



MÁSTER UNIVERSITARIO ESTRATEGIAS
ANTICORRUPCIÓN Y POLÍTICAS DE
INTEGRIDAD



**VNiVERSiDAD
D SALAMANCA**

TRABAJO FIN DE MÁSTER
**GOBERNANZA PARTICIPATIVA Y BUENA ADMINISTRACIÓN EN EL
SISTEMA MUNICIPAL BRASILEÑO: RETOS Y OPORTUNIDADES**

REALIZADO POR
SÉRGIO MANOEL MARTINS

DIRIGIDO POR
PEDRO TOMÁS NEVADO-BATALLA MORENO

Salamanca, 2021

Dedico este trabajo a mi amada esposa Patricia Brasil, quien siempre me inspira a buscar nuevos desafíos. A usted, cariño, mi más grande admiración y agradecimiento.

Y a mi querido Frajola, inseparable compañero de todos los días.

RESUMEN

El objetivo de este trabajo es comprender la dinámica de la gobernanza pública en el contexto de la participación social y política en los municipios brasileños. El problema central que se enfrenta aquí y que desafía a los círculos académicos en un enfoque interdisciplinario, es cómo el ideal democrático puede realizarse efectivamente a través de nuevas interconexiones entre ciudadanía y representación política en el contexto local. Por lo tanto, la relevancia de este estudio radica en el potencial de contribuir a la comprensión de la realidad de los municipios brasileños en cuanto a la capacidad de implementar modelos de gobernanza participativa y buena gestión desde la perspectiva de la confianza ciudadana en las instituciones. La pérdida de confianza tiene varias causas, como la falta de compromiso de la clase política con la ciudadanía, la falta de bienestar social y la corrupción, por eso es necesario incrementar la confianza en las instituciones teniendo en cuenta las múltiples estrategias, como a participación ciudadana a través de la gobernanza relacional y colaborativa. En este contexto y considerando los aspectos que involucran el concepto de gobernanza que a menudo orientan la aplicación de modelos organizacionales en los municipios brasileños, este trabajo discute los factores determinantes para la definición de un modelo de gobernanza participativa que contribuyan a la buena administración y al establecimiento de la confianza ciudadana en las instituciones. Mediante pesquisa bibliográfica y fundamentación teórica, se centra el análisis deductivo desde los estudios científicos seleccionados para entender el problema en su contexto y presentar soluciones. Finalmente, concluye que la gobernanza en la perspectiva de la participación abre una serie de posibilidades para enfrentar la crisis de representación política en Brasil, además de brindar un recurso potencial para hacer alternativas eficaces y sostenibles de participación democrática fuertemente afectadas por las coyunturas políticas y económicas en la actualidad.

ÍNDICE

ABREVIATURAS	6
ÍNDICE DE FIGURAS Y TABLAS	7
INTRODUCCIÓN	8
 CAPÍTULO I	
1. Democracia y gobernanza pública	11
1.1 Estado y sociedad en la contemporaneidad	11
1.1.1 Poder y control social	13
1.2 Gobernanza global en el contexto de la democracia brasileira	16
1.2.1 Efectos socioeconómicos	17
1.2.2 Efectos político-ideológicos	20
1.3 La crisis de la democracia representativa	27
1.4 Gobernanza pública y participativa: una aproximación conceptual	31
1.5 Gobernanza participativa	35
 CAPÍTULO II	
2. Gobernanza pública y participación social en el sistema municipal brasileño	39
2.1 Constitución y la autonomía de los municipios brasileños	39
2.2 Federación y el principio de la descentralización	42
2.3 El principio de la subsidiariedad	48
2.4 Índices de gobernanza pública y democracia participativa.....	50
2.4.1 Índice Integrado de Gobernanza y Gestión Pública (iGG)	52
2.4.2. Índice de Gobernanza Municipal (IGM)	56
2.4.3 Índice Nacional de Transparencia	63
2.4.4 Otras iniciativas y experiencias	70

CAPÍTULO III

3. Perspectivas de la gobernanza participativa y confianza ciudadana	73
3.1 Gobernanza pública y las perspectivas da participación ciudadana	73
3.2 Democracia participativa y gobernanza	78
3.3 Democracia participativa y control social	82
3.4 Retos y oportunidades de la gobernanza participativa	86
3.4.1 Los retos de la gobernanza participativa	89
3.4.2 Las oportunidades de la gobernanza participativa	93
3.5 Para una gobernanza participativa eficaz y sostenible	99
 CONSIDERACIONES FINALES	 105
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	109
REFERENCIAS LEGALES	118
INFORMES ESTADÍSTICOS Y MANUALES.....	120

LISTADO DE ABREVIATURAS

CFA - Consejo Federal de Administración

CNM - Confederación Nacional de Municipios

DATASUS - Departamento de Tecnología de la Información del Sistema Único de Salud Brasileño

ENCCLA - Estrategia Nacional de Lucha contra la Corrupción y El Blanqueo de Capitales

FMI - Fondo Monetario Internacional

IBGE - Instituto Brasileño de Geografía y Estadística

iGG - Índice Integrado de Gobernanza y Gestión Pública

IGM - Índice de Gobernanza Municipal

MPF - Ministerio Público Federal

OCDE - Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

ONU - Naciones Unidas

PNUD - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

STF - Supremo tribunal Federal

STN - Secretaría del Tesoro Nacional

TCU - Tribunal de Cuentas de la Unión

ÍNDICE DE FIGURAS Y TABLAS

Figura 1 – Distribución de la población y municipios brasileños, según grupos de tamaño de los municipios	50
Figura 2 - Procedimiento de evaluación de la transparencia – Ranking Nacional de Transparencia	67
Tabla 1 – Datos que componen los indicadores de gobernanza en la "Dimensión financiera"	58
Tabla 2 – Datos que componen los indicadores de gobernanza en la "Dimensión Gestión"	58
Tabla 3 – Datos que componen los indicadores de gobernanza en la "Dimensión desempeño"	59
Tabla 4 – Resultado de la IGM - municipios con más de 1.000.000 de habitantes ...	60
Tabla 5 – Resultado de la IGM - municipios con más de 100.000 de habitantes	61
Tabla 6 – Resultado de la IGM - municipios con menos de 20.000 de habitantes ...	62

INTRODUCCIÓN

Con el auge de la gobernanza global y el enfoque mercadológico y financiero orientado por las recomendaciones establecidas por organismos multilaterales en final de siglo XX, las reglas de gestión y gobernanza corporativa ganan fuerza y pasan a ser incorporadas por el sector público de los países de la América Latina como una respuesta a la ineficiencia de los gobiernos. En este movimiento surge una vasta y dispersa literatura sobre el tema y una aplicación de principios y reglas con un enfoque eminentemente normativo y prescriptivo, generando confusión y repercusiones en términos de recomendaciones que no necesariamente se adecuan a las complejas y asimétricas realidades de la administración pública en estos países, influyendo enormemente en las políticas locales.

Por lo tanto, este estudio se justifica por la relevancia y protagonismo que ha ganado el debate sobre la gobernanza en el Brasil y en el mundo en los últimos años. Además, el tema cobra aún más importancia ante los esfuerzos que se están realizando para orientar y formalizar las estructuras de gobernanza en los organismos públicos brasileños a través de la legislación y la recomendación de los organismos oficiales de fiscalización con un enfoque en el control, sin considerar el potencial aporte de la gobernanza participativa como respuesta a la crisis de la democracia representativa y la consecuente desconfianza en las instituciones. La pérdida de confianza tiene múltiples causas, generalmente asociadas a la falta de compromiso de la clase política con la ciudadanía, la falta de bienestar social y una alta percepción de corrupción, por eso es necesario aumentar la confianza en las instituciones considerando múltiples estrategias, como las que involucran la participación ciudadana a través de la gobernanza relacional y colaborativa.

Una democracia de alta densidad y calidad tiende a prestar suficiente atención a la promoción de la igualdad, y esto genera confianza, lo que a su vez fortalece la calidad de la democracia. Por lo tanto, la relevancia de este estudio radica en el potencial de contribuir a la comprensión de la realidad de los municipios brasileños en cuanto a la capacidad de implementar modelos de gobernanza participativa y buena gestión desde la perspectiva de la confianza ciudadana en las instituciones. En este contexto y considerando los aspectos que involucran el concepto de gobernanza pública que a menudo orientan la aplicación de modelos organizacionales en los municipios brasileños, la pregunta de investigación es: ¿Cuáles son los aspectos determinantes para la definición

de un modelo de gobernanza participativa en los municipios brasileños que contribuyan a la buena administración y al establecimiento de la confianza ciudadana en las instituciones?

La hipótesis es que el círculo virtuoso de confianza se desarrolla a través de la consideración del ciudadano en la toma de decisiones públicas con el objetivo de lograr un buen funcionamiento de las estructuras gubernamentales (imparciales y efectivas), que universalizan políticas de bienestar social, promueven la igualdad y fomentan una confianza generalizada. Este estudio parte de la premisa de que cuanto mayor y cualificada la participación ciudadana en los procesos de gobernanza pública, así como eficiencia, transparencia e integridad en la dinámica administrativa en términos de desempeño y responsabilidad, mayor será el reconocimiento y credibilidad de las instituciones, lo que conducirá al establecimiento de un círculo virtuoso de integridad de los representantes y de confianza de los ciudadanos. En este sentido, los principales objetivos de este estudio son explicitar el escenario de la gobernanza pública en los municipios brasileños e investigar la gobernanza no solo como un modelo basado en *compliance*, sino también como un modelo que actúa íntegramente y de manera sistémica con el propósito de alcanzar el bien común por medios relacionales y colaborativos.

El tema se desarrollará mediante la revisión de la literatura y construcción de la fundamentación teórica, centrándose en el análisis deductivo desde los trabajos científicos seleccionados en bases internacionales calificadas (*Web of Science*, *SCOPUS*, *Science Direct*, *Emerald* y *Wiley* y *Online Library*). Para la comprensión del contexto de la pesquisa utiliza, además, el acceso a la legislación nacional y normas internacionales relacionadas con el objeto de estudio, a los datos estadísticos gubernamentales en Brasil y a los informes de organismos e instituciones gubernamentales que abordan el tema de la gobernanza pública.

A partir de esta guía de referencia bibliográfica y la documentación propuesta para comprender la problemática de esta investigación, se puede seguir el itinerario de estudio con enfoque en democracia y gobernanza pública en las relaciones entre Estado, sociedad y ciudadanía en la contemporaneidad, con énfasis en los aspectos que involucran la gobernanza global en el contexto de la democracia brasileña, sus efectos socioeconómicos y político-ideológicos en la conformación del significado político de ciudadanía. Partiendo de una reflexión sobre los fundamentos de la actual crisis de la democracia

representativa, el primer capítulo finaliza con una discusión sobre la gobernanza pública y participativa.

En el segundo capítulo se profundiza el estudio de la gobernanza pública y participación social en el sistema municipal brasileño, contextualizando la formación de estas entidades federativas desde la Constitución de 1988. Así, temas como la autonomía y los relacionados con la aplicación de los principios de la descentralización y subsidiariedad son analizados en el contexto del sistema municipal brasileño. Otro punto central de este trabajo se encuentra en la secuencia de este segundo capítulo, con el análisis crítico de los índices de gobernanza pública y participación social seleccionados para los propósitos de esta pesquisa: Índice Integrado de Gobernanza y Gestión Pública (iGG), del Tribunal de Cuentas de la Unión; Índice de Gobernanza Municipal (IGM), del Consejo Federal de Administración (CFA); y Índice Nacional de Transparencia, del Ministerio Público Federal. Utilizando análisis de datos estadísticos, se busca explicitar el contexto actual de la gobernanza pública y participación social en los municipios brasileños. Este análisis, basado en datos y literatura sobre el tema, tiene la finalidad de proponer reflexiones sobre los principales desafíos del sistema municipal.

La última parte presenta las oportunidades para el desarrollo de la gobernanza pública en el contexto del sistema municipal brasileño. La lógica es construir las oportunidades desde las reflexiones sobre los desafíos identificados en el capítulo anterior, basado en la literatura científica sobre el tema y en el análisis de los índices de gobernanza. Desde una perspectiva de la gobernanza participativa y la confianza ciudadana, este último capítulo presenta un enfoque en el estudio de la gobernanza pública en las vertientes participativa y deliberativa y de control social, concluyendo con reflexiones sobre las oportunidades de implantación de la gobernanza participativa en los municipios y los aspectos que involucran su eficacia y sustentabilidad. Finalmente, se presentan las conclusiones, las lagunas en el estudio y los *insights* a la comunidad científica para profundizar el tema.

La gobernanza pública desde la perspectiva de la participación ciudadana abre una serie de posibilidades para enfrentar la crisis de representación política en Brasil. Es un recurso potencial para la efectividad y transparencia de las decisiones públicas y se presenta como alternativa eficaz y sostenible para la democratización de espacios de poder fuertemente afectados por coyunturas políticas y económicas en la actualidad.

CAPÍTULO I

1. Democracia y gobernanza pública

1.1 Estado y sociedad en la contemporaneidad

El surgimiento del Estado como una necesidad para proteger la propiedad privada es una exteriorización de la libertad individual, una idea central del liberalismo. Sin embargo, el individuo, dueño de sí mismo, no puede simplemente tomar su libertad como absoluta en las relaciones con los demás individuos de la sociedad, ya que esta protección implica y, principalmente, se materializa, en la relación del individuo con el Estado como forma de organización política y pacificación de las relaciones sociales.

El sufragio surgió entonces como un mecanismo de integración necesario para el Estado liberal, según Bobbio (1989). Así surge la idea de un Estado liberal como regulador de las relaciones entre lo público y lo privado, entre lo individual y lo colectivo, cobrando fuerza en el proceso de democratización con énfasis en el aspecto social y el reconocimiento de los derechos constitucionales, es decir, una democracia supuestamente social basada en el Estado de Derecho, pero con un marcado carácter liberal.

Si bien el liberalismo y la democracia se han opuesto en ciertos períodos de la historia, Bobbio (1989) señala la existencia de compatibilidad y una dimensión progresiva en la relación entre ellos, no solo de interdependencia, sino sobre todo de complementariedad. Esto se debe a que, para conferir poder a todos, este mismo poder debe ser compatible con las libertades individuales y su protección. En esta perspectiva, el individuo es el elemento central de la interconexión entre liberalismo y democracia, aunque el primero defiende la libertad individual como motor principal del desarrollo político, social y económico y el segundo considera al individuo como parte de un cuerpo social responsable de la organización y funcionamiento del Estado que regula las libertades.

Ocurre que, la democracia no se ha constituido a lo largo de la historia en un arreglo armónico de dimensiones liberales y sociales, aunque esté conformada a un Estado de Derecho y sustentada por la legitimación democrática del poder. De hecho, no todos los regímenes democráticos han incorporado las tendencias liberales y socialistas de tal manera que las cuestiones sociales, económicas y políticas a nivel individual y colectivo sean absolutamente compatibles. La democracia liberal, sostiene Bobbio (1989), significa

principalmente sufragio universal, un medio de expresar el libre albedrío de los individuos, que completa la libertad individual a través de la participación política; mientras que la social democracia significa un ideal igualitario, que apunta a la transformación de la sociedad capitalista. Sin embargo, la social democracia, como corolario del “estado de bienestar” social, por veces revela ambigüedades al intentar justificar los derechos sociales por encima de la libertad de los individuos.

En este orden de cosas a forma de organización política y social en la modernidad oscila entre la libertad e igualdad, con un cierto oscurantismo de los actos de poder, contrario al movimiento que llevó a la transformación del Estado moderno de un Estado absoluto a un Estado de Derecho. Esto es lo que Bobbio (1986) reconoce como un subgobierno en su sentido de “criptogobierno”, fundado sobre bases keynesianas. Por un lado, existe un poder visible formado por un régimen democrático y un Estado de Derecho, por otro el poder económico que actúa a través de la gestión de los grandes centros de poder económico. Con efecto, aunque la soberanía popular se presenta como expresión de los ideales de libertad e igualdad en un Estado Democrático de Derecho, los individuos ya no son los protagonistas de la vida política en las sociedades democráticas modernas. En la actualidad, los gobiernos democráticos son pluralistas, pero están cada vez más se distanciando de los individuos (Santos y Avritzer, 2007; Pateman, 2012; Keane, 2018).

Las instituciones y organizaciones sociales y políticas interpuestas, generalmente orientadas por intereses de carácter político-económico, tienen un “poder invisible”, como ya dijo Bobbio En el Futuro de la Democracia (1986). Además de eso, el poder “omnivalente” del Estado, es decir, el poder de conocer a los individuos a través de los recursos tecnológicos de comunicación, almacenamiento, procesamiento e intercambio de datos a gran escala establece una forma de controlar a los ciudadanos por poseedor del poder, político o económico o ambos. Entonces ¿cómo se consolidará la democracia en los tiempos contemporáneos sin un control efectivo de la sociedad sobre el poder estatal y sobre la interferencia política y económica del poder invisible en los asuntos estatales y en las libertades individuales? Aunque la respuesta no sea el principal objetivo de este trabajo, la investigación en la perspectiva de la democracia participativa puede ofrecer una buena idea de cómo la sociedad será capaz articular mecanismos de control social.

1.1.1 Poder estatal y control social

El desafío de redactar una constitución en un Estado Democrático de Derecho es esencialmente equilibrar poder y el control, con el objetivo de proteger a los ciudadanos y evitar los peligros de transgredir este poder. En las constituciones contemporáneas, generalmente se prevén órganos de control con competencias específicas, pero que generalmente se compenetran y tienden a cooperar entre sí. Es lo que pasa, o al menos debería pasar con las instituciones estatales en los ámbitos ejecutivo, legislativo y judicial, de manera que la violación de los límites de competencia y jurisdicción enfrenta la responsabilidad horizontal del balance.

Sin embargo, las transgresiones jurisdiccionales generan conflictos, especialmente cuando involucran temas políticos, con un impacto negativo en la confianza en las instituciones. Por eso se hizo necesario crear agencias asignadas que puedan adoptar criterios profesionales sin estar bajo la influencia de agentes políticos y partidarios. Estas agencias asignadas, según O'Donnell (1991), también facilitan la promoción de varios tipos de rendición de cuentas vertical en las democracias que funcionan mal. Es un mecanismo no electoral que la sociedad puede utilizar para ejercer control sobre las autoridades políticas, como las acciones impulsadas por asociaciones de ciudadanos y movimientos y sobre los medios de comunicación, acción que tiene como objetivo exponer errores gubernamentales, trayendo nuevas cuestiones a la agenda pública (O'Donnell, 1991). Por tanto, un tema fundamental a considerar en la relación entre Estado y sociedad en el contexto de la democracia liberal en la contemporaneidad es la atención que los Estados deben prestar a la implementación e interacción de los diferentes tipos de rendición de cuentas, ya sean horizontales o verticales, como vía complementaria a la rendición de cuentas electoral vertical.

Además, desde la perspectiva de un debate centrado en la necesidad de un Estado transparente que tiene que difundir información veraz y responsable, y una sociedad participativa e informada, es imprescindible una reflexión de la sociedad sobre la importancia del tema del control social en las democracias contemporáneas (Zepeda, 2004). En este sentido son las ideas de pensadores de la filosofía y teoría política como Norberto Bobbio, John Rawls y Jürgen Habermas, cuyas obras proponen un modelo de reforma política para la formación de Estados Democráticos de Derecho.

Estos autores proponen un modelo ideal, aunque posible (no utópico), de democracia conformada por un Estado transparente con participación ciudadana en los asuntos políticos que afectan a la sociedad. Para Bobbio (1986), el gran desafío de una democracia es controlar “el subgobierno (los poderes económicos que gravitan sobre las decisiones y actos del gobierno, orientándolos hacia favorecer los poderes fácticos)”, es decir, los grandes poseedores de los medios de información y comunicación, que tienen los datos de los ciudadanos y del gobierno y los utilizan como una forma de garantizar sus propios y oscuros intereses.

Para Habermas (1998) un gobierno solo será democrático si es transparente y dialoga con sus ciudadanos. Así, el autor defiende un modelo de democracia con plena participación de la sociedad, en el que el Estado sea capaz de escuchar las necesidades de su pueblo y que estos tengan una vida política activa, con plena participación en los procesos de toma de decisiones del gobierno, y eso va más allá del derecho a votar y ser votado. Habermas argumenta en favor de un modelo de “teoría del discurso”, en el que la sociedad interactúa con el Estado sin una relación de subordinación, pero con igualdad entre todos los participantes. El autor propone un modelo ético para abordar los asuntos públicos, no solo en espacios públicos como parlamento, tribunales y otras esferas de poder, sino también en espacios privados como los medios de comunicación, las asociaciones, las universidades, entre otros. La clave de este modelo de democracia radica en la transparencia con el Estado, con un diálogo ético y una participación política plena de la sociedad.

A su vez, la propuesta defendida por Rawls (1971) es similar a la de Habermas, pero va más allá de la idea de discurso ético. El autor propone la existencia de un diálogo entre Estado y sociedad, pero con argumentos racionales, es decir, defiende que las discusiones y, en consecuencia, las decisiones políticas se toman con base en la “razón pública”, sin convicciones religiosas, de carácter moral y filosófico. La idea es garantizar la existencia de una sociedad plural, con un Estado democrático y transparente, que actúe con la publicidad de sus actos. Así como el poder del Estado debe ser exteriorizado a través de instituciones que tienen la justicia como virtud, es decir, antes de buscar la eficiencia, deben ser justas o reformuladas para que sirvan esencialmente al propósito de la igualdad y equidad entre los ciudadanos.

En esta perspectiva, tanto Bobbio cuanto Habermas y Rawls defienden un modelo de democracia en que el Estado no debe basarse solo en la transparencia, sino también, y no menos importante, en el acceso a la información y en estimular a la ciudadanía para que lo consigan procesar críticamente la información a la que tienen acceso. Por eso las democracias liberales deben preocuparse con los nuevos medios de comunicación y de información y deben compartir la responsabilidad de difundir la información con esos grandes medios de comunicación.

Pero en las democracias liberales, tal como sugiere Keane (2018), el acceso a la información debe ser interpretado como acceso a la información de manera crítica, es decir, los ciudadanos pueden procesar la información a la que tienen acceso y de alguna manera interactuar a través del control social, en respuesta a la participación en el proceso de la vida política del Estado. Aumentar el acceso a la información gubernamental aumenta la transparencia y la rendición de cuentas de los agentes públicos, así como un proceso de toma de decisiones y una burocracia más abierta a la inspección otorgan un mayor papel al activismo de la sociedad civil (Nevado-Batalla, 2017; Keane, 2018).

En este contexto, considerando las tecnologías aplicadas al sector público en la actualidad, se abre el camino para una nueva visión del mundo, donde el desempeño y la transparencia hacen que la vigilancia de la democracia sea aún más intensa y profunda (Rosanvallon, 2006; Keane, 2018), pero principalmente tratada como algo que ocurre naturalmente en la rutina de las instituciones y en la vida cotidiana de los ciudadanos.

Ante esta nueva realidad, en países con democracia consolidada el ciudadano es cada vez más consciente de la importancia de la relación entre Estado y sociedad y del control social del poder estatal. La gobernanza en su sentido más amplio, relacional y colaborativo se presenta como un instrumento que puede facilitar esta simbiosis, como se pretende demostrar en este trabajo.

1.2 Gobernanza global en el contexto de la democracia brasileira

Aprovechando la tendencia de reformas estructurales en los países latinoamericanos iniciada en la década de 1980, la agenda neoliberal definida en el Consenso de Washington en 1989 intensificó las políticas de reducción del Estado y austeridad, que ya se estaban llevando a cabo en el Reino Unido, los Estados Unidos, Europa del Este y la ex Unión Soviética (Zagha y Nankani, 2005; Secchi, 2009). El proyecto de política macroeconómica neoliberal se justificó por los auspicios del rescate de los países latinoamericanos de ciclos de alta inflación y bajo crecimiento (Zagha y Nankani, 2005).

Aunque la propuesta inicial concebida por John Williamson¹ se basó en la teoría económica, el equilibrio entre la regulación y el mercado, el modelo programático defendido por organismos multilaterales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), y el Tesoro de Estados Unidos, confirió un carácter de recurso político-ideológico al Consenso y cambió su significado a un conjunto genérico de medidas destinadas a justificar desregulación y estabilidad de precios (Stiglitz, 2008). Además, Stiglitz señala que la adición de una nueva regla al decálogo de Williamson, dirigida a la política económica de control de la inflación, revela la alineación del Consenso de Washington con los valores neoliberales.

En lugar de un equilibrio construido entre el gobierno y el mercado, el Banco Mundial y el FMI impusieron a los países latinoamericanos requisitos para préstamos financieros asociados con el compromiso de eliminar las restricciones a los flujos de capital y reducir el déficit fiscal a través de una política de rígida austeridad, con efectos en la capacidad de gestión de las instituciones públicas brasileñas, en todos los niveles. Lo que debería ser un pronóstico de crecimiento y desarrollo desde la perspectiva de la gobernanza global guiada por el Consenso de Washington, sobre los principios defendidos por John Williamson, se ha convertido en un discurso político-ideológico de sumisión de los gobiernos al mercado y al capital internacional.

¹ La propuesta inicial de John Williamson comprendía un conjunto de diez medidas: 1. Disciplina fiscal; 2. Cambio de prioridades del gasto público; 3. Reforma fiscal; 4. Liberalización del sector financiero; 5. Mantenimiento de tasa de cambio competitiva; 6. Liberalización comercial; 7. Atracción de inversiones extranjeras directas; 8. Privatización; 9. Desregulación; 10. Derechos de propiedad. Traducido de Birdsall, Nancy; De la Torre, Augusto; Caicedo, Felipe Valencia (2010). *The Washington Consensus. Assessing a Damaged Brand*. The World Bank. Center for Global Development Policy Research Working Paper 5316.

De hecho, la expansión de la gobernanza global a través de las acciones de los organismos multilaterales y la crisis de las democracias representativas occidentales han determinado cambios en los escenarios económicos, políticos y sociales de las sociedades contemporáneas (Santos y Avritzer, 2007), provocando dinámicas legitimadas por nuevos sujetos participativos y modelos transformadores de los arreglos político-constitucionales con un fuerte impacto en las instituciones y espacios de poder en América Latina (Bresser-Pereira, 2001; Kettl, 2005; Wolkmer y Melo, 2013). Sucede que este modelo no sirvió como solución definitiva para realidades tan diferentes y su idiosincrasia (Zagha y Nankani, 2005). Las reformas estructurales en los países en desarrollo responden de manera diferente a los contextos de reformas estructurales en los países desarrollados, porque los diferentes factores políticos, sociales y económicos desafían las iniciativas de una gobernanza global basada en el discurso hegemónico de las grandes potencias. Los elementos del modelo de “buena gobernanza corporativa” no se reproducen bien entre gobiernos, a menudo creando problemas de gobernanza en lugar de soluciones, por eso Andrews (2008) sugiere que sería mejor tener ideas sobre los factores que influyen en lo que funciona, cuándo y cómo, en lugar de solo una lista de lo que debería funcionar.

Sin la intención de abordar el tema en su plenitud, el análisis de este discurso hegemónico tiene como objetivo comprender el contexto de las instituciones democráticas brasileñas a partir del análisis de los impactos socioeconómicos y político-ideológicos derivados de la gobernanza global.

1.2.1 Efectos socioeconómicos

Uno de los efectos de esta nueva realidad se deriva del esfuerzo de los países latinoamericanos por cumplir con las recomendaciones establecidas por el FMI y el Banco Mundial a finales del siglo XX, como requisito para la liberación de financiamiento externo, lo que resulta en el agravamiento de la crisis socioeconómica actual (Zagha y Nankani, 2005).

Para Bresser-Pereira (2003), aunque Brasil inicialmente se resistió a la implementación de las reglas del Consenso de Washington, la alienación de la élite brasileña fomentó la adhesión a la agenda neoliberal. El proceso de toma de decisiones del gobierno se distanció cada vez más de la sociedad civil y permaneció bajo el control del poder económico y financiero. En otras palabras, el Brasil se adhirió acríticamente a la agenda

neoliberal, "según el cual los países altamente endeudados podrían resolver sus problemas utilizando el ahorro externo, es decir, con más endeudamiento". Los superávits comerciales justificaron la liberación de préstamos internacionales a altas tasas de interés impuestas por bancos extranjeros. Por otro lado, los países deudores estaban interesados en fomentar el populismo cambiario, "suficientemente disfrazado para contar con el apoyo del propio FMI" (Bresser-Pereira, 2003). Según el autor, la fuerza ideológica global fortalece a los gobiernos de los países ricos para que puedan defender el capital y el trabajo nacionales, al tiempo que sostiene el discurso de la creciente debilidad político-económica de los países emergentes en América Latina.

