho de que los demás grupos de variables sean suficientes para explicar la mayor parte de la varianza. Eso parece confirmarse por el hecho de que, aunque los coeficientes sean positivos, su efecto es muy reducido sobre la variable dependiente.

El tercer modelo, con el primero, constituye uno de los modelos mejor ajustados a los efectos esperados. Finalmente, el cuarto se caracteriza por el hecho de que las variables relativas a la estructura de la burocracia local no son significativas o presentan coeficientes contrarios a los esperados. El porcentaje de funcionarios bajo el control local no parece afectar el tamaño de los funcionarios formales en el total del mercado formal. La informalidad general del sector público, como se podría esperar, tiende a ser negativa y cuanto mayor la distancia entre la renta de los funcionarios y los empleados en general, menor tenderá a ser el papel del Estado en el mercado laboral formal.

Conclusiones

El presente trabajo tuvo como principal objetivo investigar la relación entre la intersección o fusión entre élites política y social y el tamaño del Estado a nivel local en

Brasil. En particular, se pretendió, por un lado, adaptar la literatura sobre el neopatrimonialismo al contexto local y, por otro, desarrollar algunos indicadores del tamaño del Estado que pudiesen ser utilizados en estudios comparados entre diversos países.

El empleo de los municipios de Brasil como casos de estudio para la operacionalización de diferentes concepciones de tamaño del Estado ha permitido revelar la existencia de una relación positiva y significativa entre la fusión de las élites política social y un mayor tamaño del Estado, sin importar cual medida se utilizaba.

También se ha observado, de modo coherente con la literatura sobre el neopatrimonialismo, que contextos locales de instituciones políticas dependientes de recursos externos, con instituciones burocráticas frágiles o con clara separación del resto de la ciudadanía por su posición social privilegiada y economías débiles y rurales, en general se encuentran asociadas a menor diversidad en sus élites y un tamaño más elevado del gobierno local.

Ese conjunto de resultados sugiere que las medidas de tamaño del Estado a nivel local pueden servir como un buen indicador de ineficiencia de las instituciones democráticas a nivel local. Todavía hace falta mucho trabajo y el empleo de dichos indicadores de forma comparada utilizando datos de otros países. Sin embargo, la experiencia de los municipios brasileños sugiere que este es un camino fértil para el análisis de las relaciones entre Estado y sociedad a nivel local y sus consecuencias para el formato y el funcionamiento de las instituciones políticas en las comunidades.

Referencias bibliográficas

- Borges, André. 2007. "Rethinking State Politics: The Whitering of State Dominant Machines in Brazil." *Brazilian Political Science Review* 1 (2):108-156.
- Bourdieu, Pierre. 1986. "The Forms of Capital." In *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, ed. J. Richardson. New York: Greenwood Press.
- Derlien, Hans-Ulrich, y Luc Rouban. 2008. "Societal links and social differentiation of the public service." In *The State at Work: Comparative Public Service Systems* ed. H.-U. Derlien y B. G. Peters. Cheltenham, UK; Northampton, USA: Edward Elgar.
- Faoro, Raymundo. 2001. *Os Donos do Poder: Formação do patronato político brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora Globo.
- Gervasoni, Carlos. 2010a. "Measuring Variance in Subnational Regimes: Results from an Expert-Based Operationalization of Democracy in the Argentine Provinces." *Journal of Politics in Latin America* 2:13-52.
- . 2010b. "A Rentier Theory of Subnational Regimes: Fiscal Federalism, Democracy, and Authoritarianism in the Argentine Provinces." *World Politics* 62 (2):302-40.
- Gibson, Edward L. 2005. "Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Democratic Countries." *World Politics* 58 (1):101-132.
- Giraudy, Augustina. 2010. "The Politics of Subnational Undemocratic Regime." *Journal of Politics in Latin America* 2:53-84.
- Herrmann, Julián Durazo. 2010. "Neo-Patrimonialism and Subnational Authoritarianism in Mexico. The Case of Oaxaca." *Journal of Politics in Latin America* 2:85-112.
- Huber, Evelyne, François Nielsen, Jenny Pribble, y John D. Stephens. 2006. "Politics and Inequality in Latin America and the Caribbean." *American Sociological Review* 71 (6):943-963.
- Leal, Victor Nunes. 1948. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.
- Montero, Alfred P. 2010. "No Country for Leftists? Clientelist Continuity and the 2006 Vote in the Brazilian Northeast." *Journal of Politics in Latin America* 2:113-154.
- Nelson, Helen. 2008. "Public employment and multilevel governance in unitary and federal systems." In *The State at Work: Comparative Public Service Systems* ed. H.-U. Derlien y B. G. Peters. Cheltenham, UK; Northampton, USA: Edward Elgar.
- Peters, B. Guy. 2008. "Regional governments and public employment." In *The State at Work: Comparative Public Service Systems* ed. H.-U. Derlien y B. G. Peters. Cheltenham, UK; Northampton, USA: Edward Elgar.
- Rodden, Jonathan. 2003. "Reviving Leviathan: Fiscal Federalism and the Growth of Government." *International Organization* 57 (4):695-729.
- Schumpeter, Joseph. 2003. *Capitalism, Socialism, and Democracy*. London and New York: Routledge.
- Schwartzman, Simon. 1975. *São Paulo e o Estado Nacional*. São Paulo: DIFEL.
- Soares, Glaucio Ary Dillon. 1973. *Sociedade e Política no Brasil*. São Paulo: DIFEL.
- Stein, Ernesto. 1999. "Fiscal Decentralization and Government Size in Latin America." *Journal of Applied Economics* 2 (2):357-91.
- Therborn, Göran. 2006. "Why and How Place Matters." In *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*, ed. R. E. Goodin y C. Tilly. Oxford: Oxford University Press.