Con efecto, durante la década posterior al Consenso de Washington, no hubo el crecimiento esperado en los países en desarrollo. Por el contrario, el modelo demostró ser impreciso e inadecuado para resolver los problemas de los países latinoamericanos, según la conclusión del informe del Banco Mundial (Zagha y Nankani, 2005). Algunos aspectos como la divergencia, la variabilidad y la imprevisibilidad indicaron claramente que el crecimiento no era lineal y que no se ajustaba a la predicción teórica de que el ingreso per cápita en los países en desarrollo terminaría convergiendo con los países desarrollados. El análisis del crecimiento durante períodos más largos también pone de relieve la variabilidad del crecimiento en los países en desarrollo, el ejemplo de América Latina, que desde el período de 1980 ha contrastado marcadamente con la estabilidad del crecimiento entre los países más industrializados (Zagha y Nankani, 2005).

Con respecto al FMI, aunque Ostry, Loungani y Furceri (2016) indican puntos positivos de la agenda neoliberal, como la expansión del comercio global, la inversión extranjera directa para la transferencia de tecnología y *el know-how* a las economías en desarrollo, y el aumento de la eficiencia a través de la privatización de las empresas estatales, los autores revelan aspectos de la agenda neoliberal que "no se han cumplido como se esperaba". En este sentido se evalúan dos políticas: la eliminación de las restricciones al movimiento de capitales (denominada cuenta de capital); y la consolidación fiscal, llamada "austeridad" o "política para reducir el déficit fiscal y el nivel de deuda".

Las conclusiones, según los autores, son "inquietantes":

- 1) los beneficios en términos de mayor crecimiento parecen bastante difícil de establecer cuando se observan en un amplio grupo de países;

- 2) los costos en términos de aumento de la desigualdad de ingresos son prominentes, es decir, el o *trade-off* entre el crecimiento y los efectos de equidad de algunos aspectos de la agenda neoliberal; y
- 3) el aumento de la desigualdad social, a su vez, socava el nivel y la sostenibilidad del crecimiento.

Revelan, por tanto, que tener el crecimiento como el único o principal objetivo de la agenda neoliberal generó efectos distributivos negativos, dado que la entrada incontrolada de capital extranjero aumentó la posibilidad de una crisis financiera en Brasil y agravó la desigualdad de ingresos. Sucede que la apertura del país al capital extranjero solo estaría justificada con el objetivo de promover un crecimiento sostenible a largo plazo. La apertura al capital especulativo tuvo un efecto contrario, estancó la economía y no permitió a Brasil compartir mejor los riesgos con sus socios comerciales. Como señala Bresser-Pereira (2003), así como Ostry, Loungani y Furceri (2016), el crecimiento asociado a los beneficios derivados de compartir el riesgo de los flujos de capital depende de la naturaleza de este flujo y de las instituciones que aseguran la estabilidad de las políticas macroeconómicas.

El otro punto evaluado se refiere a la reducción del tamaño del Estado como uno de los principales aspectos de la agenda neoliberal, ya sea a través de la privatización de empresas públicas o el control de los déficits fiscales, es decir, la capacidad de los gobiernos para acumular deuda. Según Ostry, Loungani y Furceri (2016), las políticas de austeridad no solo generan beneficios fiscales, sino que también perjudican la demanda con efectos negativos en la tasa de empleo y una mayor desigualdad social. Los autores advierten que la consolidación fiscal expansionista a través del aumento de la producción y el empleo, basada en la confianza del sector privado y la inversión, genera la caída y no la expansión de la producción, destacando que una consolidación del 1% del PIB aumentará la tasa de desempleo de largo plazo en 0,6 puntos porcentuales y un aumento del 1,5% en cinco años el Gini (de la desigualdad de ingresos).

Ante este escenario, la visión del FMI ha cambiado para considerar los altos riesgos de la política de austeridad y, por otro lado, para considerar la necesidad de establecer controles sobre la volatilidad de los flujos de capital, ya que el beneficio y el menor riesgo de liberalización están asociados al grado de desarrollo financiero institucional (Ostry,

Loungani y Furceri, 2016). El gobierno brasileño, por supuesto, no tuvo en cuenta tales riesgos, separando la política de la economía.

En este sentido, al criticar las propuestas revisionistas de economía política basadas en el discurso neoliberal, Pugh (2005) revela el esfuerzo por convertirse en la economía en gran medida independiente de la política y los valores sociales. La despolitización de las cuestiones económicas se trata como si fuera una ley natural, separada de los intereses de los países poderosos que guían la actividad económica.

Para el autor, la lógica del proyecto neoliberal es señalar una solución única para todas las sociedades aún no suficientemente desarrolladas, una solución basada en el racionalismo económico del emprendimiento capitalista, transparente, es decir, en el sentido de que los ingresos obtenidos en los países en desarrollo deben ser utilizados para proporcionar una ventaja con fines comerciales rentables no relacionados con cuestiones de bienestar social. Sin embargo, advierte Pugh (2005), aunque la inflación desenfrenada puede conducir a la inestabilidad política y social, la austeridad también puede hacerlo, y la protección social debe ser una prioridad. Por lo tanto, sostiene que los países en desarrollo no deberían estar expuestos repentinamente a la liberalización económica sin una red de seguridad para los sectores vulnerables.

1.2.2 Efectos político-ideológicos

Este segundo punto tiene especial relevancia para el estudio del tema propuesto en este trabajo, principalmente para comprender la relación entre gobernanza y participación política y social en el contexto de la democracia brasileña. Para ello, el encuadre inicial del tema será la agenda de investigación sobre gobernanza lanzada en la década de 1990, con estudios sobre el papel y el significado de los Estados soberanos y los actores no estatales². Según Sending y Neumann (2006), esta agenda presenta tres líneas de investigación: gobernanza como proceso; el papel y el poder cada vez mayores de los actores no estatales en la gobernanza global y nacional; y la consiguiente difusión o descentralización de la autoridad política.

² Los actores no estatales mencionados son aquellos frecuentemente financiados, activamente alentados y apoyados por los Estados tanto para movilizar políticas como para legitimar los procesos de implementación y evaluación de políticas (Sending y Neumann, 2006).

Sending y Neumann proponen que el enfoque se dé a la comprensión de los mecanismos de poder de los actores no estatales y las organizaciones de la sociedad civil, en las relaciones con los actores estatales y en la lógica de los procesos de gobernanza, a partir del concepto de "gubernamentalidad" desarrollado seminalmente por Michel Foucault en 1976. Este concepto consiste, considerando la interpretación de Burcell *et al.* (1991), en un poder asociado a la idea de "mentalidad de gobierno", ya no como soberanía o como acto de gobierno en un contexto institucional, sino como una visión del bienestar de la población, de mejorar sus condiciones, de aumentar su riqueza, longevidad, salud, etc.

Para Foucault, la "gubernamentalidad" configura el conjunto formado por instituciones, procedimientos, análisis y reflexiones, cálculos y tácticas que posibilitan el ejercicio de una forma de poder bastante específica, aunque compleja, que se dirige a la población. Su principal forma de conocimiento es la economía política y como medio técnico esencial el aparato de seguridad. Una tendencia que durante un largo período y a lo largo del mundo occidental, ha tomado sucesivamente a la superioridad de este tipo de poder, que puede llamarse gobierno, sobre todas las otras formas de poder (realeza, disciplina etc.), resultando, por un lado, en formación de toda una serie de aparatos gubernamentales específicos y, por otro lado, en el desarrollo de todo un complejo de salvaguardias. Es el resultado del proceso por el cual el Estado de la justicia en la Edad Media se convirtió en el Estado administrativo durante los siglos XV y XVI y poco a poco se fue "gobernando" (Burchell *et al.*, p.102-103).

Por lo tanto, el enfoque en la "gubernamentalidad" implica investigar las prácticas y técnicas de gobierno como método empírico, reemplazando el enfoque institucional (característico de los estudios centrados en la soberanía) por el enfoque en las prácticas; en la identificación de la "mentalidad" o racionalidad que caracteriza el pensamiento sistemático y el conocimiento que es parte integral y posibilita las diferentes formas de gobernar; y, por último, no reemplazando la soberanía o la disciplina, que representan diferentes formas de poder. Es decir, según Burcell *et al.* (1991), Sending y Neumann (2006), en lugar de suplantar disciplina o soberanía, el arte moderno de gobierno reformula, dentro de esta preocupación con la población, formas de conocimiento y medios técnicos adecuados que permitan optimizarlo en términos de riqueza, salud, felicidad, prosperidad y eficiencia.

Bajo este enfoque, Sending y Neumann (2006) concluyen que, desde la perspectiva de la "gubernamentalidad", el papel de los actores no estatales en la formación y el desempeño de las funciones de gobernanza no es un caso de transferencia del poder estatal, sino más bien la expresión de un cambio en la lógica de la racionalidad gubernamental (definida como una especie de poder) por el cual la sociedad civil se redefine desde el objeto pasivo del gobierno a la entidad y sujeto temporal del gobierno, sin suplantar el poder político del Estado. A nivel local, por ejemplo, el poder movilizador de la sociedad civil se define como un campo compuesto por sujetos políticos cuya autonomía, experiencia y capacidad para canalizar responsablemente la formación de voluntad política son fundamentales para las tareas de gobierno. En esta "racionalidad gubernamental", el poder político opera a través de la sociedad civil y no en la sociedad civil (Sending y Neumann, 2006), es decir, el Estado y los sujetos autónomos actúan a través de una asociación simbiótica.

Ocurre que, de esta manera, las fuerzas de la globalización también ejercen presión sobre el poder del Estado y sus instituciones a través de nuevos agentes con el potencial de formular, aplicar o movilizar políticas que repercuten directamente en la gobernanza interna de los gobiernos nacionales. Ya sea a través de acciones colaborativas y complementarias, o a través de presiones políticas para forzar acciones gubernamentales o legislativas, como en las cuestiones que involucran crisis humanitarias o ambientales y la participación social de la sociedad civil organizada, generalmente constituida por acciones de organizaciones no gubernamentales (ONG) que tiene el objetivo de compensar la ineficiencia u omisión de los organismos oficiales.

Teniendo en cuenta estos estudios, es posible reconocer que la participación social presente en la sociedad civil brasileña también representa un *locus* central de gobierno en la década de 1990, en la medida en que los movimientos sociales involucran la responsabilidad de la formulación y ejecución de las funciones gubernamentales. Sin embargo, ¿qué tipo de racionalidad gubernamental caracteriza la íntima relación entre entidades no gubernamentales y el Estado liberal en el contexto de la política interna brasileña? ¿Es armónica la relación entre actores estatales y no estatales desde el punto de vista del poder político institucional? Para Sending y Neumann (2006) la respuesta es afirmativa, ya que el papel de las entidades no gubernamentales en estos contextos no representaría necesariamente un choque entre las fuerzas progresistas liberales de los

actores sociales contra el tradicionalismo estatal, porque el papel de estos actores es diferente del objetivo del aparato estatal.

A pesar de tal posición de estos autores, las actividades desarrolladas por estas organizaciones sirven de alguna manera como un intento de hacer realidad el proyecto neoliberal, con sus ganancias y pérdidas. Dagnino (2004) demuestra, desde otra perspectiva, que el papel de las entidades no gubernamentales en un contexto de gobernanza en Brasil se revela como un instrumento de resignificación de la sociedad civil, participación y ciudadanía en una disputa simbólica entre un proyecto neoliberal que estaba arraigado en el país a finales del siglo XX y el proyecto político-participativo que surgió de las crisis de los regímenes autoritarios y los diferentes esfuerzos nacionales para restaurar la democracia. En Brasil, el marco formal de este proceso es la Constitución de 1988, que consagró el principio de participación de la sociedad civil construido desde la década de 1980 y, por otro lado, la primera elección directa para presidente en 1990 que, por el contrario, emprendió la estrategia del gobierno brasileño de implementar el proyecto neoliberal, alejándose de su papel de garantía de derechos, reduciendo sus responsabilidades sociales y transfiriéndolo a la sociedad civil.

Como sostienen Bresser-Pereira (2003) y Dagnino (2004), el proyecto neoliberal es el "núcleo duro" del proceso global de adaptación de las sociedades al modelo político-económico producido por el Consenso de Washington. En este sentido, Evans y Sewell (2012) afirman que esta es la dimensión político-ideológica del neoliberalismo, paradigma de las políticas públicas y de la construcción del imaginario social.

Con efecto, la resignificación de referencias aparentemente comunes (participación, sociedad civil y ciudadanía) tanto para el proyecto neoliberal como para los actores de la sociedad civil involucrados instala una crisis discursiva en la que el oscurecimiento construye subrepticamente los canales por los que avanzan las concepciones neoliberales, que pasan por tierras insospechadas (Dagnino, 2004). Este proceso de "confluencia perversa", según Dagnino, se conformó primero con la institución de espacios públicos resultantes de la lucha por la democratización, cuya expresión más visible fue la promulgación de la Constitución brasileña de 1988 y con ella la implementación de espacios para la participación de la sociedad civil en la gestión de la

sociedad, como los consejos de gestión de la salud y la educación³. Posteriormente, en sentido contrario, se produce un proceso de contracción del Estado y la transferencia progresiva de sus responsabilidades sociales a la sociedad civil.

Lo mismo ocurre con la resignificación de la participación, que se convierte de una “participación política” a una "participación solidaria"⁴, según lo promovido por las Naciones Unidas (ONU) y sus organismos, con énfasis en el voluntariado y la responsabilidad social tanto para las personas como para las empresas (Stoker, 1998; Dagnino, 2004; Rocha, 2008; Pateman, 2012). El principio básico aquí parece ser la adopción de una perspectiva privatista e individualista, capaz de reemplazar y redefinir el significado colectivo de la participación social como advierte Dagnino. La idea misma de solidaridad, como gran bandera de esta participación resignificada, es despojada de su sentido político y colectivo, "empezando a apoyarse en el terreno privado de la moral".

³ La Constitución Federal de 1988 prevé las siguientes formas de participación social: “Art. 194. La seguridad social comprende un conjunto integrado de acciones iniciadas por el Poder Público y la sociedad, encaminadas a garantizar los derechos relacionados con la salud, la seguridad y la asistencia sociales. Párrafo único. Corresponde al Poder Público, en los términos de la ley, organizar la seguridad social, con base en los siguientes objetivos: [...] VII - Carácter democrático y descentralizado de la administración, mediante una gestión cuatripartita, con la participación de trabajadores, empleadores, jubilados y del Gobierno en Órganos Colegiados.

Art. 198. Las acciones y servicios de salud pública forman parte de una red regionalizada y jerárquica y constituyen un sistema único, organizado de acuerdo con los siguientes lineamientos: [...] III - participación comunitaria.

Art. 204. Las acciones gubernamentales en materia de asistencia social se realizarán con recursos del presupuesto de la seguridad social, previsto en el art. 195, además de otras fuentes, y organizado en base a los siguientes lineamientos: [...] II - participación de la población, a través de organizaciones representativas, en la formulación de políticas y control de acciones en todos los niveles.

Artículo 212-A. Los Estados, el Distrito Federal y los Municipios destinarán parte de los recursos a que se refiere el caput del art. 212 de esta Constitución al mantenimiento y desarrollo de la docencia en la educación básica y la remuneración digna de sus profesionales, con sujeción a las siguientes disposiciones: [...] X - la ley dispondrá, con sujeción a las garantías establecidas en los incisos I, II, III y IV de la caput y en el § 1 del art. 208 y las metas relevantes del Plan Nacional de Educación, de conformidad con el art. 214 de esta Constitución, sobre: [...] d) la transparencia, vigilancia, fiscalización y control interno, externo y social de los fondos a que se refiere el inciso I del título de este artículo, asegurando la creación, autonomía, mantenimiento y la consolidación de consejos de seguimiento y control social, su integración en los consejos educativos admitidos;

Artículo 216-A. El Sistema Nacional de Cultura, organizado de manera colaborativa, descentralizada y participativa, instituye un proceso de gestión conjunta y promoción de políticas públicas culturales, democráticas y permanentes, consensuado entre las entidades de la Federación y la sociedad, con el objetivo de promover la promoción humana, desarrollo social y económico con pleno ejercicio de los derechos culturales. [...] § 2 Constituye la estructura del Sistema Nacional de Cultura, en los respectivos ámbitos de la Federación: [...] X - democratización de los procesos de toma de decisiones con participación y control social.” (Constitución Federal del Brasil, 1988)

⁴ Según Pateman (2012), la participación “se ha convertido en un acto de fe en desarrollo” promovido por organizaciones no gubernamentales e interinstitucionales nacionales, incluido el Banco Mundial.

Las creencias, intereses, concepciones del mundo, representaciones de lo que debería ser la vida en sociedad, que guiaron la acción política de diversos sujetos en Brasil en los años 70 y 80, fueron cambiadas luego del proceso de redemocratización como resultado de los esfuerzos por cumplir con la agenda neoliberal (Bresser-Pereira, 2003; Dagnino, 2004; Hulmer, 2010). La cultura y la política, antes inseparables en la lucha por la redemocratización, pierden intensidad y se alejan de la noción de representación en la sociedad brasileña, la cosmovisión se convierte en una sociedad solidaria y pacífica, comprometida con los temas sociales, pero desconectada de los temas políticos. La excepción, en este contexto, se debe a la participación social en las experiencias exitosas impulsadas por algunos gobiernos municipales, como el presupuesto participativo implementado en Porto Alegre (1989) y Belo Horizonte (1993), y los consejos de gestión de políticas públicas en los distintos niveles de gobierno, con representación del Estado y la sociedad civil, “indicando que la gestión de las políticas de seguridad social, educación de niñez y adolescencia debe tener un carácter democrático y descentralizado” (Rocha, 2008, p. 136).

Por otra parte, si bien en Brasil existe un proceso histórico de construcción de espacios públicos que ocupó una parte significativa de la acción política de los sectores democratizadores en las últimas décadas, incluso a través de la creación de instancias y mecanismos de gobernanza participativa a nivel constitucional, existe una evidente dificultad para hacerlos sostenibles y efectivos, principalmente por el desinterés de los ciudadanos por la política y la falta de compromiso de los funcionarios de gobierno (Dagnino, 2004; Abers, 2008; Rocha, 2008; Romão, 2015; Ventura *et al.*, 2017; Fedozzi, Ramos y Gonçalves, 2020). Actualmente, la dificultad de la participación ciudadana en los procesos de decisión pública sustentable (además de la rendición de cuentas electoral); la falta de receptividad a las demandas sociales; las frustraciones de expectativas generadas en los procesos electorales; y la mayor percepción de corrupción son factores determinantes en el descontento de la ciudadanía con la política y los políticos. Es un escenario desafiante que justifica profundizar la investigación sobre los procesos de legitimación de las representaciones y participación ciudadana en la perspectiva de una democracia de alta densidad y calidad en la concepción esculpida por Santos (2002), es decir, que le dé suficiente atención a la promoción de la ciudadanía, de los derechos individuales y sociales y la responsabilidad de los funcionarios de gobierno (Dagnino, 2004; Santos, 2002; Rocha, 2008).

Finalmente, la resignificación política de la ciudadanía, según Dagnino, fue el desplazamiento que más afectó a la política participativa y sus mayores "ganancias culturales y políticas", en la medida en que fue capaz de socavar una concepción innovadora de la ciudadanía, comprometiendo contenidos que habían penetrado profundamente en el contexto político y cultural de la sociedad brasileña.

Sucedo que el proceso de construcción de la ciudadanía como afirmación y reconocimiento de los derechos en Brasil no se limitó a la adquisición formal y legal de los derechos conformados en un sistema político-constitucional. Esta afirmación de ciudadanía se construyó fuertemente sobre la idea de ampliar la "participación política" y no la "participación social" en una dimensión solidaria. Como sostiene Dagnino (2004), lo que estaba en juego era el derecho mismo a participar en la definición del sistema político, de los "nuevos formatos para la política y para la sociedad, afirmando la capacidad propositiva de estos nuevos sujetos". Prueba de ello es que el esfuerzo por reconocer la ciudadanía en estos términos no solo fue decisivo para que la participación social se contemplara en la Constitución de 1988, sino principalmente para que se guiara permanentemente por las prácticas políticas de los diferentes movimientos sociales, incluidos los grupos étnicos y minorías subrepresentadas, preservando el sentido político de ciudadanía (Rocha, 2008).

Sin embargo, este esfuerzo por construir el sentido político de la ciudadanía, reconocido en el ámbito constitucional, tuvo su "potencial transformador" mitigado por las concepciones neoliberales de la ciudadanía (Dagnino, 2004). El significado colectivo de ciudadanía se redujo, pasando de una noción de participación política a una noción de participación social de naturaleza solidaria. La forma gana fuerza en detrimento de la esencia de la participación político-social, los procedimientos y las reglas institucionales para la participación en términos limitados, a veces deliberativos, pero sin poder de decisión, dividen la política y la ciudadanía, con propósitos similares a la división entre política y economía ya mencionada en el tópico anterior de este trabajo.

Además, la construcción de la noción de "ciudadano consumidor", "ciudadano cliente" y "ciudadano emprendedor" cumplió con las necesidades del mercado y la implementación del proyecto neoliberal. Hoy en día el ciudadano está menos interesado en la agenda política del su país y se preocupa esencialmente por la garantía de su empleo o el éxito de su empresa. Se trata de una "integración individual en el mercado", según Dagnino

(2004), a través de programas diseñados para ayudar a las personas a "adquirir la ciudadanía", es decir, "aprender a iniciar microempresas, a calificarse para los puestos de trabajo poco disponibles".

Por fin, rescatando la concepción de Bobbio (1986) sobre la existencia de un poder visible formado por un régimen Democrático y un Estado de Derecho y, por otro lado, de un poder invisible que actúa en un contexto globalizado de grandes centros de poder económico, es posible reconocer que la fuerza ideológica del capitalismo global bajo la influencia de las principales potencias económicas, fomentada por la agenda neoliberal del Consenso de Washington, cambió el significado político de la sociedad civil, participación y ciudadanía en Brasil. El estancamiento económico, el aumento de la desigualdad, la falta de perspectivas de expansión duradera y el intento de reemplazar el rol social del Estado en las últimas décadas, resultan del apoyo acrítico del gobierno brasileño a un modelo de política macroeconómica hegemónica con repercusiones directas en todos los niveles institucionales. Ni siquiera una visión matizada de la agenda neoliberal sugerida por Ostry, Loungani y Furceri (2016) sería capaz de lograr la variabilidad de factores políticos, sociales y económicos en el escenario brasileño.

1.3 La crisis de la democracia representativa

Según Santos y Avritzer (2007), la discusión sobre los requisitos estructurales de la democracia y su compatibilidad con el capitalismo en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial configuró un patrón de democracia en el que se podían identificar países con o sin tendencias democráticas. El escenario reveló, sin embargo, que "la mayoría de los países no eran ni podían volverse democráticos sin un cambio en las condiciones existentes" (p. 35). La tensión entre capitalismo y democracia, que en teoría se resolvería a favor de la democracia, tendría que imponer límites a la propiedad e implicar ganancias distributivas para los sectores sociales menos privilegiados, lo que no se confirmó en las décadas siguientes (Santos y Avritzer, 2007).

De hecho, si bien ha habido una gran expansión de la democracia liberal al sur de Europa y luego a América Latina y Este Europeo, el proceso de democratización observado a fines del siglo pasado y principios de este no reflejó transformaciones profundas en la justicia social. Como resultado, según Santos y Avritzer (2007), el desmantelamiento del Estado del bienestar social y la reducción de las políticas sociales en la década de los 80

llevaron al surgimiento de modelos alternativos a la democracia representativa, como la democracia participativa y la democracia popular en los países del Este Europeo y la democracia desarrollista en países que han obtenido recientemente la independencia.

La fragilidad del dogma liberal, que impulsa el modelo hegemónico de democracia representativa, es explicada por Keane (2018) como una pérdida de rumbo, revelada por fenómenos como la desigualdad de clases, la destrucción ecológica, el populismo y la xenofobia. Para el autor, "el dogma plantea una cuestión ética directa pero complicada, que tiene un valor estratégico importante: ¿qué tiene de bueno el ideal de democracia como el autogobierno de las personas a través de sus representantes elegidos?" (p. 444).

De acuerdo con Keane (2018), el modelo hegemónico de representación está experimentando los efectos corrosivos de la profundización de la desigualdad social provocada por las fallas del mercado y de la democracia, porque la expansión del poder corporativo y el desmantelamiento de los arreglos de la "red de seguridad" del Estado de bienestar "trabaja en beneficio de los ricos". Los "síntomas degenerativos" incluyen la creciente sensación de que el gobierno es distante y demasiado parecido al mundo del espectáculo, o que los políticos son criaturas lamentables, o que "unirse a un partido político es para perdedores" (p. 465).

Para Rosanvallon (2006), el surgimiento de la democracia siempre ha representado una promesa y un problema. Primero, en la medida en que la democracia reflejó las necesidades de sociedades fundadas en el doble imperativo de igualdad y libertad; segundo, en la medida en que estos ideales estaban lejos de ser alcanzados. Así, "donde quiera que se probó la democracia, quedó incompleta, en algunos lugares muy pervertida, en otros sutilmente restringida, en otros sistemáticamente frustrada" (p. 2).

Este intrincado dilema, según Urbinati (2008), se constituye en términos de la autonomía de la representación democrática ("voluntad general" y "opinión general"), es decir, en los elementos configuradores de la soberanía popular y el monopolio de la voluntad en la definición y ejercicio de la libertad política. Ocurre que, si damos por cierta la lógica de que a través de las elecciones es posible expresar en esencia la soberanía popular, también se podrá considerar, en la práctica de la democracia representativa contemporánea, la adquisición (o consecución) de esta autonomía en términos del paradigma minimalista de Schumpeter (1961), para quien el método democrático es un arreglo institucional para

llegar a decisiones políticas en el que los individuos adquieren poder de decisión a través de una lucha competitiva por los votos de los ciudadanos. Pero ¿cuál será la virtud de este modelo de representación democrática para conformar la voluntad del votante a una “voluntad general” que legitime esta representación? Para Max Weber, por ejemplo, este modelo de principios del siglo XX no puede resolver los problemas sociales en las sociedades capitalistas industriales porque, según el autor, en política las personas estarían influenciadas por los políticos y tomarían decisiones emocionales en lugar de elecciones racionales. La lógica de la democracia occidental para Weber (1978) se constituye como un plebiscitario, con el fin de transformar el sufragio en votos de confianza o desconfianza en el gobierno y determinar el grado de credibilidad de los políticos.

En este escenario de incertidumbres y desafíos tangibles e intangibles, ¿podrían el sentido de “voluntad general” y “opinión general” consubstanciar manifestaciones de soberanía, como lo indica Urbinati (2008)? Para la autora, cuando el ciudadano emite su voto, debe escuchar su voluntad pública (la voluntad que tiene como parte de la voluntad general), no su voluntad privada. Sin embargo, el tema que interesa a este estudio, sin embargo, es investigar las formas en que esta voluntad se libera de la lógica de una democracia liberal que sublima en el voto todas las expresiones y manifestaciones de los ciudadanos hacia una democracia participativa.

Aunque en las democracias contemporáneas la comprensión de la soberanía popular debe estar representada por la participación auténtica, efectiva y legítima del pueblo en los mecanismos de producción y control de decisiones políticas, en todos los aspectos (Muller, 1998; Santos y Avritzer, 2007), son notorios los problemas de la representación democrática en la actualidad, como el sometimiento de los votantes a un modelo de representación política que los explora, restringiendo el espectro de la democracia al proceso electoral, en lugar de configurar un derecho que efectivamente les dé voz y poder en un proceso evolutivo de transformación de la sociedad (Rousseau, 2015); el exceso de personalismo en la representación política (Manin, 1997; Wattenberg, 1991); el descrédito de la sociedad en el sistema político-democrático y la constante erosión de la confianza en los representantes, que tienden a expandir el abismo entre representante-representado, haciéndola más profunda y crítica (Dagnino, 2004; Rosanvallon, 2006; Urbinati, 2008; Bustos Gisbert, 2017; Santos y Avritzer, 2007; Nevado-Batalla, 2017), además del agravamiento del fenómeno del letargo político en la sociedad de masas (Pearce, 2010; Arendt, 2011).

En Brasil, el sentido político de ciudadanía, subyacente al concepto de democracia, construido en los años 70 y 80 y que fue decisivo para el proceso de redemocratización y promulgación de la "Constitución ciudadana" de 1988, perdió fuerza desde el inicio de este siglo y agoniza ante el populismo y la falta de representación democrática en el contexto brasileño en la actualidad (Dagnino, 2004; Santos y Avritzer, 2007). La crisis se configura, en esencia, en la ruptura de la confianza y la volatilidad en la relación entre el ciudadano y el representante político electo, es decir, en el efímero vínculo representativo que se establece en la democracia contemporánea.

Por otro lado, a pesar de que el escepticismo y el cinismo sobre la política “no son necesariamente hechos inevitables de la vida política”, hay buenas razones para no aceptar simplemente cualquier modelo de representación. Según Held (2006):

Al establecer la credibilidad y viabilidad de modelos alternativos de "instituciones de gobierno", y mostrar cómo se pueden conectar a las dificultades sistemáticas que ocurren y se repiten en el mundo social y político, se crea la posibilidad de superar la desconfianza en la política. Una imaginación política para acuerdos alternativos es esencial si se quiere erradicar la imagen empañada de la política. No podemos estar satisfechos con los modelos existentes de política democrática. Hay buenas razones para no aceptar simplemente cualquier modelo, ya sea clásico o contemporáneo, tal como está. Hay algo que aprender de una variedad de tradiciones de pensamiento político y una propensión a yuxtaponer simplemente una posición con otra o jugar uno contra el otro no es suficiente (Held, 2006, p. 259).

Para trascender la crisis del modelo de democracia representativa es necesario contar con una cultura democrática que ofrezca libertad política, lo que significa construir y consolidar la democracia con participación popular a través de mecanismos concretos y efectivos de gobernanza pública que valoren el debate público, el compromiso con temas de interés común (Santos y Avritzer, 2007; Arendt 2011; Nevado-Batalla, 2017) y la posibilidad de un control y supervisión constante por parte de los ciudadanos (Rosanvallon, 2006; Bustos Gisbert, 2007; Urbinati, 2008; Keane, 2018).

Este escenario revela la necesidad de profundizar la investigación sobre los procesos de participación político-social de la sociedad civil en las democracias representativas, especialmente en temas de gobernanza pública en las administraciones locales, como se explica en las siguientes partes de este documento.

1.4 Gobernanza pública: una aproximación conceptual

La idea de gobernanza como alternativa a la administración pública fue inicialmente concebida por Cleveland en la década de 1970 (Frederickson, 2004). Al pronosticar las tendencias de evolución de las organizaciones públicas, Cleveland (1972) señaló que estas “dejarían de ser pirámides jerárquicas con la mayoría del control real en la base” y funcionarían como sistemas, “en redes entrelazadas de control flojo, el poder difuso y los centros de toma de decisiones plurales”. Para el autor, la "toma de decisiones" se convertiría en "un proceso cada vez más intrincado de negociación multilateral dentro y fuera de la organización de acuerdo con la responsabilidad de quien deba decidir, así como sería más colegiado, consensuado y consultivo", por lo que, cuantos mayores sean los problemas por enfrentar, se necesitará un poder más real y omnipresente para resolverlos (Cleveland, 1972, p. 13). Más recientemente, Rhodes (1996) también defendió la idea de que la gobernanza es un proceso complejo de toma de decisiones que anticipa y trasciende al gobierno⁵.

De hecho, según Matias-Pereira (2010) en los debates más recientes “el concepto de gobernanza ya ha superado sus aspectos operativos”, incorporando nuevos elementos y actores (p. 116). Según el autor, los aspectos que se destacan con frecuencia en la literatura sobre gobernanza están relacionados:

[...] a la legitimidad del espacio público; la distribución del poder entre gobernantes y gobernados; los procesos de negociación entre actores sociales (procedimientos y prácticas, gestión de interacciones e interdependencias que conduzcan o no a sistemas regulatorios alternativos, establecimiento de redes y mecanismos de coordinación); y la descentralización de competencias y funciones vinculadas al acto de gobernar (Matias-Pereira, 2010, p. 116).

El autor también destaca la contribución de los organismos multilaterales que han

⁵ Al criticar la estrategia de reforma del sistema de gobierno en el Reino Unido, Rhodes describe que el gobierno local ha sido dejado atrás por “un sistema de gobierno local que involucra conjuntos complejos de organizaciones de los sectores público y privado. Este uso considera gobernanza como un término más amplio que gobierno, con servicios proporcionados por cualquier permutación del gobierno y los sectores privado y voluntario. Los enlaces interorganizacionales son una característica definitoria de la prestación de servicios a las redes. Estas redes están compuestas por organizaciones que necesitan intercambiar recursos (por ejemplo, dinero, información, experiencia) para lograr sus objetivos, maximizar su influencia en los resultados y evitar volverse dependientes de otros competidores. A medida que el gobierno británico crea agencias, ignora al gobierno local, utiliza organismos con fines especiales para proporcionar servicios y fomenta las asociaciones público-privadas, las redes se vuelven cada vez más prominentes entre las estructuras del gobierno británico” (Rhodes, 1996, p. 658).

impulsado la aplicación de la gobernanza empresarial en el sector público, a nivel mundial y nacional (Matias-Pereira, 2010). Sin embargo, como visto en el inicio de este trabajo, la tendencia de reformas estructurales en los países latinoamericanos iniciada en la década de 1980 y la agenda neoliberal definida en el Consenso de Washington en 1989, guiados por organizaciones financieras internacionales como Banco Mundial y FMI, intensificó las políticas de reducción del Estado y austeridad, que ya se estaban llevando a cabo en el Reino Unido, los Estados Unidos, Europa del Este y la ex Unión Soviética (Zagha y Nankani, 2005; Secchi, 2009). Ocurre que la implementación de la propuesta de política económica del Consenso se convirtió en un discurso político-ideológico de sumisión de los gobiernos latinoamericanos al mercado y al capital internacional. La expansión de la gobernanza global por medio de la recomendación de directrices y prácticas de “buena gobernanza” a través de las acciones de los organismos multilaterales, dirigió el enfoque esencialmente para las reglas de control de las cuentas de los gobiernos. Según el estudio del Council of Europe (2011) sobre las nociones del Banco Mundial sobre "buen gobierno" y "buena administración", elaborado por la Commission for Democracy Through Law:

A fines de la década de 1990, el Banco Mundial estableció un vínculo entre la calidad del sistema de gobernanza de un país y su capacidad para perseguir un desarrollo económico y social sostenible. Según el Banco Mundial, la gobernanza sobre la forma de régimen político; el proceso mediante el cual se ejerce la autoridad en la gestión de los recursos económicos y sociales de un país para el desarrollo; y la capacidad de los gobiernos para diseñar, formular e implementar políticas y funciones de desempeño, por lo que el BM ha respaldado la “buena gobernanza” como un elemento central de su estrategia de desarrollo. Sin embargo, al reconocer la importancia de las dimensiones políticas de la gobernabilidad, el Banco interpretó el concepto de manera restrictiva, argumentando que el primer aspecto, ya sea gobierno democrático o no, está fuera de su mandato. Como resultado, se centró en las dimensiones económicas de la buena gobernanza, que se ha equiparado con una "gestión sólida del desarrollo" (Council of Europe, 2011, p. 4).

El estudio del Council of Europe (2011) concluye que el concepto de buena gobernanza desarrollado por el Banco Mundial ha descuidado en gran medida algunos aspectos importantes de la democracia, o sea, que a través de la promoción de la “buena gobernanza algunos gobiernos se han visto afectados en su capacidad para lograr un equilibrio justo entre los intereses privados y los intereses públicos, lo que puede haber

contribuido a un cierto debilitamiento de los principios democráticos” (p. 5).

La gobernanza pública, por tanto, fue concebida y fuertemente guiada por los lineamientos trazados a finales del siglo XX por el Banco Mundial: en 1989, identificó la "mala gobernanza" como el principal obstáculo para el desarrollo y describió la "mala gobernanza" como la ausencia de responsabilidad, transparencia y administración eficiente combinada con la corrupción en relación con los gastos financieros; en 1992, definió la "gobernanza" como "la forma en que se ejerce el poder en la gestión de los recursos económicos y sociales de un país para el desarrollo"; en 2007, en el contexto de la estrategia de gobernanza y anticorrupción, definió la gobernanza como "cómo los funcionarios públicos y las instituciones adquieren y ejercen autoridad para dar forma a las políticas públicas y ofrecer bienes y servicios públicos" (Council of Europe, 2011, p. 11).

Otras organizaciones internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) también han establecido principios y lineamientos, este último con un enfoque esencialmente económico. La OCDE señala como principios de buena gobernanza lo siguiente: respeto por el Estado de Derecho; apertura, transparencia y rendición de cuentas a las instituciones democráticas; equidad en las negociaciones con la ciudadanía, incluyendo mecanismos de consulta y participación; servicios eficientes y eficaces; leyes y reglamentos claros, transparentes y aplicables; consistencia y coherencia en la formulación de políticas; y altos estándares de comportamiento ético (OCDE, 2019; Thorstensen y Thiago, 2020).

Además de estas contribuciones del gobierno corporativo⁶ al “buen gobierno en el sector público brasileño”, otras son igualmente relevantes, como las elaboradas por CIPFA

⁶ En la crisis financiera de finales del siglo XX, se adoptaron varias iniciativas para formalizar los primeros estándares globales de gobernanza, con el objetivo de proteger a los inversores: “en 1992, el Informe Cadbury fue publicado en Inglaterra por el Comité de Aspectos Financieros de Empresas Gobernanza (CAMBRIDGE, 1992); en los Estados Unidos, el Control Interno - Marco Integrado fue publicado por el Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway - COSO (COSO, 1992). En 2002, como resultado de escándalos de estados financieros fraudulentos ratificados por empresas auditoras, con impacto mundial, Estados Unidos aprobó la Ley Sarbanes-Oxley, para mejorar los controles necesarios para garantizar la confiabilidad de la información contenida en los informes financieros (EE. UU., 2002). En el mismo año, se fundó en Europa el Instituto Europeo de Gobierno Corporativo (ECGI), con el objetivo de promover las mejores prácticas de gobierno corporativo, a través de la investigación científica independiente y un foro de debate y diálogo entre académicos, legisladores y profesionales, centrado en sobre los principales temas de gobierno corporativo (ECGI, 2020)” (TCU, 2020, p. 11).

(2004), IIA (2009) e IFAC (2013)⁷. Los principios de gobierno corporativo como transparencia, integridad y rendición de cuentas (IFAC, 2001) y liderazgo, compromiso e integración (ANAO, 2003) se reproducen de manera recurrente en los modelos de gobernanza pública en Brasil, utilizados principalmente por el gobierno federal y órganos oficiales de fiscalización de cuentas.

La estructuración y consolidación de un modelo de “gobernanza corporativa para el sector público” brasileño fue motivada por las acciones del Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU), a través de la publicación en 2013 del “Referencial Básico de Gobernanza Aplicable a los Órganos y Entidades de la Administración Pública” (TCU, 2020). De la construcción de este modelo de “gobierno corporativo”, TCU presenta una definición de “gobernanza pública organizacional” comprendiendo esencialmente “los mecanismos de liderazgo, estrategia y control puestos en práctica para evaluar, dirigir y monitorear el desempeño de la gestión, con miras a llevar a cabo políticas públicas y prestación de servicios de interés para la sociedad ” (TCU, 2020, p. 14).

Además, existen varios otros conceptos con el objetivo de introducir el tema de la gobernanza en el sector público, tanto en los gobiernos y organismos multilaterales como en la academia. Cavalcante y Pires (2018) alertan sobre la multiplicidad de conceptos de gobernanza pública y sobre los efectos de la aplicación simplificada de estos conceptos en la práctica de la administración pública:

Este escenario de disputa y confusión conceptual no es exclusivo del contexto nacional, ya que es común, tanto en gobiernos y organismos multilaterales

⁷ IFAC (2013b) junto con el Chartered Institute of Public Finance and Accounting (CIPFA), consolidó el Marco Internacional para la Gobernanza del Sector Público (Marco Internacional), incluidos los siguientes principios adoptados por el Banco Mundial y el Instituto de Auditores Internos (IIA): garantizar la entrega de beneficios económicos, sociales y ambientales a los ciudadanos; asegurarse de que la organización sea, y parezca, responsable ante los ciudadanos; tener claro qué productos y servicios se brindan efectivamente a los ciudadanos y usuarios, y mantenerse enfocado en este propósito; ser transparentes, informando a la sociedad sobre las decisiones tomadas y los riesgos involucrados; poseer y utilizar información de calidad y mecanismos sólidos de apoyo a la toma de decisiones; dialogar y rendir cuentas a la sociedad; garantizar la calidad y eficacia de los servicios prestados a los ciudadanos; promover el desarrollo continuo de liderazgo y empleados; definir claramente los procesos, roles, responsabilidades y límites de poder y autoridad; institucionalizar estructuras de gobernanza adecuadas; seleccionar el liderazgo en base a aspectos como conocimientos, habilidades y actitudes (competencias individuales); evaluar el desempeño y cumplimiento de la organización y liderazgo, manteniendo un adecuado equilibrio entre ellos; asegurar la existencia de un sistema de gestión de riesgos eficaz; hacer uso de controles internos para mantener los riesgos en niveles adecuados y aceptables; controlar las finanzas de manera atenta, robusta y responsable; y brindar a los ciudadanos datos e información de calidad (confiables, oportunos, relevantes y comprensibles).

como en la academia, coexistir visiones que no siempre son convergentes. El tema problemático aquí no es la diversidad conceptual en sí, sino los intentos de resolver la situación mediante la simplificación (a veces exagerada) del concepto, sin la base teórica adecuada. (Cavalcante y Pires, 2018, p. 5)

Los autores señalan que “existe cierta disputa sobre el establecimiento y definición del concepto de gobernanza pública”. La difusión y uso de algunos conceptos – y sus principios o lineamientos normativos y prescriptivos – “han provocado confusión y repercusiones en cuanto a recomendaciones que pueden conducir a simplificaciones de realidades complejas y asimétricas del sector público” (Cavalcante y Pires, 2018, p. 5). Por tanto, defienden la necesidad de recuperar la “multidimensionalidad del concepto de gobernanza” y, sobre todo, “sus potenciales contribuciones a la construcción de capacidades de acción en el sector público brasileño” (p. 6).

1.5 Gobernanza participativa

La complejidad y dinámica de las sociedades contemporáneas han impuesto un desafío más allá de las capacidades gerenciales de los gobiernos. En un contexto de profundas transformaciones socioeconómicas, el Reino Unido, los Estados Unidos y parte de Europa Occidental comenzaron a considerar cambios en los patrones weberianos de gobierno y la posibilidad de integrar nuevos actores en el desempeño de la función estatal (Kooiman y Van Vliet, 1993). Además, el aumento de las restricciones al sector público en muchas sociedades y el avance de la tecnología digital “han abierto el camino para innovaciones participativas destinadas a una gobernanza eficaz” (Fung, 2015, p. 513).

Según Kooiman y Van Vliet (1993) y Pierre y Peters (2000), a pesar del surgimiento de nuevas formas de gobernanza, la noción del Estado como "gobernante" de la sociedad sigue siendo fundamental para las teorías de la gobernanza. Sin embargo, dos problemas centrales desafían a la comunidad científica sobre cuál es la perspectiva de la gobernanza pública en la actualidad: ¿son los Estados todavía capaces de “dirigir” la sociedad? ¿Qué objetivos los Estados pueden realmente "guiar"? En cuanto a la primera pregunta, los autores señalan que la autoridad del Estado está cambiando, está menos basada en poderes legales y más enfocada en el control sobre recursos críticos y al interés colectivo. Con relación al segundo punto, revelan que gran parte de la literatura sobre gobernanza ha guardado bastante silencio sobre quién establece los objetivos de la gobernanza; su

principal preocupación ha sido la relación entre los actores involucrados en la gobernanza y no necesariamente su alcance.

En este escenario, la discusión sobre los alcances de la gobernanza pública involucra el concepto de gobernanza participativa, es decir, la gobernanza definida desde la perspectiva de la relación Estado-sociedad con enfoque en la participación social. Considerando este nuevo enfoque, Pierre y Peters (2000) señalan que el diseño institucional de la gobernanza tiene considerado la definición de metas, movilización de recursos, toma de decisiones, implementación, retroalimentación y evaluación involucrando a diferentes actores, estatales y no estatales, con el objetivo de cumplir funciones que solo eran desempeñadas por los órganos del Estado. En este contexto multifacético y multidimensional, actores públicos y sociales, conjunta o separadamente, asumen posiciones-chave no proceso de gobernanza, sin que el Estado, todavía, deje de ser el principal actor político de la sociedad y la expresión predominante de los intereses colectivos. Gobernanza participativa es por tanto una forma de ver el mundo de la política y del gobierno en movimiento y no apenas un centro de decisiones distante de los ciudadanos (Pierre y Peters, 2000).

Esta dinámica es uno de los motivos de la dificultad de definir la gobernanza participativa, conforme Bobbio Luigi:

La participación es un concepto vago: los ciudadanos involucrados pueden ser pocos o muchos, escasa o altamente capacitados, y su participación puede ser presencial o en online, por períodos cortos o largos de tiempo, en temas de alta o baja participación, etc. Los procesos participativos también pueden incluir a la ciudadanía, como tal, o simplemente a representantes de asociaciones o grupos organizados. Por lo tanto, aunque para muchos un foro de partes interesadas se ve como una herramienta participativa, el límite entre democracia asociativa y participativa es bastante difuso. Asimismo, la participación electoral podría incluirse en una lista de tales herramientas, especialmente en forma de democracia directa (por ejemplo, referéndum y otras innovaciones democráticas (Bobbio Luigi, 2019, p. 41).

Para la definición de gobernanza participativa en la actualidad, Fung indica la necesidad de avanzar en la comprensión de “tres valores de la gobernanza democrática: efectividad, legitimidad y justicia social”, que pueden brindar avances potenciales en la participación ciudadana (Fung, 2015, p. 527). Para eso, sostiene que es fundamental establecer qué

valores pueden promover una mayor participación ciudadana y cuáles son las oportunidades y retos para llevarlos a cabo de forma eficaz (Fung y Wright, 2003). Con efecto, aunque los crecientes déficits de legitimidad del gobierno representativo crean oportunidades para formas de legitimación de la participación ciudadana, hasta ahora el efecto de la participación sobre la legitimidad no está claro y los esfuerzos para aumentar la justicia social a través de la participación ciudadana enfrentan muchos obstáculos (Fung, 2015).

Si bien existe desacuerdo en la hegemonía de la democracia representativa, el autor señala la falta de una amplia articulación popular y consenso sobre la participación pública en las instituciones democráticas contemporáneas. Ocurre que el foco de la discusión sobre la gobernanza participativa, según Fung (2015), se ha mantenido en instituciones y prácticas centrales, como el sufragio universal y las elecciones periódicas. Esta estrategia permite a los líderes de la reforma democrática explicar más fácilmente los problemas relacionados con la incredulidad ciudadana, porque “si a X se le niega el derecho al voto”, basta con coordinar soluciones y “restituir el derecho al voto de X” y generar apoyo popular para que todos puedan votar, como si nada más importara para hacer que el sistema democrático sea verdaderamente democrático y ético (Fung, 2015, p. 528). ¿Pero a pesar de que no hay consenso sobre el papel adecuado o las consecuencias de la participación pública directa, eso inviabiliza las iniciativas de gobernanza participativa?

Desde este escenario de incertidumbres, este trabajo propone reflexionar sobre modelos organizativos, colaborativos y relacionales de gobernanza participativa que puedan contribuir a esquemas de representación y participación ciudadana más alineados y concorde con un Estado de Democrático de Derecho. Así, las dificultades que enfrenta el gobierno brasileño para dar consecuencias prácticas a la participación social, incluso con espacios legalmente instituidos para tal fin desde la Constitución de 1988, plantean varias interrogantes sobre la naturaleza de las dificultades que obstaculizan la profundización de la democracia a través de mecanismos participativos.

Un buen punto de partida puede ser la revisión de los avances que la Constitución brasileña de 1988 hizo posible en la construcción de diseños de políticas sociales como espacios concretos de participación de la sociedad en la planificación, ejecución y fiscalización de políticas públicas en los municipios brasileños. Además, paradójicamente, dadas tantas experiencias de participación democrática en Brasil en las

últimas tres décadas, es necesario profundizar en esta investigación las razones por las cuales los ciudadanos han tenido dificultades para involucrarse políticamente y perdido la confianza en los representantes y en las instituciones públicas.

CAPÍTULO II

2. Gobernanza pública y participación social en el sistema municipal brasileño

2.1 Constitución y la autonomía de los municipios brasileños

Para Vieira (2018), la expectativa generada por los esfuerzos por construir un texto constitucional que incorporara demandas sociales y políticas para reforzar su sentido democrático no fue suficiente, y no podía deberse solo a la fuerza normativa, capaz de garantizar la efectividad material a partir de las bases constitucionales. Sin embargo, la Constitución de 1988 brasileña no es una reforma de la constitución anterior, prueba de eso es que legitimó las instituciones estatales para hacer posible el ideal democrático después de la caída de la dictadura militar. Entre muchos cambios, reestructuró la organización federativa del Estado brasileño, incluso con el reconocimiento de los municipios como entidades federativas autónomas⁸. Este reconocimiento, sin embargo, generó consecuencias y plantea grandes desafíos al sistema municipal, especialmente en lo que respecta a la gobernanza de las políticas públicas esenciales, como se discutirá a lo largo de este trabajo.

La autonomía expresamente otorgada a los municipios en los artículos 1 y 18 de la Constitución abarca el ámbito político, administrativo y financiero. De acuerdo con Cabete (2019), la autonomía política consta de dos vertientes: la “autoorganización”, con la elección de sus “prefeitos”, “vice prefeitos” y “vereadores”, sin injerencia de ninguna otra entidad de la Federación; y la “competencia legislativa”, que otorga prerrogativa para la elaboración de normas, “principalmente la ley orgánica⁹ (art. 29 caput), que en el Texto Constitucional anterior era competencia de los Estados Miembros, que producía una legislación única para todos los Municipios del Estado”

⁸ “Art. 1º La República Federativa de Brasil, formada por la unión indisoluble de Estados y Municipios y el Distrito Federal, constituye un Estado Democrático de Derecho y tiene como fundamentos: [...] Art. 18. La organización político-administrativa de la República Federativa de Brasil comprende la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, todos autónomos, en los términos de esta Constitución” (Constitución Federativa de la República de Brasil, 1988).

⁹ “Art. 29. El Municipio se regirá por ley orgánica, votada en dos rondas, con un plazo mínimo de diez días, y aprobada por dos tercios de los miembros de la Câmara Municipal, que la promulgará, en cumplimiento de los principios establecidos en esta Constitución, en la Constitución del Estado respectivo y los siguientes preceptos: [...]” (Constitución de la República Federativa de Brasil, 1988).

(pág. 73). A su vez, la autonomía administrativa consiste en “prestación de servicios de interés local (art. 30, V) y regulación del régimen legal de sus empleados (art. 39, caput)”¹⁰. Por último, autonomía financiera “significa la disposición expresada en la Ley Orgánica del Municipio de los ingresos propios¹¹ (arts. 30, III, 145 y 156)”, “mediante la recaudación de sus impuestos”, “transferencias de fondos constitucionalmente definidos (arts. 158 y 159)”, y “autonomía para aplicar estos ingresos y organizar y prestar sus servicios”.

Con efecto, Paulo Bonavides¹², citado por Cabete (2019), define así los parámetros de garantías y autonomías constitucionales en la Constitución de 1988:

Los instrumentos decisivos para fortalecer los órganos constitucionales de los Municipios frente a los poderosos grupos locales y privados consisten en dos lineamientos elementales de la nueva Constitución: a) el otorgamiento de una amplia independencia financiera de los niveles de decisión estatal y federal; y b) el fortalecimiento de los órganos de autogestión elegidos democráticamente.

[...]

La mencionada nueva autonomía de los Municipios, garantizada por la Constitución, tiene, entre otras cosas, consecuencias para la soberanía fiscal de las comunidades. Ellos, por un lado, pueden legislar algunos impuestos importantes ellos mismos y, por otro lado, tienen derecho a porciones fijas de

¹⁰ "Art. 30. Corresponde a los Municipios: I - legislar sobre asuntos de interés local; II - complementar la legislación federal y estatal según corresponda; III - establecer y recaudar los impuestos de su competencia, así como aplicar sus ingresos, sin perjuicio de la obligación de rendir cuentas y publicar balances dentro de los plazos establecidos por la ley; IV - crear, organizar y suprimir distritos, de conformidad con la legislación estatal; V - organizar y prestar, directamente o en régimen de concesión o permiso, servicios públicos de interés local, incluido el transporte público, que es imprescindible; VI - mantener, con la cooperación técnica y financiera de la Unión y el Estado, programas de educación infantil y primaria; VII - proporcionar, con la cooperación técnica y financiera de la Unión y del Estado, servicios de atención de salud a la población; VIII - promover, en su caso, un ordenamiento territorial adecuado, mediante la planificación y control del uso, subdivisión y ocupación del suelo urbano; IX - promover la protección del patrimonio histórico y cultural local, de conformidad con la legislación federal y estatal y la acción fiscalizadora" (Constitución Federativa de la República de Brasil, 1988).

¹¹ "Art. 145. La Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios podrán instituir los siguientes impuestos: I - impuestos; II - tarifa, por el ejercicio del poder policial o por el uso, real o potencial, de servicios públicos específicos y divisibles, prestados al contribuyente o puestos a su disposición; III - contribución a la mejora, resultante de la obra pública. [...] Art. 156. Corresponde a los Municipios instituir tributos sobre: I - suelo urbano y propiedad de la tierra; II - transmisión "inter vivos", bajo cualquier título, por acto oneroso, de bienes inmuebles, por naturaleza o de adhesión física, y derechos reales sobre bienes inmuebles, excepto los de garantía, así como cesión de derechos para su adquisición; III - servicios de cualquier naturaleza, no incluidos en el art. 155, II, definido en una ley complementaria" (Constitución Federativa de la República de Brasil, 1988).

¹² Paulo Bonavides, em Parecer citado por Dieter Brül, Professor da Universidade de Oldenburg, Alemanha, A Constituição de 1988 e os municípios brasileiros, *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 30, n. 118, p. 47-48, abr./jun. 1993.

los impuestos recaudados centralmente. Esto da más autonomía a los Municipios en el sentido de que ya no dependen, en sus proyectos, de un consenso político con las administraciones federal y estatal. A través de estas atribuciones, se limitó la efectividad de un importante instrumento para incidir en la voluntad política de los Municipios. En el pasado, los medios de financiamiento se otorgaban de acuerdo con el comportamiento oportuno de los alcaldes y diputados de las comunidades, y hoy existe, al menos, en los Municipios, la posibilidad de desarrollo autónomo. [...]

De esta manera, en el futuro, será posible prevenir la ocurrencia, en los tres niveles del Estado (Unión, Estados, Municipios), de coaliciones de intereses de poderosos grupos privados para oponerse a cualquier proceso de democratización y compartir entre sí las esferas de intereses e influencias, así como, en la historia de Brasil, la política interna brasileña fue retratada inequívocamente (Cabete, 2019, p. 73).

La autonomía municipal, sin embargo, solo se establece con la promulgación de la Ley Orgánica del Municipio, según lo previsto en el art. 29 de la Constitución y, más concretamente, en el párrafo único del art. 11 del Ato de las Disposiciones Constitucionales Transitorias¹³. Es este instrumento que fornece la capacidad de autogobierno a los municipios.

Pero esta capacidad de autogobierno sigue siendo hoy un gran desafío, incluso después de tres décadas de “emancipación” de los municipios. Para la Confederación Nacional de Municipios (CNM, 2018), aunque la Constitución Federal de 1988 reconoció la autonomía y la historia de protagonismo de los municipios brasileños, el reconocimiento institucional a través de la descentralización del poder no tuvo en cuenta el contexto multidimensional y multifacético de la realidad brasileña. Así, el sistema municipal no se conformó constitucionalmente en términos de diversidad culturales, socioeconómicas y territoriales existentes en el país, comprometiendo y limitando las condiciones para el ejercicio de las competencias municipales compartidas con otras esferas de gobierno y profundizando las disparidades locales y regionales del país. De esta forma:

¹³ Conforme los “Ato de las Disposiciones Constitucionales Transitorias [...] Art. 11. Cada Asamblea Legislativa, con atribuciones constituyentes, elaborará la Constitución del Estado, en el plazo de un año, contado a partir de la promulgación de la Constitución Federal, en cumplimiento de los principios antes mencionados. Párrafo unico. Promulgado en la Constitución del Estado, el Ayuntamiento, dentro de los seis meses, votará la respectiva Ley Orgánica, en dos rondas de discusión y votación, respetando o a disposición de la Constitución Federal y la Constitución del Estado.” (Constitución Federativa de la República de Brasil, 1988).

En la práctica, lo que se observa es que en la mayor parte del territorio brasileño el aumento de la responsabilidad atribuida a los Municipios por la Constitución de 1988 no fue acompañado de una adecuada estructura administrativa y financiera para gestionar y monitorear las nuevas acciones a implementar, y, por tanto, lograr las metas esperadas se ha convertido en un desafío para los gestores municipales.

Además de la escasez de fuentes de financiamiento y la creciente demanda de recursos para atender las políticas sociales, como salud, educación y asistencia social, que debilitan la economía municipal, y la incapacidad de los sistemas administrativos para actuar con eficacia y decisión en la solución de los problemas públicos hace que los municipios sean incapaces de reunir las condiciones necesarias para desarrollarse (CNM, 1918, p. 7).

Ante este escenario, la CNM (2018) recomienda a los gestores municipales la implementación de instancias de gobernanza considerando los lineamientos del Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU), a través de su Referencial Básico de Gobernanza Organizacional (TCU, 2020). Cabe señalar, sin embargo, que estos lineamientos de gobernanza no se insertan en el contexto de los municipios y sus particularidades, además de estar fuertemente enfocados en reglas de control y en modelo estandarizado conducido indistintamente a todos los órganos públicos bajo la jurisdicción del TCU. No considera, además, los factores relacionados con la aplicación de los principios de descentralización y subsidiariedad, conforme tratado en los ítems 2.2 y 2.3.

Desde esta perspectiva, es posible considerar que las cuestiones relacionadas con las competencias de los municipios, más específicamente en lo que se refiere a la aplicación de los principios mencionados anteriormente, son indisociables del tema de la gobernanza pública. Además, este argumento se refuerza por el hecho de que los indicadores de gobernanza¹⁴ muestran que la gran mayoría de los municipios brasileños enfrentan muchas dificultades para desarrollarse y ni siquiera cuenta con mecanismos de gestión adecuados, eficientes y democráticos.

2.2 Federación y el principio de la descentralización

Según Freitas (2015), la descentralización político-administrativa

¹⁴ Presentados en los ítems 2.4.2 y 2.4.3.

concebida en la Constitución de 1988, “refleja los antagonismos latentes inherentes a la crisis del Estado brasileño” evidenciados a finales del siglo XX. De hecho, si por un lado las consecuencias socioeconómicas derivadas de la política económica revelaron las debilidades del modelo neoliberal, el campo político en Brasil tomó nuevos contornos frente a los procesos de redemocratización de la sociedad. De acuerdo con Freitas:

Si bien en el ámbito de la ciudadanía y con relación a los principios federativos, la Constitución de 1988 ha representado el esfuerzo por desarrollar una institucionalidad compatible con un Estado democrático, paradójicamente expresa de igual manera las consecuencias de una década de crisis y la búsqueda de nuevas formas de intervención del Estado en la economía que dan como resultado lo que convencionalmente se denomina reforma del Estado.

También implicó la reorganización de las formas y mecanismos de organización y representación de los intereses políticos, tanto a nivel de partido político como social. Por lo tanto, fue necesario revisar los patrones de funcionamiento e intervención de las organizaciones e instituciones públicas y sociales, en el marco de los procesos democráticos en curso. Sin embargo, cabe señalar que el modelo de gestión brasileño es predominantemente tradicional (Freitas, 2015, p. 114).

La autora llega a esta conclusión al considerar que la conducción de los asuntos públicos históricamente ha sido operada por líderes políticos de manera esencialmente patrimonial, con enfoque en la gestión de los intereses colectivos a través de “prácticas clientelistas”, con “poca transparencia”, “sin abrir espacios para que la población esté legítimamente representada”, desarrollando y defendiendo sus propios proyectos turbios (Freitas, 2015, p. 114). Estas prácticas, sostiene, “persisten como formas de obtención de recursos y poder, favoreciendo la mercantilización e ineficacia de las políticas públicas” (p. 114).

En contrapartida, la reforma de la organización federativa del Estado brasileño impulsada por la Constitución de 1988 y una nueva sensibilidad a la dimensión institucional en la vida política, de acuerdo con Almeida (2001) y Mathias (2020), contribuyó a que el federalismo ganara espacio en la agenda de investigación en los círculos científicos, rescatando la relevancia de los procesos de construcción de un nuevo sistema político y de las instituciones brasileñas. Por tanto, el estudio del

federalismo y de los principios de descentralización y subsidiariedad cobran relevancia con relación al tema de este trabajo, considerando la premisa de que “las instituciones tienen efectos perceptibles y relevantes en la vida política, influyendo en las decisiones de los actores y los resultados de sus acciones” (Almeida, 2001, p. 13).

Teniendo en vista la arquitectura político-organizativa consolidada en la Constitución de 1988, el Municipio se posiciona como una entidad federativa descentralizada, pero integrada al sistema que encarna la forma federativa del Estado brasileño, o sea, es parte de la concepción de un Estado soberano, de un poder unificador, según Dallari (2016). El autor argumenta que la soberanía se configura a través de los atributos de la unicidad, porque hay una sola soberanía para cada Estado; indivisibilidad, porque llega a todo el territorio; inalienabilidad, porque es fundamental para la existencia del propio Estado; e imprescriptibilidad, porque no se agota en un período determinado (Dallari, 2016). Por tanto, la forma federativa del Estado brasileño comprende la unidad formada por un sistema político que abarca todo el territorio nacional, distribuyendo y preservando el poder y la autonomía de las entidades políticas integrantes (Bastos, 1998).

Esto significa que no existe jerarquía entre las entidades federadas, es decir, entre Unión, Estados y Municipios. La intervención¹⁵ federal en los estados y de estos en los

¹⁵ De acuerdo con la Constitución de 1988:

Art. 21. Corresponde a la Unión: [...] V - decretar el estado de sitio, el estado de defensa y la intervención federal; [...]

Art. 34. La Unión no intervendrá en los Estados ni en el Distrito Federal, excepto para: I - mantener la integridad nacional; II - repeler la invasión extranjera o la invasión de una unidad de la Federación a otra; III - poner fin al grave compromiso del orden público; IV - garantizar el libre ejercicio de cualquiera de los Poderes en las unidades de la Federación; V - reorganizar las finanzas de la unidad de la Federación que: a) suspenda el pago de la deuda fundada por más de dos años consecutivos, salvo causas de fuerza mayor; b) no entregar a los Municipios los ingresos tributarios establecidos en esta Constitución, dentro de los plazos establecidos por la ley; VI - disponer la ejecución de la ley, orden o decisión judicial federal; VII - velar por el cumplimiento de los siguientes principios constitucionales: a) forma republicana, sistema representativo y régimen democrático; b) derechos humanos; c) autonomía municipal; d) responsabilidad de la administración pública, directa e indirecta; e) aplicación del mínimo requerido de los ingresos provenientes de los impuestos estatales, incluido el de transferencias, en el mantenimiento y desarrollo de la educación y en las acciones y servicios de salud pública.

Art. 35. El Estado no intervendrá en sus Municipios, ni la Unión en los Municipios ubicados en el Territorio Federal, salvo cuando: I - la deuda fundada no se pague, sin causa de fuerza mayor, por dos años consecutivos; II - no se rinden cuentas adeudadas, de acuerdo con la ley; III - no se ha aplicado el mínimo requerido de los ingresos municipales en el mantenimiento y desarrollo de la educación y en las acciones y servicios de salud pública; IV - el Tribunal de Justicia otorga la representación para asegurar el cumplimiento de los principios señalados en la Constitución del Estado, o para prever la ejecución de una ley, orden o decisión judicial.

Art. 36. El decreto de intervención dependerá de: I - en el caso del art. 34, IV, de solicitud del Poder Legislativo o Ejecutivo coaccionado o impedido, o de solicitud del Tribunal Supremo Federal, si la

municipios prevista en la Constitución brasileña, por ejemplo, presupone que todos los Poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) están obligados a cumplir con las leyes aprobadas por el Congreso Nacional, así como a nivel regional, por las Asambleas Legislativas, por lo que ni la Unión ni los Estados tienen la facultad de intervenir fuera de los casos específicos previstos en la Constitución, los cuales son destinados principalmente a salvaguardar los fundamentos de la República y garantizar la propia unidad de la federación.

Otro tema fundamental relacionado con la descentralización y la relación entre las entidades federativas, de interés para este estudio, es la tensión entre federalismo y democracia, es decir, a la representación distorsionada. Como señala Stepan (1999), es posible clasificar a las federaciones según criterios que permiten identificar una mayor o menor restricción al principio de igualdad política considerando la sobrerrepresentación del poder legislativo territorial; las políticas formuladas por la legislatura territorial; el poder que la Constitución otorga a las unidades subnacionales para formular políticas; y el grado de nacionalización del sistema de partidos. De acuerdo con estos criterios, Stepan considera que el sistema federativo brasileño se presenta como uno de los más restrictivos en términos de representación mayoritaria. Primero, por la sobrerrepresentación de unidades con electorados más pequeños (como en los estados de las regiones Norte y Noreste, que tiene mayor representación que las regiones más pobladas e industrializadas, como el Sureste y Sur), tanto en el Senado como en la Cámara Federal; segundo, por los amplios poderes del Senado, que representa a los Estados y no a los ciudadanos; tercero, porque el sistema de partidos está fragmentado y poco nacionalizado; finalmente, porque los estados y municipios tienen muchos poderes legislativos incorporados a la Constitución.

Además del desequilibrio en la representación política entre estados y, en consecuencia, entre municipios, la forma federativa también dificulta la gobernabilidad del país. Según Almeida (2001), dos aspectos se consideran los más importantes al referirse a la organización federativa y la dificultad en la gestión de las tareas gubernamentales: el primero resulta de la existencia de un arreglo federativo cuyo centro de gravedad son los

coacción se ejerce contra el Poder Judicial; II - en caso de desobediencia a una orden o decisión judicial, una solicitud del Tribunal Supremo Federal, del Tribunal Superior de Justicia o del Tribunal Superior Electoral; III - disposición, por parte del Supremo Tribunal Federal, de representación del Fiscal General de la República, en el caso del art. 34, VII, y en el caso de negativa a ejecutar una ley federal.

gobiernos de los estados, con las siguientes consecuencias: “los gobernadores, al controlar las bancas estatales en el Congreso, se transforman en poderosos actores nacionales; “son egoístas, no cooperan entre sí”; y “tampoco cooperan con el gobierno federal, preferiblemente utilizando su poder de veto”. El segundo aspecto es la “existencia de un sistema de decisión fragmentado”, con muchos puntos de veto, “resultado de la combinación de la descentralización de los recursos financieros y fiscales, el poder político de los gobernadores y la fragmentación del sistema de partidos” (Almeida, 2001, p. 21).

No obstante, Almeida (2021) sostiene que la existencia de competencias y poderes comunes en el modelo federativo brasileño atenúa las dificultades, principalmente en la prestación de servicios públicos. Siendo una característica de las federaciones contemporáneas, el modelo constitucional brasileño no es diferente en este sentido y presenta flexibilidad con relación a la distribución de responsabilidades. Así:

En las federaciones contemporáneas, la tendencia de las distintas esferas de gobierno a participar en distintas actividades públicas es universal. También permite una flexibilidad en la distribución de responsabilidades que se adapta muy bien a las circunstancias de un país donde las capacidades financieras y administrativas de las unidades subnacionales, especialmente los municipios, son notoriamente desiguales (Almeida, 2001, p. 27).

En los términos de la Constitución de 1988 el federalismo brasileño es cooperativo¹⁶, un sistema caracterizado por la existencia de funciones compartidas por las diferentes esferas de gobierno y por "estándares de autoridad y responsabilidad claramente definidos" (Almeida, 2001, p. 27). Además, la Constitución estableció competencias comunes para la Unión, los estados y los municipios en las áreas de salud, asistencia social, educación, cultura, vivienda y saneamiento, medio ambiente, protección del patrimonio histórico; lucha contra la pobreza e integración social de sectores desfavorecidos. Las formas de cooperación entre los tres niveles de gobierno deben definirse mediante legislación complementaria¹⁷. De esta forma, “las políticas públicas, a través de la estructura y

¹⁶ Según Pierre y Peters (2000), en la mayoría de los estados unitarios, el gobierno subnacional disfrutó de cierto grado de autonomía, pero el estado nunca cedió su autoridad legal sobre estas instituciones que, aunque "autónomas", siguieron siendo criaturas del estado. En los sistemas federales, por el contrario, existen fuertes nociones de "soberanía compartida", donde el derecho de una institución a infringir la jurisdicción de otras instituciones es bastante limitado.

¹⁷ Conforme la Constitución de 1988: “Art. 23. Es competencia común de la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios: I - velar por la salvaguardia de la Constitución, las leyes y las instituciones

funcionamiento del gobierno local, adquieren una nueva conciencia, con referencias al concepto político de federalismo” (Baracho, 1995, p. 34).

Sin embargo, el sistema también iba a estar marcadamente descentralizado, “en oposición a la ley y la práctica imperantes bajo el autoritarismo burocrático” de vertiente weberiana (Almeida, 2001, p. 27). Este es también el entendimiento de Baracho (1995), para quien:

Las burocracias centrales, con tendencias autoritarias, a menudo se oponen a las medidas descentralizadoras, contrarias a las atribuciones de la sociedad y los gobiernos locales. El mejor clima de relación entre ciudadanos y autoridades debe comenzar en los municipios, con miras al conocimiento mutuo, facilitando el diagnóstico de los problemas sociales y la participación motivada y responsable de los grupos sociales en la resolución de problemas, generando confianza y credibilidad (Baracho, 1995, p. 33).

Por eso los autores defienden que es importante que los gobiernos adopten políticas de descentralización deliberadas que contengan garantías e incentivos para las demás esferas de gobierno a las que se transferirán responsabilidades. Estas transferencias se insertan en el contexto político-social que involucra a las “fuerzas políticas” y la “sociedad civil organizada”, siendo posible considerar un federalismo aún más cooperativo, en el que el gobierno federal jugaría el papel de coordinador; o un camino más liberal, en lo que respecta a las relaciones intergubernamentales, “apuntando hacia un federalismo competitivo”; o, finalmente, el énfasis en la conformación de instancias intergubernamentales de planificación, coordinación y evaluación que, según el alcance de la política pública, “podrían integrar horizontalmente varios gobiernos de un mismo ámbito, o verticalmente diferentes esferas de gobierno” (Almeida, 2001, p. 28).

democráticas y preservar la propiedad pública; II - cuidar la salud pública y asistencial, protegiendo y garantizando a las personas con discapacidad; III - proteger documentos, obras y otros bienes de valor histórico, artístico y cultural, monumentos, paisajes naturales notables y sitios arqueológicos; IV - prevenir la evasión, destrucción y caracterización errónea de obras de arte y otros bienes de valor histórico, artístico o cultural; V - proporcionar los medios de acceso a la cultura, la educación, la ciencia, la tecnología, la investigación y la innovación; VI - proteger el medio ambiente y combatir la contaminación en cualquiera de sus formas; VII - preservar los bosques, la fauna y la flora; VIII - promover la producción agrícola y organizar el suministro de alimentos; IX - promover programas de construcción de viviendas y mejoramiento de condiciones habitacionales y saneamiento básico; X - luchar contra las causas de la pobreza y los factores de marginación, promoviendo la integración social de los sectores desfavorecidos; XI - registrar, monitorear e inspeccionar las concesiones de derechos para investigar y explorar los recursos hídricos y minerales en sus territorios; XII - establecer e implementar una política de educación en seguridad vial. Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (Constitución de la República Federativa de Brasil, 1988)

Pero no es suficiente solo descentralizar responsabilidades, es necesario llevar en cuenta la autonomía de los entes locales en la relación a los demás entes federativos, como advierten Almeida (2001), Hermany (2012), Vieira (2018) y Cabete (2019). Las normas federales relacionadas con las políticas nacionales, por ejemplo, impiden normativas en los municipios que reflejen sus peculiaridades y realidades locales. La invasión de la competencia legislativa de los municipios por parte de la Unión es común e impone tareas de meros ejecutores de órdenes de organismos federales. De acuerdo con Hermany (2012), la forma inadecuada en que los Poderes en general ven la autonomía de la entidad local en Brasil y la poca consideración de otras esferas con respecto al gobierno local, que necesariamente debería ser valorado como el ente más importante en la ejecución de las políticas públicas para el desarrollo y la gobernanza pública, debilita el sistema municipal y revela el subdesarrollo cívico.

Con efecto, en la situación actual reina la tensión entre la descentralización de atribuciones en el área social y las políticas de ajuste fiscal del gobierno federal. Estas fuertes desigualdades regionales en Brasil (como ocurre entre las regiones norte y sur del país) están asociadas a diferencias muy significativas en la capacidad económica y administrativa de los gobiernos locales (Almeida, 2001). En esto punto es central el estudio de la gobernanza en los municipios brasileños.

2.3 El principio de la subsidiariedad

En la contemporaneidad, la federación es una forma eficaz de organizar el poder del Estado y acercarlo a la sociedad, compartiendo competencias entre los gobiernos central y local. Esta división, distribución o transferencia de competencias se rige fundamentalmente por la aplicación de los principios de descentralización y subsidiariedad. Ambos hacen posible la democracia a través del pacto federativo, permitiendo a las entidades que integran la Federación actuar de manera independiente y autónoma, afirmando la participación popular en el ejercicio del poder (Cabete, 2019). Además, de acuerdo con Baracho (1995), la autoorganización de la sociedad no excluye el principio de unidad política, ya que la unidad que se busca, a través del consenso, es la que se efectúa en la pluralidad.

Sobre el principio de la subsidiariedad Bastos sostiene que:

[...] nada será realizado por un poder de nivel superior mientras pueda ser cumplido por el de nivel inferior. Esto significa decir que al gobierno federal y estatal solo se le asignarán aquellas tareas que no se puedan cumplir excepto desde un gobierno con este nivel de amplitud y generalización. Es decir, el Municipio prefiere el Estado y la Unión. El Estado, a su vez, prefiere la Unión. (Bastos, 1998, p. 285).

El principio de la subsidiariedad se aplica en numerosos dominios, pero aquí interesa la noción de subsidiariedad como “limitación de la intervención de un cuerpo o colectividad superior” o como “un argumento para contener o restringir la intervención estatal” (Baracho, 1995, p. 37). De acuerdo con Baracho, la multifuncionalidad del Estado contemporáneo conduce al énfasis que se le ha dado a la relación entre Estado y comunidad, especialmente en sociedades donde existe una sólida base comunal, proporcionando una mayor interacción entre los poderes centrales y periféricos (federalismo, regionalismo, municipalismo). De esta forma, una gestión pública de calidad, comprometida con las necesidades sociales y abierta a la participación solidaria de la sociedad, puede mejorar las entidades federativas, especialmente los municipios (Baracho, 1995). “A partir de este nivel, necesariamente tiene lugar la realización de los derechos humanos. La descentralización, en este nivel, debe fomentar las libertades, la creatividad, las iniciativas y la vitalidad de las distintas legalidades”, impulsando un nuevo tipo de crecimiento y mejoras sociales (Baracho, 1995, p. 33). Según el autor:

El principio de subsidiariedad explica y justifica, en muchas ocasiones, la política de descentralización. Comprender el principio de subsidiariedad, en cierto sentido, busca saber cómo en una organización compleja se pueden tener competencias y poderes. Aceptarlo es, para los gobernantes, admitir la idea de que las autoridades locales deben tener ciertos poderes. El principio de subsidiariedad intuye una cierta idea del Estado, siendo un instrumento de libertad, al mismo tiempo que no propone la absorción de todos los poderes de la autoridad central. La modificación de la división de competencias, en la comprensión del principio de subsidiariedad, puede ocurrir con las reformas que proponen transferir competencias del Estado a otras colectividades. A través de su aplicación, todas las competencias que no sean imperativamente del Estado deben ser transferidas a las colectividades. Se busca resolver la cuestión de saber cuándo el Estado y otras colectividades deben ser reconocidas en la amplitud de sus competencias. Debe ejercerse a nivel local, mientras que se propone determinar qué comunidad tendrá su competencia definida. El principio de subsidiariedad no siempre ofrece una respuesta

precisa a todas estas preguntas. Fija sólo lo esencial, cuando busca orientar una reforma, una política, indicando rumbo, inspirada en la filosofía de la descentralización (Baracho, 1996, p. 40-41).

Esta es la idea central de la subsidiaridad que refuerza la característica fundamental de la democracia debido a la aproximación de los ciudadanos con el poder local (Oliveira, 2005). Conforme Subirats (2016), es en las ciudades y en la escala territorial más cercana donde hoy se perciben los procesos y efectos de la globalización”, es dónde “la proximidad emerge como poder capaz de articular soluciones adecuadas a los problemas concretos y reales de la ciudadanía. Con relación al poder local, Oliveira enfatiza que “el énfasis en el rol de los ciudadanos en la administración de los asuntos comunitarios” es lo que abre un espacio adecuado para la democracia local (Oliveira, 2005, p.18).

Así, con la superación de la visión legalista o meramente representativa de las preocupaciones sociales, la idea de democracia local tiende a romper con los filtros que los representantes del pueblo utilizan en los distintos niveles de gobierno para cambiar los intereses sociales (Hermany y Costa, 2009, p. 78), especialmente cuando se relacionan con otros actores sociales, como el Mercado, con la verdadera intención de dirigir la voluntad popular y obstaculizar el Estado de Derecho Democrático. En este sentido, es imperativo resaltar la necesaria superación de la mirada representativa en detrimento de la hermenéutica amplia que denota la emanación de poder por parte del propio pueblo, lo que abre el debate sobre la creación de espacios públicos dialógicos en la búsqueda de la socialización de los intereses. Son estos espacios públicos los que permitirán la creación y retroalimentación de capital social en las comunidades, generando el debido empoderamiento social, que es el único mecanismo posible para hacer que la voluntad popular sea realmente capaz de internalizarse en las demandas públicas y sociales (Hermany y Costa, 2009, p. 78).

2.4 Índices de gobernanza pública y democracia participativa

El Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) estima que la población brasileña es de 211.755.692 habitantes en 5.568 municipios¹⁸ (IBGE, 2020). El país presenta una gran diferencia entre municipios en cuanto a distribución poblacional y

¹⁸ Estimación con la población total de los estados y municipios brasileños publicada en el “Boletín Oficial” el 27 de agosto de 2020, referida a datos consolidados al 1 de julio de 2020 (IBGE, 2020).

densidad demográfica¹⁹, además de diversidad cultural y situación socioeconómica acorde con la región geográfica, como se muestra en la Figura 1.

Figura 1 – Distribución de la población y municipios brasileños, según grupos de tamaño de los municipios



Fuente: IBGE (2020).

¿En este escenario, cómo medir la gobernanza participativa en los municipios brasileños?
 ¿En la realidad del país la gobernanza participativa está representada por los indicadores de gobernanza pública disponibles? La respuesta a esta pregunta es lo que se pretende buscar en este tema. En este sentido, además de la estrategia inicialmente adoptada para la revisión de la literatura con el objetivo de sustentar teóricamente el tema propuesto, también fueran pesquisadas fuentes de información sobre instrumentos de medición de la gobernanza en Brasil que puedan revelar el estado del arte, es decir, la situación actual de la gobernanza en Municipios brasileños con enfoque en gobernanza participativa. Para ello, fueran identificados los principales índices de gobernanza de alcance nacional utilizados en el país: Índice Integrado de Gobernanza y Gestión Pública (iGG), del Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU); Índice de Gobernanza Municipal (IGM), del Consejo de Administración Federal (CFA); y Ranking Nacional de Transparencia, del Ministerio Público Federal.

¹⁹ Mientras “54,2 millones de personas (25,8%) viven en los 276 municipios que tienen entre 100.000 y 500.000 habitantes (4,4%), más de la mitad de la población (57,4% o 120,4 millones) se encuentra en los 324 municipios con más de 100 mil habitantes (5,8% de los municipios) y la mayoría de los municipios (68,2%, o 3.797), que tienen hasta 20 mil habitantes, concentran solo el 15,3% de la población de todo el país (32,0 millones de habitantes) (IBGE, 2020).

Es importante señalar que el objetivo de este trabajo es verificar el proceso en materia de gobernanza participativa y no el resultado que se deriva de la aplicación de estos indicadores en su aspecto más amplio, incluido el de control, es decir, se pretende verificar si los mecanismos de gobernanza participativa son aplicados en los municipios y si tienen potencial para lograr la eficiencia esperada. El foco, por lo tanto, no está en la recolección de datos sobre la relación entre la gobernanza y el desempeño de la gestión pública municipal, este aspecto ya ha sido objeto teorizado, relacionado con los efectos de la gobernanza en las prácticas democráticas que involucran al Estado y la sociedad civil. Tampoco se pretende discutir cuáles son los mejores modelos de gobernanza para la realidad del sistema municipal brasileño.

En este sentido, cada uno de estos índices se discute a continuación con el fin de verificar: primero, si la gobernanza participativa se considera un indicador y, segundo, si es, al menos parcialmente, un elemento que conforma algún indicador y en qué medida²⁰.

2.4.1. Índice Integrado de Gobernanza y Gestión Pública (iGG)

Según TCU (2021), la encuesta realizada por el Índice Integrado de Gobernanza Pública (iGG) tiene el objetivo general de sistematizar información sobre la situación de la gobernanza pública²¹ a nivel nacional de las entidades federativas, estatales, distritales y municipales en Brasil. Los propósitos específicos son: “difundir el tema “ gobernanza pública ” a las organizaciones participantes, fomentando así un cambio de comportamiento en la administración pública en todo el país; identificar los puntos más vulnerables del tema e inducir mejoras; y contribuir a la planificación de las acciones de control del TCU y otros tribunales de auditoría que participan en la obra, ayudándoles

²⁰ Experiencia similar en la creación de índice de gobernanza municipal se puede consultar en Oliveira y Pisa (2015) y Cruz y Cunha (2011).

²¹ Al conceptualizar la gobernanza pública, TCU hace una distinción entre "gobernanza" y "gestión" en el Referencial Básico de Gobernanza Corporativa (2020), en estos términos: “la gobernanza es la función rectora, la gestión es la función ejecutora. La Figura 1 resume estas distinciones: mientras que la gobernanza es responsable de establecer la dirección a seguir, basada en la evidencia y teniendo en cuenta los intereses de los propietarios y las partes interesadas, la gestión es la función responsable de planificar la forma más adecuada de implementar los lineamientos establecidos, ejecutar los planes y controlar los indicadores y riesgos. La gobernanza se preocupa por la calidad del proceso de toma de decisiones y su eficacia: ¿cómo obtener el mayor valor posible para los propietarios y las partes interesadas? ¿Se han resuelto los problemas prioritarios? ¿Cómo, por quién y por qué se tomaron las decisiones? ¿Se han logrado los resultados esperados? La gerencia, a su vez, recibe una dirección superior y se preocupa por la calidad de la implementación de esta dirección, con eficacia y eficiencia: ¿está claro qué se debe hacer? ¿Tiene los recursos necesarios? ¿Cuáles son los riesgos más relevantes para el cumplimiento de la misión? ¿Cuánto es razonable gastar?” (TCU, 2020).

a inducir el proceso de mejora de la gobernanza pública en los órganos y entidades públicas” (p. 3). Sin embargo, aunque el órgano de control recomienda prácticas de gobernanza pública indistintamente a todas las entidades federativas, con base en las prácticas de buena gobernanza contenidas en su "Referencial Básico de Gobernanza Organizacional" (TCU, 2020), su jurisdicción no llega a los municipios brasileños cuando no involucra recursos de la Unión²².

Otro punto por considerar en este contexto es que TCU ha contribuido de manera decisiva a la construcción del modelo de gobernanza difundido en Brasil en las últimas décadas. De acuerdo con Gaetani y Nogueira (2018), el órgano fue un precursor de la gobernanza en el país basado en las recomendaciones de instituciones como la ONU, OCDE e Intosai, entre otras, “mientras el gobierno se queda al margen - ya menudo refractario - a estas discusiones”, lo que generó una concepción fuertemente influenciada por la perspectiva del control en el tema de la gobernanza (p. 92). Así, los índices construidos con el propósito de evaluar la gobernanza, ya sea en perfiles organizacionales, de contrataciones, de TI y de personas, confirman la orientación predominantemente hacia el control y menos hacia la gobernanza colaborativa y relacional.

Pero en este orden de cosas, las resalgas del órgano son relevantes en cuanto al coste del control:

La implementación de controles internos es muy costosa para el país, y solo cuando los riesgos justifican su implementación (Decreto-ley 200/1967, art. 14). Por estas razones, durante varios años, TCU ha estado evitando alentar a las organizaciones a adoptar metas simplistas para aumentar la iGG. De ahí que el estímulo que viene de dar TCU es que las organizaciones evalúen sus riesgos reales (con la ayuda, por ejemplo, de iGG) y que implementen solo los controles necesarios. Por tanto, cada organización debe tener su propio objetivo para cada subindicador de iGG (según sus riesgos) y solo perseguir ese objetivo (TCU, 2020).

A pesar de estas reservas sobre el exceso de control, solo hay excepciones en situaciones donde la relación costo-beneficio de ciertos elementos de control es desfavorable o

²² Las competencias del Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) se establecen en el art. 33, §2, 70, 71, 72, §1, 74, §2 y 161, párrafo único, de la Constitución Federal de 1988, además de las Leyes de Responsabilidad Fiscal (LC 101/2001), de las Licitaciones y Contratos. Ley (8666/93) y Ley de Orientaciones Presupuestarias.

cuando exista algún impedimento legal o normativo para la adopción del instrumento de control (TCU, 2021), pero no hay orientaciones sobre la observancia de las peculiaridades de los 5.568 municipios brasileños ni sugerencias sobre cómo la sociedad podría implementar un control social. Se hace referencia a la gobernanza organizacional sin mencionar la gobernanza participativa en el "Referencial Básico de Gobernanza Organizacional" y en el Índice Integrado de Gobernanza Pública. La lógica es de la “entrega de resultados a los grupos de interés que, en el caso de los organismos públicos y otras entidades bajo la jurisdicción del TCU, están representados principalmente por usuarios del servicio, ciudadanos y sociedad en general” (TCU, 2020, p. 10), grupos tratados de esta forma como “consumidores” como sostiene Dagnino (2004) y Pateman (2012).

En efecto, el órgano de control conceptualiza la gobernanza pública como mecanismos de "liderazgo", "estrategia" y "control", "puestos en práctica para evaluar, dirigir y monitorear el desempeño de la gestión, con miras a la conducción de políticas públicas y la prestación de servicios de interés para sociedad” (TCU, 2020, p. 14), pero disocia totalmente este concepto de la gobernanza de las políticas públicas, creando un abismo entre Estado y sociedad a través de esta distinción. Ocurre que al ingresar al campo del “liderazgo” y la “estrategia”, conceptualizándolos como mecanismos de gobernanza y, por otro lado, excluyendo las políticas públicas, ¿cómo es posible “evaluar”, “dirigir”, “monitorear el desempeño de la gestión” y “conducir las políticas públicas” de manera integrada? Además, este concepto sesgado se incorporó a la única regla federal que establece la política de gobernanza de la Administración Pública Federal directa, autárquica y fundacional²³ que, si bien no es aplicable en los municipios, sirve de referencia para su gobernanza interna. Para explicar la aplicación de esta regla, la Corte describe en el "Referencial Básico de Gobernanza Organizacional" que la gobernanza pública:

- a) se enfoca en la gobernanza en los organismos públicos y otras entidades bajo la jurisdicción del TCU, no confundiendo con la gobernanza de las políticas públicas o Centro de Gobierno, aunque están relacionadas e interdependientes;
- b) admite que todas estas organizaciones existen para participar en la ejecución de políticas públicas o para brindar servicios a la sociedad, o ambos;

²³ Decreto nº 9.203, de 22 de noviembre de 2017, establece la política de gobernanza de la administración pública federal, autárquica y fundacional directa.

c) indica que la gobernanza es la dirección del esfuerzo de gestión de las organizaciones hacia resultados de interés para la sociedad, que no debe confundirse con la gestión misma;

d) indica que gobernar es la realización de tres actividades: evaluar las demandas de las partes interesadas y establecer problemas / servicios prioritarios; dirigir la capacidad de la organización para desempeñarse para la resolución efectiva de problemas / servicios priorizados; y monitorear la administración de la organización para asegurar que se sigan las instrucciones establecidas y que los ajustes del rumbo se realicen a tiempo para evitar que los riesgos impidan u obstaculicen el logro de los objetivos; y

e) indica que las diversas prácticas que implementan estas tres actividades de gobernanza se pueden agrupar en tres mecanismos generales: liderazgo, estrategia y control (TCU, 2020, p. 14).

En este contexto, en 2014 se llevó a cabo la primera y única encuesta realizada por el TCU que involucró a municipios brasileños, con el objetivo de medir el Índice Integrado de Gobernanza y Gestión Pública. En ese año, la justificación para involucrar a los municipios en la encuesta de gobernanza pública y gobernanza de adquisiciones consideró que gran parte de los servicios públicos se brindan a la sociedad a través de la transferencia de recursos federales a los municipios y que todas las afirmaciones del cuestionario de la encuesta indicarían buenas prácticas que podrían adoptarse para desarrollar la gobernabilidad en la administración municipal. En cualquier caso, en esta encuesta solo se analizaron algunas entidades públicas municipales, no habiéndose realizado en años posteriores.

Esto significa que no existen resultados disponibles en materia de gobernanza pública referentes a los municipios a partir de la aplicación "Referencial Básico de Gobernanza Organizacional" (TCU, 2020). Pero es posible considerar la influencia de las recomendaciones del órgano de control en la implementación de la gobernanza en los municipios debido a la difusión de estas recomendaciones por parte de sus entidades representativas, a ejemplo de la Confederación Nacional de Municipios (CNM, 2018). Prueba de ello es la publicación "Gobernanza Pública Municipal: Transformando su Administración" (IGCP, 2020), que busca brindar información "clara y objetiva" a los alcaldes brasileños "para que implementen estrictamente la política de gobernanza pública en sus municipios con los lineamientos establecidos en el "Referencial Básico de

Gobernanza Organizacional” del TCU y en el Decreto No. 9.203 / 2017, que instituyó la política de gobernanza en el gobierno federal (IGCP, 2020).

Por tanto, en el que se refiere al Índice Integrado de Gobernanza Pública (iGG) la conclusión sobre la existencia de indicadores de gobernanza participativa es negativa, y ni siquiera es posible mencionar ningún elemento que componga parcialmente un indicador de este índice mantenido por TCU.

2.4.2. Índice de Gobernanza Municipal (IGM)

El Índice de Gobierno Municipal (IGM) fue desarrollado por el Consejo de Administración Federal (CFA) en 2016 con el fin de ayudar a los gestores públicos a comprender, a través de datos consolidados, cuáles serían las posibles oportunidades de mejora en su Municipio (CFA, 2020). Según Albuquerque *et al.* (2017), el Índice busca una visión más integral de los resultados de los municipios brasileños, esencialmente con enfoque las dimensiones fiscales, calidad de gestión y desempeño, partiendo de la premisa, según los autores, de que “la búsqueda del equilibrio en los resultados del Municipio en estas tres dimensiones es el principal desafío que deben alcanzar los gestores” (p. 49).

La estructura del IGM se basa en el análisis de datos brutos denominados variables, cuyo promedio sirve de base para la creación de los Indicadores. Los promedios del indicador crean las dimensiones y el promedio de la dimensión crea el puntaje general. Las métricas de gobernanza pública en los municipios brasileños se basan en datos secundarios y consideran áreas como salud, educación, saneamiento y medio ambiente, seguridad pública, gestión fiscal, transparencia, recursos humanos, planificación y otros. A partir de la construcción de una extensa base de datos municipal, que fueron extraídas de bases de datos públicas como la Secretaría del Tesoro Nacional (STN), el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Departamento de Tecnología de la Información del Sistema Único de Salud Brasileño (DATASUS), “se realizó una priorización de indicadores y variables, y luego, a través del tratamiento estadístico, fue posible generar un resultado para cada dimensión y para el Índice” (CFA, 2020).

De hecho, entre todos los índices levantados en esta investigación, el IGM se destaca en el contexto brasileño por una visión más amplia sobre las dimensiones de la gobernanza pública. La directriz establecida en el diseño del IGM tiene el siguiente alcance, según los actores involucrados:

Administradores municipales: el Índice puede ayudar a los administradores municipales a visualizar las necesidades y / o las mejores prácticas en su región.

Ciudadanos: con el acceso a la información se fomenta la participación social, contribuyendo aún más a una mayor integración entre el gobierno y la sociedad.

Sector privado: puede orientar al sector en sus acciones dirigidas al desarrollo, incluida la asignación de recursos y el público objetivo de sus actividades.

Investigadores: con datos abiertos, permite diferentes tipos de análisis sobre ciudades, estados y regiones brasileñas, permitiendo identificar ejemplos de buenas prácticas y los principales desafíos enfrentados (CFA, 2020).

De esta forma, se puede constatar que en la construcción del índice se consideraron premisas básicas para la cobertura y la periodicidad de actualización de los datos. Al considerar los datos oficiales de cobertura nacional, que son proporcionados por los municipios (muchas veces por cumplimiento de la legislación sobre acceso a la información y transparencia²⁴), es posible llegar a un número significativo de participación de estas entidades federativas, además de la reducción del riesgo de pérdida de calidad de los datos. Ya en el que se refiere a la periodicidad el plazo es bastante largo, cuatro años. La dificultad se encuentra en la falta de información municipal, pero cuanto mayor sea el período analizado, habrá más datos disponibles (CFA, 2020). Así, los últimos datos son de 2016, los primeros disponibles para consulta y que se consolidan según la siguiente metodología:

1. Selección de Indicadores: mediante análisis estadístico y consulta bibliográfica se definieron los indicadores que compondrían el índice, así como sus variables.
2. Extracción de datos: los datos fueron extraídos de bases de datos secundarias (DATASUS, IBGE, etc.) y recibieron tratamiento de limpieza y ajustes en las

²⁴ Ley 12527, de 18 de noviembre de 2011. Regula el acceso a la información prevista en el inciso XXXIII del art. 5, en el punto II del § 3 del art. 37 y en el § 2 del art. 216 de la Constitución Federal.

llaves primarias (usualmente utilizando el código IBGE) para relacionar las distintas tablas.

3. Definición de Grupos: los grupos se crearon en base a dos variables: Población y PIB per cápita. Los recortes de población se basaron en la metodología IBGE; los recortes en el PIB per cápita se crearon con base en el concepto de mediana.

4. Definición de Metas: las metas se crearon considerando el noveno o segundo decil, variando según la polaridad de los datos (algunos datos tienen polaridad "mayor-mejor" y otros "menor-mejor"). Por lo tanto, la meta se calcula utilizando la fórmula estadística del decil, y para los datos con polaridad "mayor-mejor", la meta será el puntaje donde el noventa por ciento de los municipios están por debajo. En la polaridad "menor-mejor" el concepto es el opuesto.

5. Verificación de *outliers*: el término *outliers* es una palabra del idioma inglés que se usa para identificar valores u observaciones que son muy diferentes de los demás. Una buena forma de definir este término es utilizar la expresión "punto fuera de la curva". La metodología utilizada para tal fin en el IGM fue el cálculo del rango intercuartílico. Por lo tanto, la puntuación de las variables se calculó eliminando los municipios considerados atípicos. Sin embargo, dichos municipios (valores atípicos) no se eliminaron del índice. Para aquellos que fueron retirados por tener resultados extremadamente positivos, se les dio un diez. Para aquellos que fueron retirados por tener resultados extremadamente negativos, se les dio una puntuación de cero. Dicha metodología es justa, ya que reduce las distorsiones de las calificaciones y no penaliza a los que obtienen buenos resultados.

6. Cálculo de calificaciones: la fórmula de calificaciones se diseñó para evaluar la distancia del resultado que logró el municipio en relación con la meta. Así, cuanto más lejos del objetivo, peor es la calificación de la ciudad evaluada. La nota se obtuvo mediante la siguiente fórmula: y va de cero a diez.

7. Cálculo de Indicadores, Dimensiones y Puntaje General: una vez se tiene el puntaje de las variables, se calculan los puntajes promedio de dichas variables que componen el indicador; luego, un promedio de los indicadores que componen esa dimensión. Y el promedio de las tres dimensiones genera el puntaje general del IGM (CFA, 2020).

Para los propósitos de este trabajo, las tablas a continuación presentan los indicadores, variables, objetivos de medición, método de cálculo y fuente para el análisis de las

dimensiones financiera, de gestión y de desempeño. La Tabla 1 indica los componentes de los indicadores de gobernanza en la “Dimensión financiera”.

Tabla 1 – Datos que componen los indicadores de gobernanza en la "Dimensión financiera"

Indicador	Variable	Propósito de medir la variable	Método de cálculo	Fuente
Financiero	Autonomía	Analizar la relación entre los ingresos de la actividad económica del municipio y los costos para financiar sus operaciones.	Ingresos locales menos la estructura administrativa dividida por los ingresos actuales neto.	Sistema FIRJAN
	Inversiones	Medir la capacidad de inversión del municipio.	Inversiones divididas por ingresos totales.	Sistema FIRJAN
	Liquidez	Medir la capacidad del municipio para pagar sus obligaciones.	Efectivo menos el resto a pagar dividido por los ingresos corrientes netos.	Sistema FIRJAN
	Gastos de personal	Medir el nivel de gasto en personal en el municipio.	Gastos de personal divididos por los ingresos corrientes netos.	Sistema FIRJAN
Inversión por cápita	Gastos per cápita en salud	Medir el grado de inversión gubernamental en salud pública.	El monto de los gastos de salud (gastos comprometidos con la cuenta de salud) dividido por la población.	Secretaría del Tesoro Nacional
	Gastos per cápita en educación	Medir el grado de inversión del gobierno en educación.	El monto de los gastos de educación (gastos comprometidos con la cuenta educación) dividido por la población.	Secretaría del Tesoro Nacional
Costo de Legislativo	Gasto per cápita de legislativo	Medir el gasto del municipio en la legislatura.	Gastos legislativos (gastos comprometidos con la cuenta legislativa) dividido por la población.	Secretaría del Tesoro Nacional
Equilibrio seguridad social	Situación seguridad social	Medir la adecuación y sostenibilidad financiera del Sistema de pensión municipal.	Puntaje obtenido por ISP según criterios metodológicos.	Secretaría Seguridad Social Ministerio Economía

Fuente: CFA (2020), adaptado por el autor.

La Tabla 2 indica los componentes de los indicadores de gobernanza en la “Dimensión gestión”.

Tabla 2 – Datos que componen los indicadores de gobernanza en la "Dimensión Gestión"

Indicador	Variable	Propósito de medir la variable	Método de cálculo	Fuente
Planificación	Planificación de gastos	Medir la adecuación de la planificación del gasto del municipio.	Valor de las cuentas por pagar no procesadas (gastos presupuestarios en el total general del gasto de registro RPNP) dividido por el gasto total del municipio (gastos presupuestarios en el total general de gastos comprometidos).	Secretaría del Tesoro Nacional
	Captación de recursos	Evaluar la capacidad de recaudación de fondos del municipio.	Valor de los fondos recaudados en un convenio (transferencias de convenios) dividido por los ingresos corrientes totales del municipio.	Secretaría del Tesoro Nacional
	Ley general MPE	Medir la implementación de la ley general para incentivar a las MPE en los municipios.	Media aritmética de las puntuaciones obtenidas en las subelementos de la ley general.	Sebrae

Colaboradores	Servidores per capita	Verificar la proporción de empleados directos e indirectos de la administración pública en la población del municipio.	Total de empleados en administración directa, dividido por población.	MUNIC-IBGE
	Comisionados	Verificar la proporción de empleados comisionados en el número total de servidores (administración directa e indirecta).	Total de comisionados sin vínculo en administración directa, dividido por el número total de empleados.	MUNIC-IBGE
Transparencia	Disponibilidad de las Informaciones	Verificar el nivel de información proporcionada en las bases de datos federales.	Número de información disponible dividido por el total de bases de datos.	IGM
	CAUC	Analizar la regularidad del municipio con el CAU.	Número de atrasos del CAUC con relación al número total de ítems.	Secretaría del Tesoro Nacional
	Transparencia	Medir el nivel de cumplimiento de los municipios con las leyes relativas a la transparencia en Brasil.	Checklist realizado por el MPF con los municipios.	Ministerio Público Federal

Fuente: CFA (2020), adaptado por el autor.

La Tabla 3 indica los componentes de los indicadores de gobernanza en la “Dimensión desempeño”.

Tabla 3 – Datos que componen los indicadores de gobernanza en la "Dimensión desempeño"

Indicador	Variable	Objetivo da mensuração da variável	Forma de cálculo	Fuente
Salud	Mortalidad infantil	Medir número de niños que sobrevivieron al primer año de vida.	Número de muertes de residentes menores de un año dividido por número total de nacidos vivos de madres residentes y, finalmente, multiplicado por mil.	Datasus
	Cobertura de atención primaria	Medir la cobertura de la población atendida por atención primaria.	Población cubierta por los equipos de Salud de la Familia y atención primaria dividido por la población total.	Datasus
	Cobertura de vacunación	Evaluar la capacidad de realizar campañas de vacunación por parte del municipio.	Cobertura poblacional de todas las campañas de vacunación (la categoría de inmunizaciones).	Datasus
Educación	Abandono de escuela	Indica el % de estudiantes que abandonan la escuela.	Relación entre la cantidad de abandonos y el total de matriculaciones realizado en el año, multiplicado por 100 en las escuelas públicas municipal rural y urbano.	INEP
	IDEB 5º ano	Medir la calidad y el aprendizaje de la escuela primaria en los años iniciales (1º a 5º año).	Resultado de la red de educación pública de los primeros años del IDEB.	INEP
	IDEB 9º ano	Medir la calidad y el aprendizaje de la escuela primaria en los años iniciales (6º a 9º año).	Resultado de la red de educación pública de los primeros años del IDEB.	INEP
	Tasa de distorsión grado-edad	Medir el aprendizaje de los alumnos de la red municipal.	Proporción de estudiantes en los primeros años de la escuela primaria con más de 2 años de retraso en las escuelas públicas municipales rurales y urbano.	INEP
	Cobertura de guardería	Evaluar la cobertura de guarderías para niños de 0 a 3 años.	La tasa de cobertura en las guarderías se calcula por la razón del número de matrículas y la población correspondiente al grupo de edad de 0 a 3 años.	ABRINC

Seguridad	Tasa de homicidios	Medir el número de homicidios ocurridos en el municipio cada 100.000 habitantes.	Número de ocurrencias (CID10 [X85-Y09 y Y35-Y36]) dividido por población multiplicada por 100.000.	Datasus
	Muertes en accidente de tráfico	Medir el número de muertes por accidentes de tránsito ocurridas en el municipio un cada 100.000 habitantes.	Número de ocurrencias (CID10 [CID-BR-10: 104]) dividido por población multiplicada por 100.000.	Datasus
Saneamiento y medio ambiente	Acceso al agua	Evaluar la población con acceso al agua.	Población con servicio de agua dividida por población total (IN055).	SNIS
	Acceso a la colección de alcantarilla	Evaluar la población con acceso a alcantarillado.	Población con servicio de alcantarillado dividida por población total (IN056).	SNIS
	Tratamiento de alcantarilla	Evaluar la cantidad de aguas residuales tratadas con relación al agua consumido por el municipio.	Índice de aguas residuales tratadas referidas al agua consumida (IN046 / SNIS).	SNIS
Vulnerabilidad Social	Vulnerabilidad social	Evalúa el % de población en situación de vulnerabilidad económica considerando la pobreza y la pobreza extrema.	Número de personas registradas en CAD Único dividido por población de la ciudad.	Ministerio da Cidadanía

Fuente: CFA (2020), adaptado por el autor.

También a los efectos de este trabajo, se presenta algunas comparaciones de los resultados del índice IGM consolidado en grupos de municipios de más de 1.000.000 de habitantes, de más de 100.000 habitantes y de menos de 20.000 habitantes, con el fin de ejemplificar la situación de la gobernanza pública en los municipios brasileños con base en los indicadores que componen el referido Índice. Los grupos de población de los municipios de más de 1.000.000 de habitantes se ejemplifican en la Tabla 4.

Tabla 4 – Resultado de la IGM - municipios con más de 1.000.000 de habitantes

SAO PAULO - SP MUNICÍPIO DO GRUPO 8		MANAUS - AM MUNICÍPIO DO GRUPO 8		RECIFE - PE MUNICÍPIO DO GRUPO 8	
IGM	6,68	IGM	5,40	IGM	5,68
MELHOR DO GRUPO	8,11	MELHOR DO GRUPO	8,11	MELHOR DO GRUPO	8,11
FINANÇAS	5,95	FINANÇAS	6,03	FINANÇAS	5,51
MELHOR DO GRUPO	9,45	MELHOR DO GRUPO	9,45	MELHOR DO GRUPO	9,45
GESTÃO	7,16	GESTÃO	6,91	GESTÃO	7,07
MELHOR DO GRUPO	9,28	MELHOR DO GRUPO	9,28	MELHOR DO GRUPO	9,28
DESEMPENHO	6,94	DESEMPENHO	3,27	DESEMPENHO	4,46
MELHOR DO GRUPO	9,32	MELHOR DO GRUPO	9,32	MELHOR DO GRUPO	9,32

Fuente: IGM (CFA, 2020).

Los grupos poblacionales de los municipios con más de 100.000 de habitantes son ejemplificados en la Tabla 5.

Tabla 5 – Resultado de la IGM - municipios con más de 100.000 de habitantes

CAMPINA GRANDE - PB MUNICÍPIO DO GRUPO 7		BLUMENAU - SC MUNICÍPIO DO GRUPO 8		PARINTINS - AM MUNICÍPIO DO GRUPO 7	
IGM	6,15	IGM	7,47	IGM	5,42
MELHOR DO GRUPO	8,03	MELHOR DO GRUPO	8,11	MELHOR DO GRUPO	8,03
FINANÇAS	5,36	FINANÇAS	7,35	FINANÇAS	5,34
MELHOR DO GRUPO	7,78	MELHOR DO GRUPO	9,45	MELHOR DO GRUPO	7,78
GESTÃO	7,02	GESTÃO	7,32	GESTÃO	6,71
MELHOR DO GRUPO	8,97	MELHOR DO GRUPO	9,28	MELHOR DO GRUPO	8,97
DESEMPENHO	6,09	DESEMPENHO	7,76	DESEMPENHO	4,21
MELHOR DO GRUPO	8,94	MELHOR DO GRUPO	9,32	MELHOR DO GRUPO	8,94

Fuente: IGM (CFA, 2020).

Los grupos poblacionales de los municipios con menos de 20.000 de habitantes son ejemplificados en la Tabla 6.

Tabla 6 – Resultado de la IGM - municipios con menos de 20.000 de habitantes

PRESIDENTE CASTELO BRANCO - PR MUNICÍPIO DO GRUPO 2		OLIVEDOS - PB MUNICÍPIO DO GRUPO 1		ALTO GARCAS - MT MUNICÍPIO DO GRUPO 2	
IGM	4,77	IGM	2,86	IGM	5,77
MELHOR DO GRUPO	8,31	MELHOR DO GRUPO	7,87	MELHOR DO GRUPO	8,31
FINANÇAS	1,97	FINANÇAS	0,00	FINANÇAS	5,14
MELHOR DO GRUPO	9,35	MELHOR DO GRUPO	8,54	MELHOR DO GRUPO	9,35
GESTÃO	6,02	GESTÃO	3,12	GESTÃO	6,87
MELHOR DO GRUPO	9,36	MELHOR DO GRUPO	9,15	MELHOR DO GRUPO	9,36
DESEMPENHO	6,33	DESEMPENHO	5,45	DESEMPENHO	5,29
MELHOR DO GRUPO	9,00	MELHOR DO GRUPO	9,37	MELHOR DO GRUPO	9,00

Fuente: IGM (CFA, 2020).

Los resultados revelan la necesidad de tener en cuenta no solo las diferencias de población, pero principalmente las características específicas de cada grupo de municipios brasileños en lo que respecta a la definición del sistema de gobernanza. Si bien los municipios medianos y grandes presentan problemas que, según estos índices, señalan dificultades para mantener una boa gobernanza, la mayoría de los municipios brasileños (68,2%, o 3.797), que tienen hasta 20.000 habitantes, muestran una gran debilidad en este sentido. El contexto de gobernanza pública en Brasil también revela que los municipios más al sur tienen mejores tasas, mientras que los municipios más al norte tienen más dificultades con la gobernanza en ciertas áreas.

Por otro lado, a pesar del enfoque más amplio con respecto a la gobernanza pública, a diferencia del índice desarrollado por el TCU, los indicadores que componen las dimensiones del IGM tampoco se refieren a la participación social como elemento integrante de la gobernanza, especialmente cuando se refiere a planificación, políticas públicas (salud y educación, por ejemplo) y control social (en indicadores que abordan gastos públicos y transparencia). Además, la composición de los indicadores comprende principalmente datos objetivos proporcionados por las fuentes mencionadas en las tablas 1, 2 y 3, sin mencionar ningún elemento de participación social que haya formado parte de los indicadores desde su origen.

2.4.3 Índice Nacional de Transparencia

De acuerdo con publicación del Ministerio Público Federal brasileño, hasta la ejecución del Proyec “Ranking Nacional de los Portales de Transparencia²⁵” no se había evaluado el cumplimiento efectivo de las leyes de “transparencia” en los 5.568 municipios y 27 estados del Federación brasileña (MPF, 2016), no había iniciativa para verificación de conformidad en “transparencia”. Así, considerando que “la transparencia en las cuentas públicas es un concepto inseparable de cualquier República Democrática de Derecho” y que la Constitución obliga a alcaldes, gobernadores y presidentes a brindar información, a cualquier ciudadano, de cuánto recauda y gasta, el Ministerio Público Federal coordinó, a nivel nacional, todas sus regionales para consolidar un diagnóstico nacional y la consecuente adopción de medidas judiciales y extrajudiciales contra los municipios y estados que no cumplieron con la legislación (MPF, 2026).

Esta legislación a la que se refiere el MPF consiste, en síntesis, en la Ley Complementaria nº 101, de 4 de mayo de 2000 (Ley de Responsabilidad Fiscal)²⁶ que, incluso antes de la popularización de Internet, predijo que los planes, presupuestos y rendición de cuentas deberían ser ampliamente publicitados en medios electrónicos de acceso público; Ley Complementaria nº 131 de 27 de mayo de 2009²⁷, que modificó la Ley de

²⁵ Disponible en <http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/>.

²⁶ La Ley Complementaria nº 101, de 4 de mayo de 2000, establece las normas de las finanzas públicas dirigidas a la responsabilidad de la gestión fiscal. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm.

²⁷ La Ley Complementaria nº 131 de 27 de mayo de 2009, establece normas de finanzas públicas orientadas a la responsabilidad en la gestión fiscal y otras medidas a fin de determinar la disponibilidad, en tiempo

Responsabilidad Fiscal y detalló este deber, estableciendo la obligación de que todos los municipios brasileños pongan a disposición su información financiera en tiempo real, conteniendo, por ejemplo, "disponibilidad mínima de datos relativos al número del proceso correspondiente, el bien prestado o el servicio prestado, a la persona física o legal beneficiaria del pago y, en su caso, a la licitación realizada"; y Ley nº 12.527, de 18 de noviembre de 2011 (Ley de Acceso a la Información)²⁸. Además, a Lei 12.527/11 diferenciou, em seu artigo 8º, § 4º, as obrigações de municípios de acordo com a sua população, aqueles com menos de 10.000 habitantes não estão obrigados ao cumprimento de determinados exigências legais de acesso à informação, sem prejuízo das informações relativas à execução orçamentária e financeira²⁹.

El cuestionario de verificación del cumplimiento de la legislación por los municipios, aplicado en todo Brasil, fue elaborado de conformidad con la Acción nº 4 de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Corrupción y El Blanqueo de Capitales (ENCCLA) del año 2015, por representantes del Ministerio Público Federal (MPF), Consejo Nacional del Ministerio Público (CNMP), Contraloría General de la Federación (CGU), Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU), Secretaría del Tesoro Nacional (STN), Asociación de Miembros de los Tribunales de Cuentas (ATRICON), Banco Central de Brasil, entre otras instituciones de control e inspección (MPF, 2016)³⁰. Los indicadores de transparencia evaluados fueron los siguientes:

real, de información detallada sobre la ejecución presupuestaria y financiera de la Unión, Estados, Distrito y Municipios. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm.

²⁸ La Ley nº 12.527, de 18 de noviembre de 2011, regula el acceso a la información prevista en el inciso XXXIII del art. 5, en el punto II del § 3 del art. 37 y en el § 2 del art. 216 de la Constitución Federal; modifica la Ley N ° 8112, de 11 de diciembre de 1990; deroga la Ley N ° 11.111, de 5 de mayo de 2005, y disposiciones de la Ley nº 8.159, de 8 de enero de 1991. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm.

²⁹ La Ley 12527/11 establece: Art. 8 Es deber de los organismos y entidades públicas promover, independientemente de los requisitos, la divulgación en un lugar de fácil acceso, dentro del ámbito de su competencia, de la información de interés colectivo o general que produzcan o se encuentren bajo su custodia. [...] § 2 Para cumplir con las disposiciones de la caput, los organismos y entidades públicas deben utilizar todos los medios e instrumentos legítimos a su alcance, siendo obligatoria la divulgación en los sitios web oficiales de la *World Wide Web* (internet). [...] § 4 Los municipios con una población de hasta 10.000 (diez mil) habitantes están exentos de la divulgación obligatoria en Internet a que se refiere el § 2, manteniendo la divulgación obligatoria, en tiempo real, de la información relativa a la ejecución presupuestaria y financiera, en el criterios y plazos previstos en el art. 73-B de la Ley Complementaria No. 101, de 4 de mayo de 2000 (Ley de Responsabilidad Fiscal). Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm.

³⁰ Acción nº 4 de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Corrupción y El Blanqueo de Capitales (ENCCLA) en 2015: "Establecer una estrategia articulada para promover, monitorear y hacer cumplir la Ley nº 12.527/2011, en materia de transparencia activa y pasiva". Disponible en: <http://enccla.camara.leg.br/acoefs/acoefs-de-2015>.

GENERAL

- 1 - ¿Tiene la entidad información sobre Transparencia en internet?
- 2 - ¿El Sitio contiene una herramienta de búsqueda de contenido que permita el acceso a la información?

INGRESOS

- 3 - ¿Existe información sobre los ingresos en los últimos 6 meses, incluida la naturaleza, el monto previsto y el monto recaudado?

GASTOS

- 4- Los gastos presentan datos de los últimos 6 meses que contienen:

- Valor del compromiso
- Cantidad fijada
- Monto del pago
- Favorecido

LICITACIONES Y CONTRATOS

- 5 - El sitio presenta datos de los últimos 6 meses que contienen:

- Documentos de licitación completos
- Resultados de los documentos de licitación (el ganador es suficiente)
- Contratos en su totalidad

- 6 - ¿La entidad divulga la siguiente información relativa a los procedimientos de licitación con datos de los últimos 6 meses?

- Modalidad
- Fecha
- Valor
- Número / año de la notificación
- Objeto

INFORMES

- 7 - Características del sitio:

- La rendición de cuentas (informe de gestión) del año anterior
- Informe resumido sobre la ejecución presupuestaria (RREO) de los últimos 6 meses
- Informe de gestión fiscal (RGF) de los últimos 6 meses
- Informe estadístico que contiene el número de solicitudes de información recibidas, atendidas y rechazadas, así como información genérica sobre los solicitantes.

- 8 - ¿El Sitio permite el registro de informes en diversos formatos electrónicos, abiertos y no propietarios, como hojas de cálculo y texto (CSV), con el fin de facilitar el análisis de la información?

TRANSPARENCIA PASIVA:

SERVICIO DE INFORMACIÓN AL CIUDADANO - SIC

9 - Posibilidad de entregar una solicitud de acceso en persona

- ¿Existe una indicación precisa en el sitio web del funcionamiento de un Servicio de Información al Ciudadano (SIC) físico?
- ¿Hay alguna indicación de la agencia?
- ¿Hay una indicación de dirección?
- ¿Hay una indicación de teléfono?
- ¿Se indican horas de funcionamiento?

SERVICIO ELECTRÓNICO DE INFORMACIÓN AL CIUDADANO e-SIC

10 - ¿Es posible enviar solicitudes de información por vía electrónica (e-SIC)?

11 - ¿Presenta la posibilidad de seguimiento posterior de la solicitud?

12 - Es la solicitud a través del e-SIC simple, es decir, sin el requisito de elementos de identificación del solicitante que dificulten o imposibiliten el acceso a información, tales como: ¿envío de documentos, firma reconocida, declaración de responsabilidad, mayoría de edad?

DIVULGACIÓN DE LA ESTRUCTURA Y FORMA DE CONTACTO

13 - ¿Existe un registro de las competencias y estructura organizativa de la entidad disponible en el sitio web?

14 - ¿El Portal proporciona direcciones y teléfonos de las respectivas unidades y horarios de atención al público?

BUENAS PRÁCTICAS DE TRANSPARENCIA

15 - ¿Se divulga la remuneración individual por nombre del agente público?

16 - ¿Existe una divulgación de tarifas diarias y pasajes por nombre del beneficiario e incluyendo fecha, destino, puesto y motivo del viaje? (MPF, 2016)

La estrategia planificada y ejecutada por el organismo ministerial consideró dos evaluaciones: la primera realizada en 2015, que resultó en la elaboración de rankings estatales y nacionales difundidos en el “Día Internacional de Lucha contra la Corrupción” (9 de diciembre de 2015), y el “envío de más de 3.000 recomendaciones a aquellas entidades federativas que no estaban cumpliendo con sus obligaciones legales, dando un plazo de 120 días para su adecuación a las Leyes de Transparencia” (MPF, 2016). La segunda evaluación se realizó fuera de este plazo, con el objetivo de verificar si se habían cumplido las recomendaciones y formular nuevas recomendaciones en los casos en que no se cumplieran³¹. Según el MPF (2016), “en los casos de municipios que ni siquiera

³¹ Las "decisiones dictadas a favor del MPF" son recogidas en un banco de jurisprudencia y están disponibles en: http://bit.ly/jurisprudencia_transparencia (MPF, 2016).

contaban con portales de internet al momento de la segunda evaluación en 2016”, además de la acción civil pública contra el municipio para cumplir con las leyes de transparencia, se tomaron las siguientes medidas:

1. Acción de improbidad contra el alcalde, con fundamento en el artículo 11, II y IV, de la Ley 8.429 / 92 (art. 11. Toda acción u omisión que vulnere los deberes constituye un acto de improbidad administrativa que vulnere los principios de honestidad en la administración pública, imparcialidad, legalidad y lealtad a las instituciones, y en particular: II - retrasar o no practicar indebidamente un acto oficial; IV - negar publicidad a actos oficiales);
2. Recomendación para que la Unión suspenda las transferencias voluntarias, con base en el artículo 73-C de la LC 101/2000³²; y

³² El art. 73-C de la Ley LC nº 101/2000 se refiere al plazo previsto para el cumplimiento de lo dispuesto en los incisos II y III del párrafo único del art. 48 y art. 48-A de la misma Ley, disponiéndose que el incumplimiento, hasta la finalización de los plazos previstos en el art. 73-B, de las determinaciones contenidas en estos artículos somete a la entidad a la sanción prevista en el inciso I del § 3 del art. 23. Así dispone los artículos citados:

Art. 23. Si el gasto total en personal, del Poder u organismo a que se refiere el art. 20, exceder los límites definidos en el mismo artículo, sin perjuicio de las medidas previstas en el art. 22, el porcentaje en exceso deberá eliminarse en los dos cuatro meses siguientes, con al menos un tercio en el primero, adoptando, entre otras, las medidas previstas en los §§ 3 y 4 del art. 169 de la Constitución. [...] § 3° Si la reducción no se logra dentro del plazo establecido y mientras dure el exceso, el Poder u órgano a que se refiere el art. 20 no puede: I - recibir transferencias voluntarias; [...]

Art. 48. Son instrumentos de transparencia en la gestión fiscal, los cuales serán ampliamente difundidos, incluso en medios electrónicos de acceso público: leyes de planes, presupuestos y lineamientos presupuestarios; la rendición de cuentas y el respectivo dictamen previo; el Informe resumido de ejecución presupuestaria y el Informe de gestión fiscal; y versiones simplificadas de estos documentos.

§ 1° La transparencia también se garantizará a través de:

I - incentivar la participación popular y realización de audiencias públicas, durante los procesos de elaboración y discusión de planes, la ley de lineamientos presupuestarios y presupuestos;

II - divulgación al pleno conocimiento y seguimiento de la sociedad, en tiempo real, de información detallada sobre la ejecución presupuestaria y financiera, en medios electrónicos de acceso público; y

III - adopción de un sistema integrado de administración y control financiero, que cumpla con el estándar mínimo de calidad establecido por el Poder Ejecutivo de la Unión y lo dispuesto en el art. 48-A.

§ 2 El Gobierno Federal, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios pondrán a disposición su información y datos contables, presupuestarios y tributarios de acuerdo con la frecuencia, formato y sistema que establezca la agencia central de contabilidad de la Unión, los cuales serán divulgados en un público medio electrónico de amplio acceso.

§ 3° Los Estados, el Distrito Federal y los Municipios remitirán a la Secretaría de Hacienda, en los términos y con la frecuencia que se defina en una instrucción específica de este organismo, la información necesaria para la constitución del registro electrónico centralizado y actualizado, de las deudas públicas internas y externas, a que se refiere el § 4 del art. 32.

§ 4 El incumplimiento de lo dispuesto en los §§ 2 y 3 dará lugar a las sanciones previstas en el § 2 del art. 51.

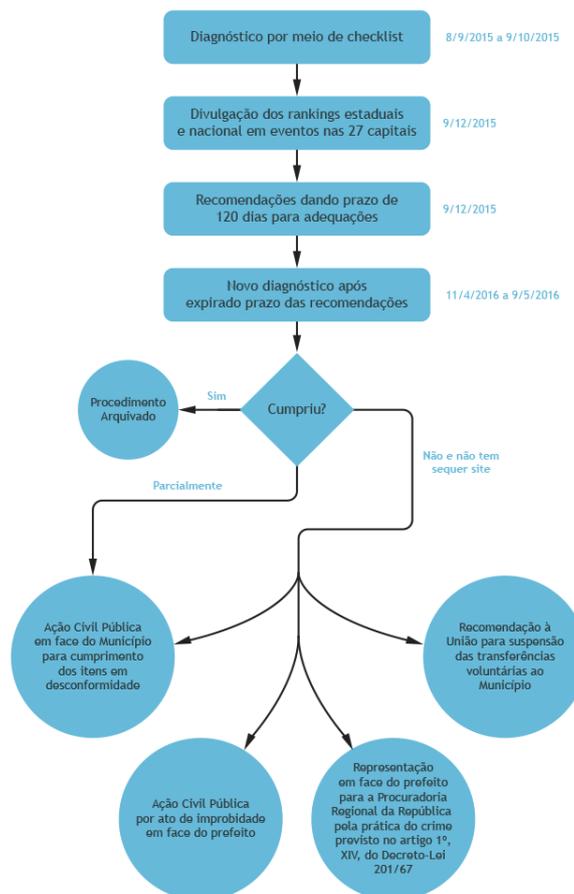
§ 5 En los casos de sumisión previstos en el § 2, a todos los efectos, la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios cumplen el deber de amplia difusión a que se refiere el caput.

§ 6 Todos los poderes y órganos a que se refiere el art. 20, incluidas las autarquías, fundaciones públicas, empresas estatales dependientes y fondos, de la entidad federativa deben utilizar sistemas únicos de ejecución presupuestaria y financiera, mantenidos y administrados por el Poder Ejecutivo, salvaguardando la autonomía.

3. Representación ante la Procuraduría Regional de la República contra los alcaldes por la comisión del delito previsto en el art. 1, XIV, del DL 201/67 (art. 1 Son delitos de responsabilidad de los Alcaldes Municipales, con sujeción a la sentencia del Poder Judicial, independientemente del pronunciamiento del Ayuntamiento: XIV - Denegar la ejecución de la ley federal, estatal o municipal, o incumplir una orden judicial, sin dar por escrito la razón de la denegación o imposibilidad a la autoridad competente; [...]).

La Figura 2 muestra, en resumen, la estrategia adoptada por el MPF.

Figura 2 - Procedimiento de evaluación de la transparencia – Ranking Nacional de Transparencia



Fuente: MPF (2016).

Artículo 48-A. Para los efectos a que se refiere el inciso II del párrafo único del art. 48, las entidades de la Federación facilitarán a cualquier persona física o jurídica acceso a información relativa a:

I - respecto al gasto: todos los actos realizados por las unidades de gestión durante la ejecución del gasto, en el momento de su ejecución, con la mínima disponibilidad de datos sobre el número de proceso correspondiente, el bien prestado o el servicio prestado, al individuo o persona jurídica beneficiaria del pago y, en su caso, del proceso de licitación realizado;

II - en materia de ingresos: la entrada y recepción de todos los ingresos de las unidades de gestión, incluidos los referidos a recursos extraordinarios (artículos modificados por la Ley Complementar nº 156, de 28 de diciembre de 2016).

El resultado de esta estrategia de evaluación, según MPF (2016), reveló que los 5.567 municipios evaluados tuvieron un incremento en el Índice Nacional de Transparencia de 3.92 puntos en 2015 a 5.21 puntos en 2016, en una escala de 0 a 10, donde 0 significa que no hay transparencia y 10 significa que se han cumplido todos los requisitos legales de transparencia.

Este resultado, sin embargo, no revela un aumento significativo de la transparencia en las administraciones municipales y no demuestra en qué términos son efectivas las acciones tomadas, es decir, no puede sublimar en unos pocos indicadores la transparencia efectiva de las cuentas y el acceso públicos a la información, porque las decisiones públicas que no están cubiertas por estos indicadores son la base de los datos estadísticos y reconocidamente la fuente de la corrupción. La estrategia adoptada, por tanto, refuerza la punitividad como regla en relación con los gestores municipales, y no integra otros elementos que puedan contribuir a la efectividad del cumplimiento de las normas relacionadas con la transparencia y hacerlas efectivas, como el control social a través de la participación ciudadana. De hecho, centrarse únicamente en el control basado en el indicador de cumplimiento de las normas como una forma de diagnosticar y combatir la corrupción, sin tener en cuenta lo que subyace a tal fenómeno, puede enmascarar el riesgo potencial de que todo se esté haciendo correctamente, mientras se descuidan las cosas correctas hasta que se produzcan daños graves e irreparables (Halachmi, 2011).

Según Hermany (2006) y Nevado-Batalla (2017), el objetivo de controlar los actos de la administración pública no es otro que asegurar que actúe de acuerdo con los principios constitucionales de legalidad, moralidad, impersonalidad y eficiencia. Además, el control social no se limita a fiscalizar la legalidad de las decisiones públicas, sino que esencialmente monitorea su legitimidad, vinculando la actividad administrativa con obligaciones como la lealtad y la buena fe (Hermany, 2006). Se puede citar como ejemplo de esta legitimación la necesidad del efectivo cumplimiento del art. 4 de la Ley de Responsabilidad Fiscal, que determina expresamente que “la transparencia también se garantizará mediante el fomento de la participación popular y la realización de audiencias públicas, durante los procesos de elaboración y discusión de planes, ley de directrices presupuestarias y presupuestos”. Para Hermany:

La disposición de la Ley de Responsabilidad Fiscal se relaciona efectivamente con la idea de control social en el contexto de las decisiones públicas lato sensu, ya que involucra tanto la etapa desarrollada dentro del Poder Ejecutivo,

de esencia administrativa, como la legislativa específico del proceso de elaboración de leyes presupuestarias, siendo la audiencia pública una fase específica y esencial para la regularidad del proceso legislativo (Hermany, 2006, p. 68).

Otro ejemplo es el derecho a participar en las políticas urbanas, según lo establecido en la Constitución de 1988 y el Estatuto de la Ciudad³³. De acuerdo con Lopes, Oliveira y Sousa, aquí también se produce un vaciamiento de las instancias de participación, como consecuencia de la percepción de que las opiniones de los ciudadanos no son tomadas en cuenta por los órganos de decisión, existiendo solo para ser incluidos en el proceso de elaboración de planes directores, "sin efectividad o relevancia para los tomadores de decisiones del gobierno" (Lopes, Oliveira y Sousa, 2018, p. 332).

Pero este control social no puede ser solo formal. La evaluación de su efectividad por medio de la participación social es tan fundamental como evaluar la provisión de información presupuestaria en el sitio de la entidad federativa. Ocurre que el Índice Nacional de Transparencia do MPF es uno de los componentes del IGM descrito en el ítem anterior y, como ya se mencionó, también no utiliza ninguno indicador relacionado con la participación social en la fiscalización de las decisiones públicas, especialmente las que involucran la aplicación de recursos públicos y responsabilidad de los gestores.

2.4.4 Otras iniciativas y experiencias

En este estudio también se analizaron las siguientes iniciativas y experiencias dirigidas a los municipios brasileños con lineamientos y recomendaciones sobre gobernanza y buena administración: “Evaluación de Políticas Públicas: guía práctica para análisis *ex post*” (2018a) y “Guía de Política de Gobernanza Pública” (2018b), de la Casa Civil de la Presidencia de la República; “Evaluación de políticas públicas: guía práctica para el análisis *ex ante*” (IPEA, 2018), del Instituto de Investigaciones Económicas Aplicadas; “Guía Técnica de Gestión Estratégica” (2020), del Ministerio de Economía; “Guía para el nuevo alcalde - Eje de gobernanza”, de la Secretaría de Gobierno de la Presidencia de la República (2020); “Guía para la integración de los objetivos de desarrollo sostenible en los municipios brasileños” (CNM, 2017), “Cómo promover el

³³ La Ley nº 10.257 de 10 de julio de 2001, regula los artículos 182 y 183 de la Constitución Federal de 1988 y establece los lineamientos generales de política urbana.

buen gobierno en la gestión municipal” (CNM, 2018), de la Confederación Nacional de los Municipios; “Manual del Alcalde” (IBAM, 2020), del Instituto Brasileño de Administración Municipal; “Gestión de Riesgos Corporativos: evolución en gobierno y estrategia” (IBGC, 2017) y “Código de Mejores Prácticas de Gobierno Corporativo” (IBGC, 2020), del Instituto Brasileño de Gobernanza Corporativa; “Gobernanza Pública Municipal: Transformando su Administración” (IGPC, 2020), del Instituto Latino-Americano de Gobernanza y *Compliance* Público y Red Gobernanza Brasil.

Específicamente con respecto a la gobernanza participativa, se destacan la “Guía para el nuevo alcalde - Eje de gobernanza”, de la Secretaría de Gobierno de la Presidencia de la República (2020) y “Manual del Alcalde” (IBAM, 2020), del Instituto Brasileño de Administración Municipal. El primer indica buenas prácticas de participación de la sociedad en la formulación, implementación y control de las políticas públicas, con el objetivo de integrar el Estado (administración pública) con la ciudadanía, además, considera que “la participación popular es fundamental para el respeto de los derechos fundamentales garantizados en la Constitución Federal de 1988” (p. 57). El segundo enfatiza la participación social "en la organización y planificación democrática" en los municipios brasileños (p. 138), pero advierte que los mecanismos de participación actualmente previstos en la legislación brasileña aseguran la participación solo desde un punto de vista formal, concluyendo que:

Más de 30 años después de la Constitución Federal de 1988, los espacios institucionales y los canales de participación popular son una realidad para los gobiernos brasileños. Hoy, la participación está presente en los tres niveles de la administración pública brasileña y es parte fundamental del proceso de diseño, ejecución y control de las políticas públicas en el país.

Sin embargo, aún está lejos de la calidad y efectividad, es decir, de los impactos reales de la participación institucionalizada en las políticas públicas. No cabe duda de que la participación popular merece la pena. Como hemos visto, es a través del ejercicio de la participación que se alinea la interacción entre gestores y sujetos civiles, mejorando las estrategias utilizadas para dar cuenta de los intereses y proyectos políticos.

Es necesario, sin embargo, entender la participación como una práctica pedagógica que requiere ejercicio, evaluación de la participación sobre cuáles son los instrumentos y recursos que configuran la formación de estas instancias; cómo el intercambio de proyectos políticos entre gerentes y representantes civiles influye positiva o negativamente en la formación de tales

instancias; cómo se produce en ellas la articulación de redes y organizaciones civiles; y autoevaluación de sus esperanzas. Los directivos interesados en la democratización de la participación se quedan con estas sugerencias y reflexiones (IBAN, 2020, p. 124).

Esto significa que, si bien existen algunos mecanismos de participación social formalmente establecidos en la Constitución Federal y en la legislación infra constitucional, hay poca efectividad (Rocha, 2008; Fedozzi, Ramos y Gonçalves, 2020). Estos documentos orientan la evaluación de una posible creación de mecanismos de participación en los municipios brasileños, pero no especifican cómo estos podrían asegurar la validez, eficacia y sostenibilidad de un modelo de gobernanza participativa.

Todas las demás iniciativas también no profundizan aspectos relacionados a la gobernanza participativa. Además, algunos, la ejemplo de “Cómo promover el buen gobierno en la gestión municipal” (CNM, 2018), de la Confederación Nacional de los Municipios; y “Gobernanza Pública Municipal: Transformando su Administración” (IGPC, 2020), del Instituto Latinoamericano de Gobernanza e Compliance Público y Red Gobernanza Brasil, orientan fuertemente la aplicación de el “Referencial Básico de Gobernanza Corporativa” del TCU.

CAPÍTULO III

3. Perspectivas de la gobernanza participativa y confianza ciudadana

3.1 Gobernanza pública y las perspectivas de participación ciudadana

El significado de gobernanza pública de especial interés para el estudio propuesto es el de redes de autogobierno, lo que denota pluralismo, en el sentido de que los diferentes actores tienen, o deberían tener, el derecho a participar en la construcción de políticas públicas y en la definición de proyectos desde una visión de futuro de la sociedad, además de fiscalizar eficazmente las decisiones públicas a través de un Estado menos jerárquico y menos monopolista, o sea, más democrático en la solución de problemas públicos (Secchi, 2009; Carneiro y Menicucci, 2011; Pateman, 2012; Christensen y Laegreid, 2012). Significa rescatar el sentido político de ciudadanía en la relación Estado-sociedad, reduciendo la importancia de los criterios burocráticos en los procesos de toma de decisiones y fortaleciendo los mecanismos de participación, deliberación y control social en la esfera pública (Secchi, 2009; Pateman, 2012; Kirk *et al.*, 2012; Nevado-Batalla, 2017).

Este aspecto de la gobernanza es uno de los elementos inexorables de la gobernanza pública según Pierre y Peters (2000) y Christensen y Laegreid (2012), quienes destacan, además de los mecanismos de jerarquía (gobierno) y autorregulación (mercado), los mecanismos de cooperación horizontal que involucre a la sociedad y las redes sociales. De esta manera, el modelo relacional de gobernanza pública valora positivamente la participación de actores no estatales en el proceso de formulación de políticas públicas como estrategia para devolver el control a los destinatarios de las acciones públicas (Secchi, 2009; Abreu y Gomes, 2018), con impactos sociales, integridad gerencial y transparencia de las decisiones públicas.

En los últimos cincuenta años, desde la creación del término "gobernanza" como alternativa al significado de "gobierno" por Cleveland (1972)³⁴, se construyeron varias

³⁴ "Las personas quieren menos gobierno y más gobernanza", dijo Harlan Cleveland (1972) cuando acuñó el término "gobernanza". La perspectiva de lo que debería ser la "gobernanza" en el futuro se concibió con base en el siguiente pronóstico: "Las organizaciones ya no serán pirámides jerárquicas con la mayor parte del control en la cima. Serán sistemas, redes de tensión interconectadas en las que el control es flojo, el poder difuso y los centros de decisión plurales. La "toma de decisiones" se convertirá en un proceso cada vez más complejo de enfoques multilaterales dentro y fuera de la organización que cree que tiene la

definiciones a partir del cambio de significado de gobierno, refiriéndose a un "nuevo proceso" o "nuevo método por el cual se gobierna la sociedad" (Rhodes, 1996, p. 652-653), que puede entenderse como “estado mínimo; gobierno corporativo; nueva administración pública; buen gobierno; sistema socio-cibernético; y redes autónomas” (Rhodes, 1996, p. 653).

En el modelo de "red autogobernada" descrito por Kooiman y Van Vliet (1993), Rhodes (1996), Stoker (1998) y otros, la diferenciación entre gobierno y gobernanza ocurre a través de la descentralización del poder, permitiendo la experimentación y la innovación (Frederickson, 2004). Este modelo, resaltado para los propósitos de este ensayo, comprende varios insumos y procesos de desarrollo en los que se pueden ajustar decisiones en el transcurso de su formación. El sistema influye y es influenciado por el medio ambiente, es fluido, rápido y altamente receptivo (Frederickson, 2004). Para este ensayo, se presentan a continuación algunos puntos de análisis de las perspectivas, dilemas y posibles críticas al enfoque de los autores mencionados.

En la visión de Stoker (1998), la gobernanza “es más que un nuevo conjunto de herramientas de gestión”, es decir, “algo más que lograr una mayor eficiencia en la producción de servicios públicos” (p. 16). Implica, para el autor, reconocer los límites del gobierno y el surgimiento de nuevas fuerzas, independientemente de los contextos de crisis socioeconómica y las circunstancias políticas. Además de esta perspectiva más pragmática, para el autor, el estudio de la gobernanza cobra relevancia en el mundo científico, ya que constituye una oportunidad para identificar preguntas y respuestas importantes en un cambio de paradigma en la forma en que tradicionalmente se entiende la relación entre Estado y sociedad.

En este sentido, la primera perspectiva de la gobernanza es desafiar la comprensión político-constitucional y formal de los sistemas de gobierno, ya que son discutibles los supuestos convencionales centrados en el gobierno como un instituto "autónomo" disociado de fuerzas sociales más amplias. La crítica aquí se dirige al entendimiento de que las perspectivas institucionales y constitucionales "son limitadas y engañosas". Esta

responsabilidad de tomar, o al menos anunciar, la decisión. Las organizaciones serán horizontales, la forma de gobernar será más colegiada, consensuada y consultiva. Cuanto mayor sean los problemas por afrontar, más extendido estará el poder real y mayor será el número de personas que podrán afrontarlo y esforzarse por solucionarlo" (p. 13).

afirmación compartida por Stoker y Rhodes se apoya en la experiencia del modelo Westminster en el Reino Unido, considerado fragmentado, "con un laberinto de instituciones y organizaciones" (Stoker, 1998, p. 18). En este caso existe riesgo por déficit de legitimidad, lo que puede socavar el apoyo público y el compromiso con los programas de cambio y, en última instancia, "socava la capacidad de quienes están en el poder para movilizar recursos y promover la cooperación y la asociación". Por tanto, "la pregunta o dilema a considerar es si la gobernanza puede ganar mayor legitimidad y cómo" (Stoker, 1998, p. 18).

La perspectiva de la gobernanza de una "red autónoma" no solo reconoce la creciente complejidad de los sistemas de gobernanza, sino que también llama la atención sobre un cambio en la rendición de cuentas pública, un alejamiento del Estado y una preocupación por transferir responsabilidades a los sectores privado y voluntario y, en general, para el ciudadano", que pueden poner en peligro el equilibrio entre Estado y sociedad civil (Stoker, 1998, p. 19). En este contexto, Rhodes (1996) enfatiza que las redes de autogobierno no son herramientas de gobierno, así como tampoco están restringidas a un simple mecanismo de prestación de servicios, por lo que "pueden comprometer la rendición de cuentas en democracia" (p. 666). Por otro lado, un sistema de bienestar social que solo promueve la dependencia de los recursos estatales tampoco es adecuado, porque, según Stoker (1998), la ciudadanía que enfatiza los derechos y responsabilidades también es parte de un "consenso emergente" sobre la autonomía de la autogestión con participación ciudadana. Desde esta perspectiva de gobernanza, el autor sostiene que las organizaciones voluntarias del tercer sector, por ejemplo, deben ser reconocidas por la escala y el alcance de su contribución para abordar las preocupaciones colectivas sin depender de los recursos gubernamentales oficiales.

El dilema en este caso está formado por la confusión de responsabilidades, la ambigüedad y la incertidumbre y "puede llevar a los actores gubernamentales a transferir la responsabilidad a actores privados cuando las cosas van mal" (Stoker, 1998, p. 19). Peor aún es la posibilidad de utilizar "chivos expiatorios" en sistemas de gobernanza más complejos, es decir, quienes están en condiciones de interpretar y liderar el debate público pueden, a menudo y con considerable eficacia, "culpar a otros por los fracasos y las dificultades" utilizando estructuras de gobernanza complejas como justificación.

Otra perspectiva propuesta por Stoker (1998) se refiere al proceso de interacción

característico de la gobernanza, que puede resultar en la dependencia de poder entre instituciones involucradas en la acción colectiva en una red de autogobierno. La lógica de este proceso interactivo es garantizar el pluralismo para que ningún actor público o privado decida unilateralmente sin considerar la existencia de los demás involucrados, además, puede haber desconocimiento y falta de capacidad para enfrentar los problemas de manera aislada, como advierte Cleveland (1972).

Esta es también la justificación, según Stoker, para no considerar la autonomía absoluta en el nivel de gobernanza local, ya que los ayuntamientos, por ejemplo, necesitan recurrir a recursos del sector público, privado y voluntario, además de necesitar alianzas con el más alto nivel de gobierno³⁵. De hecho, el objetivo de la coordinación sistémica no es otro que "establecer un nivel de entendimiento mutuo e incorporar organizaciones para desarrollar una visión compartida y capacidad de trabajo conjunto que conduzca al establecimiento de una red autónoma" (Stoker, 1998, p. 20).

También existe el riesgo de subversión y oportunismo. Las intenciones reveladas por los grupos o miembros dominantes, por ejemplo, no necesariamente significan que finalmente coincidirá con los resultados esperados, especialmente si hay algún interés político, económico o privado subrepticio involucrado. Sin embargo, si bien el comportamiento oportunista puede aumentar la incertidumbre del resultado, "la gobernanza implica una mayor disposición a enfrentar la incertidumbre y la apertura por parte de los responsables políticos" (Stoker, 1998, p. 20).

La gobernanza desde la perspectiva de las redes autónomas se refiere a la capacidad organizativa de las comunidades políticas y otras formas de función o agrupaciones basadas en cuestiones de "política gubernamental", "para tomar el control de los asuntos gubernamentales". Esto está conformado por lo que Stoker (1998) define como un "régimen", un grupo informal, relativamente estable y generalmente apoyado por recursos institucionales que le permiten tener un rol sostenido en la toma de decisiones, incluyendo, en ciertos casos, la base institucional y el dominio del poder de mando. Sin embargo, se caracteriza principalmente por ser una base de coordinación informal y sin una estructura de mando integral. En otras palabras, un régimen es una "red de actores e

³⁵ Citando el modelo de Westminster implementado en el Reino Unido, Stoker (1998) afirma que "es bastante común en el contexto de las relaciones entre el gobierno central y local que la carga de la centralización vaya de la mano con preocupaciones sobre la falta de coordinación. Los intentos del gobierno central por dominar varios campos políticos han provocado una serie de retrocesos" (p. 20).

instituciones que tienen la capacidad de actuar combinando sus recursos, habilidades y propósitos en una coalición duradera" (p. 21).

Varios factores influyen en la construcción de regímenes, como el tipo de meta político-social a alcanzar y la factibilidad y acceso a los recursos necesarios. Por lo tanto, las dificultades y desafíos de la acción colectiva se vuelven más intensos a medida que los regímenes proponen cambios más radicales y mayor impacto social. En este sentido, Ostrom (1990) señala como estrategia para la construcción de regímenes sustentables el aumento de la capacidad de información y la reducción de los costos de transacción, que son fundamentales para el diseño de sistemas efectivos. Argumenta, en estos términos, que los sistemas autoorganizados de control entre actores clave son más efectivos que la regulación impuesta por el gobierno.

Sin embargo, el descontento, las disputas políticas o las disputas por recursos entre grupos y miembros pueden desencadenar problemas en las redes de autogobierno. Para Stoker (1998), si las redes necesitan una autonomía significativa para lograr sus propósitos, la solución a la atribución de responsabilidad parece estar en la participación del gobierno de alguna manera, no en una posición soberana, sino dirigiendo las redes de manera indirecta. En este orden de cosas, "establecer un régimen viable es el último acto de poder en el contexto de un sistema de gobernanza emergente"(p. 21).

Según Stoker (1998), una última perspectiva de la gobernanza reconoce la capacidad de hacer cosas que no dependen del poder del gobierno para ordenar o usar su autoridad, siempre que pueda contar con nuevas herramientas y técnicas para orientar sus acciones. Así, utilizando las enseñanzas de Kooiman y Van Vliet (1993), las tareas de gobernanza en un gobierno podrían ser (des)composición y coordinación; calibración y dirección; e integración y regulación. De este modo, sería posible definir una situación, identificar a los interesados y desarrollar vínculos efectivos entre las partes. Para los autores, estas tareas se realizan a través de un patrón o estructura que estiman necesario para configurar la gobernanza en un sistema sociopolítico, es decir, como resultado común de la interacción y esfuerzo de todos los actores involucrados. En esta dinámica, los resultados políticos no aparecen como una acción única del gobierno central o local, como un proceso resultante del acto de gobierno, sino de gobernanza, resultado consolidado de "intervenciones e interacciones sociopolítico-administrativas" (Kooiman e Van Vliet, 1993).

El autor sugiere, en el contexto de la gobernanza, que los gobernantes incorporen un "código operativo" que les permita evolucionar desde formas jerárquicas weberianas hacia una interacción más efectiva con la sociedad civil. Sin embargo, el dilema de esta perspectiva, fundamental para entender la gobernanza como una dinámica de participación social efectiva es: ¿cómo hacer posible, en el contexto de la gobernanza pública y la participación democrática, la interacción entre Estado y sociedad de forma viable, sostenible y eficaz?

De hecho, Stoker (1998) reconoce que "las tensiones y dificultades entre las instituciones públicas y la sociedad civil, así como las fallas de liderazgo, los conflictos sociales y las deficiencias en las organizaciones que aglutinan a los sectores público, privado y voluntario, pueden conducir a fallas de gobernanza" (pág.22). Este es un punto clave para comprender los desafíos y oportunidades de la gobernanza pública: definir el significado de "fracaso de la gobernanza" es crucial para comprender las transformaciones en el gobierno contemporáneo. Stoker señala que para entender este "fracaso" es necesario pensar más allá de la reformulación del gobierno, hacia una preocupación más amplia por las instituciones y el tejido social y económico. Concluí que es necesario reflexionar sobre los complejos y exigentes desafíos del diseño de la gobernanza participativa con relación a las instituciones públicas, destacando algunos principios guiados por Goodin (1996) en este sentido: revisibilidad, robustez, sensibilidad a la complejidad motivacional, defensa pública y variabilidad para incentivar la experimentación. Según Stoker (1998), estos principios son el punto de partida que, al final del proceso de construcción de la gobernanza, debe transformarse en proactivos.

Sin embargo, la advertencia del autor es reconocer que las instituciones pueden dar forma a los resultados, pero no pueden determinarlos, y es necesario reconocer tanto el potencial como las limitaciones del conocimiento y la comprensión humanos, ya que "la gobernanza significa vivir con incertidumbres" (Stoker, 1998, p. 22).

3.2 Democracia participativa y gobernanza

Según Hilmer (2010), la teoría democrática participativa tuvo su apogeo en las décadas de 1960 y 1970, siendo considerada una alternativa viable a la democracia liberal como teorizó Robert A. Dahl, experimentando, sin embargo, un declive a partir de la década de 1980 en adelante. Para el autor, "la teoría democrática participativa predice

la máxima participación de los ciudadanos en su autogobierno, especialmente en sectores de la sociedad más allá de los que tradicionalmente se entienden como políticos (por ejemplo, el hogar y el lugar de trabajo)" (p. 43).

Aunque reconociendo que la democracia participativa ha perdido intensidad en el inicio del siglo XXI, Hilmer (2010) señala la posibilidad de su resurgimiento a partir de las experiencias participativas desarrolladas en Brasil. De forma más incisiva, Pateman (2012) afirma que este resurgimiento es el despertar de la democracia participativa, bajo una matriz de adjetivos, que incluyen cosmopolita, agonista, republicano y de seguimiento y, sobre todo, deliberativo. Este último como elemento central de la democracia participativa, una forma de participación ciudadana que ha sido caracterizada como "gobernanza participativa" o "cogobernanza" (Pateman, 2012, p. 7).

A pesar de la divergencia de entendimientos sobre la caracterización de la democracia participativa y deliberativa, Santos (2002), Hilmer (2010), Pateman (2012) y Fung (2015) convergen en el sentido de considerar la experiencia brasileña del Presupuesto Participativo (PP) como el ejemplo más paradigmático de las iniciativas desarrolladas en Brasil, tanto por los resultados alcanzados como por los conocimientos que ha brindado a la comunidad científica para la investigación de la democracia como fenómeno social. En efecto, al reconocer la experiencia del PP como modelo de democracia participativa (Santos y Avritzer, 2007; Hilmer, 2010) y también deliberativa (Pateman, 2012), los autores señalan que en este caso específico es posible observar elementos de una manera y otro de manifestación democrática, aunque no sean equivalentes, ya que la participación no se agota en la deliberación (Hilmer, 2010). Sin embargo, lo que importa para el enfoque sugerido en este ensayo es que el PP es un modelo metodológicamente validado de democracia participativa. Diversos estudios permitieron comprender los elementos constitutivos del PP en su contexto y confirmar la posibilidad de transformar la realidad social a través del reconocimiento de la capacidad de participación ciudadana de las personas.

En este sentido, Pateman (2012) señala que algunos de los elementos de la teoría democrática participativa se pueden identificar en el PP: capacidades; las habilidades y características de los individuos interrelacionadas con formas de estructuras de autoridad; el aprendizaje de los individuos a través de las dinámicas de participación e interacción con las estructuras democráticas; la teoría democrática participativa como argumento

sobre la democratización, es decir, sobre la democratización de la democracia; el enfoque de sociedad participativa (como concepto aún por crear); y cambios estructurales, desde reformas estructurales por parte de autoridades antidemocráticas.

Santos (2002), Hilmer (2010) y Fung (2015) argumentan que la creación de instituciones participativas, como los consejos establecidos en el modelo del PP brasileño³⁶, tiende a reducir el riesgo enfatizado por Pateman del monopolio estatal del poder político, al tiempo que promueve la colaboración entre los ciudadanos y el Estado más eficazmente que los modos deliberativos de participación³⁷. Este es un "principio fundamental de la teoría democrática participativa", donde "los ciudadanos que participan activamente en su autogobierno experimentan un mayor sentido de eficacia política y empoderamiento". La lógica en un contexto de democracia participativa, al menos en teoría, es que "los ciudadanos se vuelven cada vez más educados, efectivos y empoderados porque continuamente están ejerciendo un alto nivel de control sobre las instituciones sociales, políticas y económicas que afectan directamente sus vidas" (Hilmer, 2010, p. 62).

Baiocchi (2005) presentó evidencia que demuestra los efectos de este principio en la práctica de la PP en Porto Alegre. En resumen, el autor concluye que el proceso del PP mejora el sentido de efectividad política y empoderamiento de la ciudadanía, que comenzó a exigir rendición de cuentas y tomar decisiones reales, lo que "transformó profundamente la vida ciudadana en el municipio". Esto se debe porque, "como las reuniones ordinarias a nivel distrital se realizaban con la facultad de exigir justificación, era prácticamente imposible que las agencias gubernamentales presentaran proyectos específicos o discutieran criterios técnicos sin tener que dar cuenta de acciones o

³⁶ El Presupuesto Participativo surgió en el municipio de Porto Alegre (Brasil) en 1989 y aún está previsto en la legislación municipal, conforme Ley nº 12.744, de 6 de noviembre de 2020, que establece Lineamientos Presupuestarios para el año fiscal 2021: "Art. 2 Las metas y prioridades del Ejecutivo Municipal y de la Legislatura Municipal para el año fiscal 2021, tomando en cuenta los gastos que constituyan una obligación constitucional o legal del Municipio de Porto Alegre y los gastos operativos de las dependencias y entidades que integran el presupuesto, corresponden a las acciones contenidas en el Anexo I de esta Ley. [...] § 2 En la definición de las prioridades a que se refiere el capítulo de este artículo, las decisiones del Presupuesto Participativo se consideran en el siguiente orden: I - salud ; II - vivienda; III - educación; IV - saneamiento básico; V - pavimentación; VI - asistencia social; VII - deporte y ocio; VIII - desarrollo económico; IX - cultura; y X - juventud. Disponible en: [http://lproweb.procempa.com.br/pmppa/prefpoa/smpeo/usu_doc/ldo_2021-compressed_\(2\).pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmppa/prefpoa/smpeo/usu_doc/ldo_2021-compressed_(2).pdf).

³⁷ Los criterios generales, técnicos y regionales del Presupuesto Participativo, para el bienio 2019/2020, están definidos en el Reglamento Interno del Presupuesto Participativo. Disponible en: http://lproweb.procempa.com.br/pmppa/prefpoa/op/usu_doc/regimento_interno_op.pdf.

proyectos en el distrito si los participantes sentían que hubo un problema" (Baiocchi, 2005, p. 104).

Otro principio central de la democracia participativa, según Hilmer (2010), es que la astucia política de los ciudadanos aumenta cuanto más a menudo participan en su autogobierno. En este sentido, las diversas oportunidades de participación que se ofrecen a los ciudadanos se construyen a partir del acceso a información que les permite emitir juicios políticos efectivos sobre las instituciones políticas, sociales y económicas que inciden en su vida cotidiana y de su comunidad. Así, cuanto más experiencia tenga un ciudadano participando en espacios democráticos, más astuto será.

También con relación a este principio hay evidencia extraída del PP de Porto Alegre que demuestra su vigencia, es decir, que "los ciudadanos de un estado burocrático moderno pueden ejercer algún control sustantivo sobre la élite tecnocrática y, además, que el conocimiento técnico puede difundirse de tal manera que los ciudadanos se vuelvan más astutos políticamente" (Hilmer, 2010, p. 67). El autor destaca como relevante en la aplicación de este principio la oportunidad que tiene la ciudadanía de articularse directamente en las instituciones políticas, sociales y económicas que inciden en su vida y, según Avritzer (2007), el potencial para mejorar el conocimiento de la ciudadanía sobre el uso del proceso administrativo.

Un último principio de la democracia participativa destacado por Hilmer (2010) es el énfasis en expandir el control democrático en sectores tradicionalmente no políticos de la sociedad, con el fin de romper el monopolio del poder estatal. En este punto, la experiencia de Porto Alegre ofrece alguna información sobre "cómo la democracia participativa ha ayudado a los ciudadanos a ejercer directamente el poder político para generar una sociedad más equitativa y humana" (p. 69). Primero, por la posibilidad de que todos los miembros de la comunidad tengan la oportunidad de participar sin importar su educación o experiencia política. En segundo lugar, "debido a la función redistributiva económica del proceso de presupuesto participativo" (p. 71).

Finalmente, Hilmer (2010) indica varios aspectos críticos de la democracia participativa que aún necesitan ser investigados, como el papel de las instituciones representativas en una democracia participativa; la tensión entre instituciones participativas e instituciones representativas en diferentes niveles de gobierno; el papel de las élites (por ejemplo,

funcionarios del partido, líderes, burócratas, técnicos y similares) en la democracia participativa; la relación entre tecnología y democracia participativa; y los prerequisites económicos de la democracia participativa. De manera más crítica, Fung (2015) señala que los principales desafíos de una gobernanza participativa exitosa están asociados con "la ausencia de un liderazgo sistemático, la falta de consenso popular o de élite sobre el lugar de la participación ciudadana directa, y el alcance y los poderes limitados de las innovaciones participativas" (p. 527). En este sentido, advierte Santos (2002): "el futuro de la gobernanza participativa depende, en gran medida, de cómo sus principios y prácticas de participación democrática se fortalezcan y extiendan a áreas o temas que aún no se han incorporado al modelo de democracia con participación" (p. 357).

3.3 Democracia participativa y control social

Aunque no presentan contornos bien definidos a lo largo de las líneas de los sistemas institucionales de control político parlamentario, las experiencias contemporáneas de control social para monitorear las democracias han ido ganando fuerza en las últimas décadas. Las sociedades civiles y los movimientos sociales constituyen la expresión más visible de los principales monitores democráticos en la actualidad, alcanzando un espectro multifacético y multidimensional. Como señala Rosanvallon (2006), "las sociedades de hoy exhiben un espíritu de supervisión democrática, que resulta de la interacción mutua de agencias públicas, organizaciones de monitoreo independientes y activistas políticos" (p. 29).

Pero la idea de monitoreo no es nueva, la necesidad de vigilancia fue invocada, por ejemplo, al comienzo de la Revolución Francesa como reacción a la tendencia de los representantes a reclamar autonomía para sí mismos, a transformarse en "una especie de aristocracia de facto". Según Rosanvallon (2006), "la mirada atenta del pueblo se convirtió en una imagen central de la revolución, reproducida en innumerables medallones y sellos e incorporada a una serie de alegorías registradas del poder popular que reflejaban el espíritu del Tiempo" (p. 29-30). La convicción de los revolucionarios franceses era que el contrapoder, ejercido bajo una vigilancia constante, limitaría las disfunciones del sistema representativo y reduciría las decepciones por la dificultad de generar confianza: "Se vio como una forma de convertir la desconfianza en una virtud democrática activa. "Legisladores patriotas, no hablen mal de la desconfianza", dijo Robespierre. "Independientemente de lo que se pueda pensar, la desconfianza es la

guardiana de los derechos de las personas” (Rosanvallon, 2006, p. 30). En esta línea de razonamiento, Rosanvallon (2006) sostiene que, para que un gobierno sea verdaderamente confiable y eficiente, los “perros guardianes neutrales” deben supervisar el trabajo de los representantes del pueblo. Por tanto, la democracia sólo puede florecer si reconoce los riesgos de la disfuncionalidad y se dota de instituciones capaces de someter su propio funcionamiento interno a una evaluación constructiva.

Reconociendo que las elecciones no son mecanismos suficientes “para asegurar que los gobiernos hagan todo lo posible para maximizar el bienestar de los ciudadanos”, Manin, Przeworski y Stokes (1999, p. 50) también defienden la transparencia como una forma de asegurar el monitoreo de democracia por parte de los ciudadanos. Para los autores, se necesitan instituciones que brinden información independiente sobre el gobierno a los ciudadanos. En la misma línea, Keane (2018) sostiene que las democracias contemporáneas están constantemente sujetas a escrutinio público y discusiones sobre el poder, hasta el punto de que parece que ninguna organización o líder en el área gubernamental o en la vida empresarial y social es inmune a los problemas políticos. El cambio provocado por las nuevas tecnologías de la comunicación digital, por ejemplo, transformó la forma en que la democracia representativa pasó a ser considerada en las agendas de los medios de comunicación, que, hasta entonces, limitados a la cultura impresa y audiovisual, estaban mucho más alineados con los partidos políticos, elecciones y gobiernos. Las implicaciones prácticas de este nuevo contexto político-social son profundas y afectan la comprensión de la democracia por parte de los ciudadanos.

La participación de la sociedad civil en la vigilancia de los actos de los gobernantes argumenta Keane (2018), tienen el potencial de “humillar a quienes se salen de la línea cuando ejercen poder sobre otros”. Existen múltiples posibilidades de acción política por parte de los ciudadanos, sin embargo, en cualquier contexto, la implicación más obvia es la necesidad de preservar la mayor cantidad posible de mecanismos de monitoreo y “humillación del poder” (Keane, 2018, p. 265). Eso es porque, según Keane, si bien las elecciones periódicas, las votaciones secretas, los sistemas de partidos competitivos y la supervisión parlamentaria son un legado importante, no son suficientes. Urge la necesidad de desarrollar métodos innovadores de salvaguarda y vitalidad de las democracias con participación ciudadana, con el propósito de “fortalecer la mano de la humildad mientras los ciudadanos luchan con agentes de poder en las áreas de gobierno, sociedad civil y

áreas intermedias” en medio de la crisis de “envejecimiento” y “degeneración” de la democracia occidental (p. 465).

La democracia supervisada por la sociedad civil, para Keane (2018), es una democracia que se define por el rápido crecimiento de muchos tipos diferentes de mecanismos de escrutinio del poder extraparlamentario. Significa, por tanto, mucho más que elecciones libres y justas, porque dentro y fuera de los estados independientes la organización de la sociedad civil comienza a generar efectos tangibles sobre la dinámica y el significado de la democracia, como en la democracia cosmopolita de Archibugi y Held (2011). En este nuevo escenario, la democracia ya no es simplemente una forma de lidiar con el poder de los gobiernos electos por medios electorales, parlamentarios y constitucionales, ya no es un tema confinado a los estados territoriales o descrito como "gobierno por voluntad irrestricta de la mayoría" (Keane, 2018, pág. 105). Ya sea en el ámbito del gobierno local, nacional o supranacional, o en el mundo empresarial y otras organizaciones y redes no gubernamentales, algunas de ellas se extienden a las raíces de la vida cotidiana y hacia afuera, hacia los cuatro rincones de la tierra, las personas y las organizaciones que ejercen el poder están ahora sujetas de manera rutinaria al control público por parte de una variedad de órganos extraparlamentarios (Archibugi e Held, 2011).

En cuanto a su multidimensionalidad, John Keane señala que el control social es "el sistema de democracia más profundo y amplio jamás conocido", que desafía las descripciones simplistas, como la geografía política de mecanismos como comisiones de integridad, asambleas ciudadanas, sistemas de mensajería basados en la web y grupos de acción local (Keane, 2018). Así, considerando que actualmente la ciudadanía puede tener un conocimiento más preciso de los mecanismos de trabajo del Estado, la burocracia ya no se ve como un obstáculo para el buen desempeño de las instituciones públicas, tiene el potencial de presentarse al ciudadano como una herramienta de transparencia y participación popular (Manin, Przeworski y Stokes, 1999; Rosanvallon, 2006; Keane, 2018). Con efecto, el uso de nuevas tecnologías y formas de comunicación digital ha permitido un mayor conocimiento de la situación de las instituciones y el desempeño de los agentes públicos, proporcionando una participación más amplia y proactiva de la ciudadanía en la fiscalización de los gobiernos y la democracia (Rosanvallon, 2006; Santos y Avritzer, 2007; Urbinati, 2008). "El escrutinio del poder surge en todas partes, tanto dentro como fuera del gobierno" (Keane, 2018, p. 31).

Sin embargo, conviene aclararse con respecto al uso de nuevas tecnologías la frecuente confusión entre las diferentes formas de provisión de información al ciudadano por parte de las instituciones. El gobierno y la democracia electrónicos, por ejemplo, tienen diferentes significados. Como advierten Freeman y Quirke (2013), las tecnologías de la información y la comunicación que pueden ofrecer oportunidades para una mayor participación ciudadana en la democracia no se limitan a la forma en que los gobiernos utilizan estas tecnologías para hacer disponible la información. El “gobierno electrónico”, advierten, se ha asociado predominantemente con aplicaciones gubernamentales que se centran en la provisión de información y prestación de servicios pasivos y unidireccionales.

Estudios desarrollados por Vadlamannati y Cooray (2016) mostraron que incrementar el acceso a la información gubernamental, como lo indican Rosanvallon (2006) y Keane (2018), además de incrementar la transparencia y rendición de cuentas del gobierno, mejora la eficiencia burocrática y la confianza del ciudadano. Al examinar datos de 132 países obtenidos entre 1990 y 2011, los autores concluyeron que “el establecimiento de leyes de acceso a la información se asocia con una mayor eficiencia burocrática”, siempre que exista un mayor grado de libertad de prensa, presencia de activismo por parte de organizaciones no-gubernamentales y competencia político-democrática. En resumen, el resultado de la investigación indica que un proceso de toma de decisiones y una burocracia más abierta a la inspección otorgan un mayor protagonismo al activismo de la sociedad civil (Vadlamannati e Cooray, 2016, p. 24).

Frente a esta nueva realidad, se abre el camino hacia una nueva visión del mundo, desde la cual el desempeño y la transparencia hacen que la vigilancia de la democracia sea aún más intensa y profunda. La ciudadanía es cada vez más consciente de la importancia de la información relacionada con el funcionamiento de las instituciones públicas, especialmente con la distribución y aplicación de recursos financieros por parte de los gobernantes. Además, la vigilancia del desempeño y transparencia del Estado y, en particular, de los gobernantes, consubstancia la *accountability* electoral, o sea, visa confirmar las expectativas generadas en las elecciones.

En esta lógica, se concluye que las nuevas tecnologías aplicadas al sector público y el potencial de ganancias en eficiencia y transparencia están revolucionando la forma en que el Estado y la sociedad se interconectan (Freeman y Quirke, 2013). Cuanto más eficiencia

y transparencia se emprendan para promover el interés público, mayor será el reconocimiento y la confianza en las instituciones por parte de los ciudadanos que, a su vez, se vuelven más proactivos y vigilantes sobre el funcionamiento de las instituciones y el desempeño de los gobernantes. Cuanto más eficiencia y transparencia brinde la gobernanza pública, mayor será el reconocimiento y la credibilidad de las instituciones, lo que establecerá un círculo virtuoso de confianza, una etapa avanzada de la democracia, no solo por la eficiencia de las instituciones del Estado, sino sobre todo como manifestación de la democracia participativa, multifacética y multidimensional, que trasciende el modelo hegemónico de democracia representativa.

3.4 Retos y oportunidades de la gobernanza participativa

Como se analiza en este trabajo, el modelo de democracia representativa occidental no resuelve los problemas de la sociedad contemporánea. Sin embargo, según Santos y Avritzer (2007) “la historia moderna de la democracia muestra que no hay un solo terreno, sino muchas formas de democracia” (p. 63). Ante la imposibilidad de establecer la legitimidad de la representación individual con el voto de confianza en las elecciones (Rosanvallon, 2006; Keane, 2009), la gobernanza participativa se presenta como una alternativa a la crisis de la democracia liberal (Santos y Avritzer, 2007). Por tanto, aunque no sea suficientemente capaz de traspasar completamente el poder de decisión a los ciudadanos, la confianza en el período postelectoral se convierte en un elemento de legitimidad en diversas formas de democracia, como las iniciativas de presupuestos participativos (Avritzer, 2007) y el control por la sociedad civil (Rosanvallon, 2006; Keane, 2018) ya presentados en temas anteriores.

La confianza es el fundamento de la relación entre representante y representados, dicen Rosanvallon y Goldhammer (2008), a veces como una extensión de la legitimidad, a través de una dimensión moral, que requiere la integridad del representante, y una sustantiva, que apunta al bien común; a veces bajo los aspectos de estabilidad temporal e institucional, ya que mientras la relación permanece estable, el control y la supervisión de los ciudadanos se vuelven innecesarios. Sin embargo, si bien la legitimidad y la confianza pueden constituir elementos fundamentales para las elecciones, impulsadas por promesas de campaña y renovadas por la esperanza de los votantes, pronto el hechizo se desvanece cuando la autonomía de la representación se convierte en un poder aislado y el representante asume rasgos de déspota. La

desconfianza, por el contrario, configura un instrumento que deslegitima la representación, que señala la ruptura de la confianza ciudadana en el representante electo (Rosanvallon, 2006; Keane, 2018).

De hecho, como se ha visto hasta ahora, las elecciones y frustraciones actuales parecen ser caras de una misma moneda en el ciclo de incongruencias en el sistema de democracia representativa, a menudo reveladas en la investigación académica y, especialmente, percibidas directamente dentro de las sociedades afectadas (Pateman, 2012). Se desconfía de la legitimidad y eficiencia de los modelos de representación y la capacidad de gobiernos y legisladores para resolver demandas de justicia social sin la participación directa de la ciudadanía en la vida pública (Fung, 2015).

Para Rosanvallon y Goldhammer (2008), esta decepción siempre convivió con la esperanza de liberación de la dependencia y el despotismo, ya que la idea de basar la legitimidad del gobierno en las elecciones casi siempre iba de la mano de la desconfianza de los ciudadanos hacia los poderes constituidos. Para el autor hay una relativización y desacralización del sentido de las selecciones contemporáneas. A diferencia de la teoría clásica del gobierno representativo, los votantes no solo legitiman o empoderan a los políticos electos, sino que otorgan el mandato en un mundo políticamente menos predecible, “un mundo que ya no está definido por organizaciones políticas disciplinadas con plataformas bien definidas que ofrecen una gama clara de opciones políticas” (pág. 116). Existe una brecha mucho mayor que en el pasado entre la “legitimidad de los gobernantes” y la “legitimidad de sus acciones”, porque las elecciones no lograron unir estas dos dimensiones (p. 117). El autor advierte que todo el problema de la política democrática se centra precisamente en el hecho de que no puede existir sustancialmente sin un esfuerzo por visibilizar los mecanismos de organización de la vida social. En otras palabras, “esta visibilidad ya no puede darse por sentada, ni en el sentido sociológico ni simbólico”, ya que “una sociedad de individuos debe construir su propia autorrepresentación sociológica con la ayuda de la visión política y la elaboración intelectual” (Rosanvallon y Goldhammer, 2008, p. 310).

Keane (2018) observa que las sociedades civiles juegan un papel fundamental en este proceso de reorganización democrática. Según el autor, "a diferencia de los mercados impulsados por el dinero, que asumen riesgos y protegen el poder", las sociedades civiles se consideran estructuradas por el "reconocimiento mutuo" o por la "autonomía", el

"espacio público", el "pluralismo", incluso por las reglas de un cierto tipo de "comunidad universalizadora" marcada por prácticas interaccionales como la civilidad, la igualdad, la crítica y el respeto" (p. 226). En este sentido, el autor defiende la idea de ampliar el espacio de participación democrática de la sociedad civil, a pesar de estar desatendida o reprimida por partidos, parlamentos y gobiernos, o por poderosos intereses privados organizados (Keane, 2009). Así, el ejercicio de estas democracias a través de mecanismos de gobernanza participativa, por ejemplo, tiene el efecto combinado de elevar el nivel y la calidad de la conciencia pública del poder, incluyendo las relaciones de poder por debajo y más allá del actual modelo hegemónico de representación (Santos y Avritzer, 2007) donde "representante" y "representado", como figuras estereotipadas de la democracia occidental, parecen estar en lados opuestos y en permanente tensión.

Por otro lado, en la gobernanza participativa el ciudadano pasa a una posición de protagonista de la democracia, como ha sucedido con las comunidades subalternizadas y los grupos sociales organizados políticamente que luchan contra la exclusión social y la supresión de la ciudadanía y, doblemente, por la emancipación social (Santos e Avritzer, 2007). Según el estudio realizado por Cabannes (2014), ya en 2013, más de 1.700 gobiernos locales en más de 40 países practicaban el presupuesto participativo, que implica reunir a la ciudadanía para acordar prioridades para parte del presupuesto destinado a mejoras en su vecindario o ciudad en su conjunto, además de supervisar la implementación del proyecto. Esta forma de participación democrática ha contribuido significativamente a mejorar la provisión y gestión de servicios básicos, con proyectos generalmente más baratos y mejor mantenidos debido al control y supervisión comunitaria, aunque no transforma fundamentalmente las relaciones de poder existentes entre los gobiernos locales y los ciudadanos (Avritzer, 2007; Cabannes, 2014).

Según Pateman (2012), el concepto de democracia emancipatoria es que los ciudadanos no son en absoluto consumidores. Los ciudadanos tienen derecho a participar en la toma de decisiones sobre su vida en sociedad y a vivir dentro de las estructuras de autoridad que hacen posible esta participación. Desde la perspectiva del espacio de participación democrática de la sociedad civil, los siguientes temas buscan sintetizar los desafíos y oportunidades de la gobernanza participativa y la buena administración en el sistema municipal brasileño.

3.4.1 Los retos de la gobernanza participativa

De acuerdo con los resultados de los estudios desarrollados en este trabajo, es posible identificar algunos desafíos para la implementación de una gobernanza participativa en el sistema municipal brasileño. Sin embargo, sin pretender agotar el tema en su totalidad, se destaca los desafíos considerados determinantes para el contexto de la gobernanza participativa:

Ausencia de liderazgo sistemático

De acuerdo con Fung (2015, p. 527), el liderazgo en la innovación participativa ha sido voluble porque sus fuentes han sido oportunistas y, en su mayor parte, no sistemáticas. Los proyectos de participación a menudo nacen de la alineación coincidente de fuerzas, o sea, intereses compartidos de personas o grupos que aprovechan la oportunidad para obtener ventajas. Estas fuerzas pueden converger en el control local y se transforman en bases débiles sobre las cuales sostener o expandir la gobernanza participativa, ya que los motivos que generan el entusiasmo inicial por la participación pueden desaparecer pronto o cambiar a otros objetivos. El desafío, entonces, es evitar a influencia de líderes oportunistas.

La trivialidad y la restricción a la participación

Aunque el número de innovaciones de gobernanza participativa parece haber proliferado en los últimos años, conforme revelan Santos y Avritzer (2007), el alcance de muchas de estas innovaciones es bastante limitado, incluso hasta el punto de hacerlas triviales. Ese es “el problema del banco del parque”. Cuando una ciudad les da a los residentes el poder de decidir de qué color se deben pintar los bancos del parque, aumenta la participación ciudadana, pero no significativamente. Para Fung (2015), hay demasiadas formas diferentes de restringir la participación de modo que, al final, es trivial: “los participantes ejercen poca influencia en los resultados, la agenda de los temas que consideran puede estar muy restringida o los recursos y las autoridades invertidos en un proceso participativo insignificante” (p. 528).

Falta de articulación popular

Aunque se reconozca la crisis de la democracia representativa, Fung (2015) señala la falta de una amplia articulación popular y consenso sobre la participación pública en las instituciones democráticas contemporáneas. Ocurre que el foco de la discusión sobre la gobernanza participativa, según Fung, se ha mantenido en instituciones y prácticas centrales, como el sufragio universal y las elecciones periódicas. Esta estrategia permite a los líderes de la reforma democrática explicar más fácilmente los problemas relacionados con la incredulidad ciudadana con enfoque en las elecciones, abstrayendo todas las demás causas que provocan la desconfianza del ciudadano. El desafío para Fung (2015) es político y no una cuestión de diseño institucional.

Límites de los modelos estandarizados de gobernanza participativa

El punto clave en la discusión de la gobernanza participativa tiene menos que ver con la composición de los actores en la gobernanza y más con el alcance de esa gobernanza desde una perspectiva social. Para Pierre y Peters (2000), esta perspectiva plantea interrogantes sobre la capacidad variable del Estado para dirigir la sociedad y sobre la comprensión de las relaciones Estado-sociedad. El desafío, por tanto, es definir reglas de participación social considerando un diseño institucional adecuado a la realidad de los municipios brasileños³⁸.

Falta de efectividad de los mecanismos de participación social

La dificultad de la participación ciudadana en los procesos de decisión pública y la falta de receptividad a las demandas sociales provocan una evidente dificultad para tornar una gobernanza participativa sostenible y efectiva, principalmente por el desinterés de los ciudadanos en procesos que no demuestran resultados efectivos (Dagnino, 2004; Abers, 2008; Rocha, 2008; Romão, 2015; Ventura *et al.*, 2017; Fedozzi, Ramos y Gonçalves, 2020). En este contexto, uno de los principales retos de la democracia participativa es hacer efectivos los mecanismos de participación social.

³⁸ Los resultados ejemplificados no Ítem 2.4.2 revelan la necesidad de tener en cuenta las características específicas de cada grupo de municipios brasileños en lo que respecta a la definición del sistema de gobernanza.

Cambio de voluntad política

La gobernanza participativa es un proceso dinámico y fundamental para el desarrollo de políticas públicas, transparencia y rendición de cuentas (Stoker, 1998; Pierre y Peters, 2000), además de transformar la realidad local por medio de la participación ciudadana (Santos y Avritzer, 2007; Baiocchi, 2005; Hilmer, 2010; Pateman, 2012). Sin embargo, es difícil mantener espacios de participación cuando surge una nueva orientación política de los gobernantes y, en consecuencia, cuando la falta de voluntad política afecta la continuidad administrativa y los proyectos resultantes de la participación social, como viene sucediendo en Brasil en los últimos años (Romão, 2015; Fedozzi, Ramos y Gonçalves, 2020). Políticas públicas en áreas esenciales como la salud y la educación, por ejemplo, corren el riesgo de tener proyectos interrumpidos, además de pérdidas financieras. El desafío aquí es superar la dependencia de la voluntad política y mantener los espacios públicos de participación activos.

Índices de gobernanza inadecuados

Con respecto a los índices de gobernanza, existen pocas iniciativas para medir la calidad de la gobernanza pública en los municipios brasileños, por lo que este trabajo se centró en los tres principales: Índice Integrado de Gobernanza y Gestión Pública (iGG), del Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU); Índice de Gobernanza Municipal (IGM), del Consejo de Administración Federal (CFA); y Ranking Nacional de Transparencia, del Ministerio Público Federal. Se destaca el hecho de que prácticamente no existe un fundamento teórico o metodología que justifique la construcción de los modelos de medición analizados. Ni siquiera el modelo utilizado por TCU estuvo exento de críticas (Cavalcante y Pires, 2018). Con efecto, se pierde la oportunidad de ampliar la mirada interdisciplinaria, sistémica e integradora sobre el tema de la gobernanza pública en el contexto de los municipios brasileños, visto que la lógica es establecer un patrón guiado únicamente por el criterio de población. Es preciso tener en cuenta varios otros factores, incluida la capacidad de promover la participación de la sociedad en la definición de políticas públicas y control social.

También no se identificó indicadores que pudieran señalar la existencia de alguna estrategia de fiscalización de decisiones públicas (o de prevención y combate a la corrupción) que implique la participación de la sociedad civil. Si bien el objetivo de la

evaluación de la gobernanza de todos los municipios brasileños por el MPF es verificar el cumplimiento de la legislación pertinente a la transparencia, también se debieron considerar factores como la efectividad del cumplimiento de estas normas, pero esto no sucede. Un ejemplo de esto es el cumplimiento del art. 4 de la Ley de Responsabilidad Fiscal, que determina expresamente que “también se garantizará la transparencia a través de la promoción de la participación popular y la realización de audiencias públicas, durante los procesos de elaboración y discusión de planos, ley de directrices presupuestarias y presuposiciones”, pues en la práctica es meramente formal (Hermany, 2006)³⁹.

Transparencia y control social ineficaces

Independientemente de la existencia de una obligación legal expresa, se sabe que el control social será más amplio y efectivo si se fomenta a través de la información facilitada y la rendición de cuentas periódica a la sociedad y los órganos de control oficial. No basta con evaluar la transparencia con base en el cumplimiento de una simple obligación de brindar información en el sitio web de la institución pública. Como advierten Freeman y Quirke (2013), las tecnologías de la información y la comunicación que pueden ofrecer oportunidades para una mayor participación ciudadana en la democracia no se limitan a la forma en que los gobiernos utilizan estas tecnologías para hacer disponible la información, porque el “gobierno electrónico” ha sido asociados a aplicaciones gubernamentales que se enfocan solo en la provisión de información y servicios pasivos y unidireccionales, sin promover el control social. El desafío de los gobiernos de hoy es aprovechar este potencial tecnológico de la comunicación para acercarse al ciudadano y ofrecer mecanismos de participación ciudadana.

Desviación del propósito de la participación social

La participación social también plantea grandes desafíos a los gobernantes públicos, considerando que puede involucrar a actores que no comparten intereses comunes o que

³⁹ Sobre la participación social como principio necesario para la legitimidad de los actos administrativos, Hermany sostiene que: “No se trata simplemente de una participación protegida, sujeta a fórmulas predeterminadas, sino de una responsabilidad compartida que puede tomar distintas formas para la realización del principio de ciudadanía. Con ello, es posible fortalecer canales autónomos de participación, capaces de calificar la relación entre Estado y sociedad, desde la propia organización de los actores sociales” (Hermany, 2006, p. 1744).

utilizan el acceso a los órganos gubernamentales solo en su propio interés (Stoker, 1998; Fung, 2015). Así, uno de los desafíos es diseñar instancias de gobernanza participativa que no atiendan a los intereses de los actores involucrados, pero destinadas a implementar políticas públicas que atiendan al interés común.

3.4.2 Las oportunidades de la gobernanza participativa

Las principales oportunidades identificadas en este trabajo que apuntan a contribuir a la implementación de una gobernanza participativa en el sistema municipal brasileño se describen a continuación:

Confianza de los ciudadanos

Según Fung (2015), es necesario tener claro la intención de involucrar a los ciudadanos y el compromiso del proyecto de una manera que visualice un camino claro que va desde el compromiso hasta la satisfacción de esta intención. La “participación ciudadana sustancial” se mantendrá en el tiempo solo si los ciudadanos apoyan las instituciones y prácticas participativas, es decir, si se convierten en un electorado que no solo participará, sino que también se defenderá de los esfuerzos para reducir la participación.

Resultados significativos

La gobernanza participativa debe considerar la planificación de la participación de modo que sus resultados sean significativos para los participantes. Conforme advierte Fung:

La frustración, el cinismo o la apatía pueden ser el resultado de un proceso de participación pública mal planificado, en el que las esperanzas de los participantes de aprender, trabajar o lograr algún objetivo se ven frustradas por un proceso inútil, en el que otra persona tomó decisiones relevantes en otra parte, o donde las elecciones y las apuestas son triviales (Fung, 2015, p. 513).

La creación de órganos consultivos y deliberativos de gobernanza participativa, por ejemplo, puede promoverse como una estrategia para acercar los gobiernos locales y la población, pero fundamentalmente debe ser eficaz y sostenible, es decir, presentar resultados efectivos para que la sociedad confíe en este proceso de participación (Santos y Avritzer, 2007; Rocha, 2008; Romão, 2015). Esta estrategia tiende a crear un círculo virtuoso de confianza entre sociedad y gobierno local, ya que además de los resultados

alcanzados, la gobernanza participativa también implicará un mayor control social sobre las decisiones públicas.

Reconocimiento de nuevas fuerzas

La gobernanza “es más que un nuevo conjunto de herramientas de gestión”, es decir, “algo más que lograr una mayor eficiencia en la producción de servicios públicos” (Stoker, 2008, p. 16). Implica reconocer los límites del gobierno y el surgimiento de nuevas fuerzas, independientemente de los contextos de crisis socioeconómica y las circunstancias políticas. Este reconocimiento es al mismo tiempo un desafío y una oportunidad porque, si por un lado existe el temor de que la apertura a la participación de la sociedad en la gobernanza municipal pueda traer dificultades prácticas en arreglos de las fuerzas políticas, por otro lado, tiene la potencial de provocar el reconocimiento por los ciudadanos de la eficiencia de la gestión y de la actuación transparente y democrática del gobernante. En estos términos, Manin, Przeworski y Stokes (1999), sostienen que los gobiernos reconocidamente democráticos adoptan políticas alineadas con las preferencias de los votantes, y para Habermas (1998), solo será democrático si es transparente y dialoga con sus ciudadanos.

Diseño institucional de la gobernanza participativa

Pierre y Peters (2000) sugieren la definición de un conjunto de funciones básicas de gobernanza por el gobierno local, es decir, “definición de metas, movilización de recursos, toma de decisiones, implementación y retroalimentación y evaluación y, especialmente, como diferentes actores, no solo gobierno, pueden cumplir estas funciones y las consecuencias de que actores no estatales desempeñen funciones de gobernanza” (p. 29). Así, será posible considerar una amplia variedad de contextos en los que los actores públicos y sociales, de manera conjunta o separada, asumen posiciones clave en el proceso de gobernanza. Además, sostiene Dagnino (2004) que la existencia de espacios efectivamente públicos sólo está garantizada por la efectiva pluralidad y diversidad de sus participantes, por la equivalencia de sus recursos de información, conocimiento y poder.

Menos jerarquía, más participación

La relación entre Estado y sociedad suele intercambiarse a través de la jerarquía, así como su organización interna y *modus operandi*. Sin embargo, “gran parte de la literatura actual sobre gobernanza ignora la jerarquía como modelo de gobernanza” (Pierre y Peters, 2000, p. 18). Las jerarquías eran un orden institucional apropiado en los días de servicios públicos altamente estandarizados, mercados controlados internamente y una exhibición constante de fuerza estatal. Con la mayoría de estos factores profundamente alterados, la tendencia en la actualidad es que las jerarquías deben dar espacio a la gobernanza participativa (Pierre y Peters, 2000). El énfasis ahora está en escalas más pequeñas, flexibilidad, diversificación y "poder compartido" en lugar de mantener una división estricta entre lo público y lo privado (Cavalcante, 2018).

Puentes con las redes locales

La gobernanza debe reconfigurarse para relacionarse con un nuevo modelo emergente de organización social y política (Pierre y Peters, 2000). En este redescubrimiento de los problemas y valores locales, están surgiendo redes que reúnen a una variedad de actores como coaliciones de intereses sociales que rompen la hegemonía de los gobiernos burocráticos. Adoptar la gobernanza participativa en las ciudades en este contexto tiene el potencial de promover acciones locales más acordes con las necesidades de los ciudadanos y hacerlas efectivas con el apoyo y la confianza de la sociedad. Los gobiernos locales pueden aprovechar el potencial de las redes que surgen en el contexto social, construyendo puentes que faciliten la simbiosis entre Estado y sociedad. La gobernanza participativa puede ser ese puente, flexionando estructuras de gobierno formales y rígidas para crear espacios de participación democrática a través de un enfoque pragmático y orientado a objetivos para la resolución colectiva de problemas.

Institucionalización de los espacios de participación

El proceso histórico de construcción de la participación social en Brasil, analizado en este trabajo, demuestra la necesidad de discutir las formas de institucionalización de los espacios participativos (Pateman, 2012; Rocha, 2008; Romão, 2015), considerando factores como la viabilidad, efectividad y sostenibilidad de las estructuras de participación ciudadana.

En el contexto del sistema municipal brasileño justifica la creación de estructuras permanentes de participación social, de manera que se puedan mantener políticas públicas de corto y amplio alcance independientemente de la variación de la voluntad política de los sucesivos gobernantes electos. Ocurre que los recursos y proyectos no se limitan a un solo mandato y no afectan solo a una generación. Además, la relación entre Estado y sociedad no existe en un tiempo determinado, es permanente, siendo importante considerar la posibilidad de que la sociedad se involucre en la definición de las políticas públicas y en el control de las cuentas públicas sin vinculación a los mandatos políticos.

No se trata de crear instancias de gobernanza y desagregar la estructura de gobierno, como advierten Rhodes (1996), Stoker (1998) y Romão (2015), sino de contar con mecanismos permanentes de participación ciudadana que puedan contribuir, por ejemplo, a la planificación y fiscalización de áreas estratégicas y esenciales de las políticas públicas. Es necesario considerar todas las opciones de diseño institucional de gobernanza participativa disponibles o innovar en la definición de la mejor manera de involucrar a los ciudadanos en el contexto local (Fung, 2015), inclusive con relación a la participación de la sociedad civil en consejos de administración o fiscal municipales.

Utilización del potencial de las nuevas tecnologías digitales

Nunca ha habido un momento como el actual con tantos recursos que permitan unir a las personas, la sociedad y los gobiernos. Utilizar el potencial de la comunicación y los recursos tecnológicos significa crear una comunicación directa y eficiente entre la sociedad y el gobierno, crear mecanismos efectivos de participación, transparencia y prestación de cuentas.

Además, de acuerdo con Ostrom (1990) la estrategia para la construcción de instancias sustentables de participación consiste en aumentar de la capacidad de información y la reducción de los costos de transacción, que son fundamentales para el diseño de sistemas efectivos en la actualidad. Las tecnologías digitales son recursos que pueden fornecer una infinidad de soluciones en este sentido.

Visión de futuro

Visión de futuro significa considerar los valores y preocupaciones con relación al futuro, tanto para la definición del modelo de gobernanza participativa, como para la definición de su ámbito de actuación, entendiendo como esencial la participación en las decisiones que impactarán el futuro del Municipio. Por el contrario, no significa participar en una gestión o un mandato determinado, o simplemente garantizar su legitimidad a través de una participación meramente formal. Por eso es fundamental definir los valores que una mayor participación ciudadana puede hacer avanzar y evaluar las oportunidades y desafíos para hacerlo, mostrando cómo diferentes actores, no solo el gobierno, pueden cumplir funciones de gobernanza y las consecuencias para el futuro (Fung, 2015).

Visión sistémica e integrada

La visión sistémica e integrada consiste en considerar la existencia de un sistema o red de gobernanza participativa. El resultado de esta simbiosis es la interacción entre sociedad y gobierno. Otro punto por considerar, según Stoker (1998), es la autonomía relativa de la gobernanza local, ya que las entidades municipales, por ejemplo, necesitan recurrir a recursos del sector público, privado y voluntario, además de necesitar alianzas con el más alto nivel de gobierno. El objetivo de la coordinación sistémica no es otro que "establecer un nivel de entendimiento mutuo e incorporar organizaciones para desarrollar una visión compartida y capacidad de trabajo conjunto que conduzca al establecimiento de una red autónoma" pero integrada al sistema⁴⁰ (Stoker, 1998, p. 20).

Capacidad de hacer cosas que no dependen del poder del gobierno

La gobernanza participativa reconoce la capacidad de hacer cosas que no dependen del poder del gobierno para ordenar o usar su autoridad, siempre que pueda contar con nuevas herramientas y técnicas para orientar sus acciones (Stoker, 1998). Así, utilizando las enseñanzas de Kooiman y Van Vliet (1993), las tareas de gobernanza participativa en un gobierno podrían ser (des)composición y coordinación; calibración y dirección; e integración y regulación. De este modo, sería posible definir una situación, identificar a

⁴⁰ Expresión más amplia para hacer referencia a la interacción entre un "régimen" y el poder local. El "régimen", según Stoker (1998), se caracteriza por ser un grupo informal, relativamente estable y generalmente apoyado por recursos institucionales que les permiten tener un rol sostenido en la toma de decisiones, incluyendo, en ciertos casos, la base institucional y el dominio del poder de mando.

los interesados y desarrollar vínculos efectivos entre las partes.

Para los autores, estas tareas se realizan a través de un patrón o estructura que estiman necesario para configurar la gobernanza en un sistema sociopolítico, es decir, como resultado común de la interacción y esfuerzo de todos los actores involucrados. En esta dinámica, los resultados políticos no aparecen como una acción única del gobierno central o local, como un proceso resultante del acto de gobierno, sino de gobernanza participativa, resultado consolidado de "intervenciones e interacciones sociopolítico-administrativas" (Kooiman e Van Vliet, 1993).

Transparencia y rendición de cuentas

Las tecnologías aplicadas al sector público hoy abren el camino a una nueva visión del mundo, donde la transparencia proporciona una mayor vigilancia sobre las decisiones públicas (Rosanvallon, 2006; Keane, 2018), además de ser tratada como algo que ocurre naturalmente en la rutina de las instituciones y de la sociedad. En esta dinámica de los nuevos tiempos, la gobernanza participativa es fundamental (Stoker, 1998; Pierre y Peters, 2000), aunque la cultura de la transparencia y rendición de cuentas sea difícil de internalizar o implementar en el actual escenario político (Nevado-Batalla, 2017).

El control social también será más amplio y efectivo si se fomenta a través de la información facilitada, con rendición de cuentas periódica a la sociedad. Además, la razón fundamental para evitar la desconfianza generalizada de la población y desmantelar los fundamentos de la democracia radica en la capacidad de los Estados democráticos de ser transparentes o, en otras palabras, de prestar atención a la confianza de los ciudadanos y sus interrelaciones con las instituciones gubernamentales (O'Donnell, 1991; Nevado-Batalla, 2017). Para los autores, esta confianza se deriva del compromiso de los gobiernos de asumir mecanismos efectivos de transparencia y rendición de cuentas, como los espacios de participación que puedan emprender acciones de vigilancia permanente de las decisiones públicas, o para fomentar los observatorios sociales⁴¹, por ejemplo.

⁴¹ De acuerdo con Goulart, Troian y Quispe (2020, p. 114) "en Brasil, los Observatorios Sociales (OS) surgieron en la década de 1990, con la promulgación de la Constitución Federal de 1988, que presentó la consolidación de importantes movimientos de la sociedad brasileña e influyó en el desarrollo de los observatorios de políticas públicas. Esto fue posible a través de nuevas leyes de acceso a la información, la creación de Consejos de Gestión de Políticas Públicas y mecanismos de participación en Planes Directores Municipales".

3.5 Para una gobernanza participativa eficaz y sostenible

Como se indicó en el introito, el objetivo principal de este trabajo es comprender el mecanismo de gobernanza en el contexto de la participación social y política en Brasil, enfocándose en una interacción viable, sostenible y eficaz entre el gobierno e los ciudadanos como vía para restaurar la confianza en medio de la crisis de la democracia representativa.

Con este propósito en mente, es posible considerar que la gobernanza desde la perspectiva de la democracia participativa abre una serie de posibilidades para enfrentar la crisis de la representación política en Brasil, además de ser un recurso potencial para hacer alternativas sostenibles para participaciones sociales que se ven fuertemente afectadas por conjeturas políticas y económicas en la actualidad. En efecto, teniendo en cuenta el Presupuesto Participativo como modelo de democracia participativa validado por varios estudios académicos y reproducido globalmente (Santos y Avritzer, 2007; Hilmer, 2010; Pateman, 2012) este es el paradigma de participación que puede servir como referencia inicial y permitir un análisis de la evolución de aspectos considerados sensibles y que han sido reiteradamente destacados en los resultados de la investigación. En cuanto a estos aspectos, ya mencionados en los temas anteriores, los atributos de eficacia y sostenibilidad del modelo de participación merecen especial atención, ya que se relacionan con su capacidad para generar resultados efectivos y mantenerse activo.

Según Pateman (2012), el problema ya no es si la democracia participativa es viable, porque la evidencia empírica muestra que se han dado pasos sustantivos durante décadas para crear la democracia participativa. Sin embargo, la autora advierte que, en los países occidentales, la confianza popular en las instituciones está desapareciendo, los votantes están frustrados, la confianza en el gobierno está disminuyendo y se ha ampliado una gran brecha entre los ciudadanos, el gobierno y las élites políticas en general. "Las voces de los ciudadanos se escuchan muy fuerte en muchos países, pero el resultado depende de a quién esté escuchando: cuando están en juego presupuestos y políticas reales, las élites políticas rara vez escuchan a los ciudadanos" (Pateman, 2012, p. 15).

La realidad actual en Brasil no es diferente, y esto involucra esencialmente la efectividad y sostenibilidad de las iniciativas de participación democrática. Cuando Stoker (1998) afirma que el último acto de poder en el contexto de un sistema de gobernanza emergente

es establecer un "régimen viable", es posible interpretar esta afirmación en un sentido semántico más amplio: viable significa, en esencia, apoyarse en sobre los atributos eficacia y sostenibilidad. Desde esta perspectiva, ¿se puede hablar de un "fracaso de la gobernanza" en las iniciativas participativas en Brasil?

La respuesta ciertamente requiere un estudio profundo y amplio de los factores determinantes para el reconocimiento del "éxito" o "fracaso" de las experiencias de participación desarrolladas en el país que no está dentro del alcance de esta investigación. Sin embargo, es posible contribuir con ideas que puedan respaldar investigaciones futuras. En este sentido, se utilizó las conclusiones de trabajos ya consolidados sobre democracia participativa en Brasil, con referencia, en particular, a los desarrollados por Rocha (2008), Romão (2015) y los resultados de la investigación sobre presupuestos participativos realizada por Fedozzi, Ramos y Gonçalves (2020).

En primer lugar, todavía, cabe destacar la tendencia de un nuevo rumbo de la gestión pública en el escenario mundial, como señala Cavalcante (2018), para quien esta nueva tendencia es una respuesta a "los efectos indeseables" provocados por las reformas estatales en finales del siglo XX (p. 19), asociado a la agenda neoliberal (Dagnino, 2004; Secchi, 2009). Estos efectos, también reconocidos por autores como Rhodes (1996), Stoker (1998) y Romão (2015), se deben principalmente a los "excesivos procesos de agencificación y descentralización", que "generaron una alta fragmentación y desagregación del aparato administrativo del Estado, y, por lo tanto, redujeron la capacidad para coordinar y controlar las acciones del gobierno" (Cavalcante, 2018, p. 19; Rhodes (1996); Stoker (1998). La tendencia, según Cavalcante, es que la práctica de la gestión en el siglo XXI se desvinculará del "marco pleno de modelos o paradigmas" y enfatizará las tendencias, en términos de principios y lineamientos. Así, a diferencia de las tendencias centradas en aspectos como "eficiencia / economicidad; privatización / subcontratación; competencia intragubernamental; gestión y control por resultados (ex post)"; los nuevos desafíos y tendencias en la gobernanza pública giran hacia la "calidad / eficacia; participación social; responsabilidad y transparencia; descentralización y publicidad de los servicios públicos", con un fuerte enfoque en la gobernanza relacional, entendida como una reformulación y ampliación de las formas de relación entre Estado y sociedad, o entre gobierno, agentes privados y sociedad, en la provisión de políticas públicas. Esta tendencia coincide con la predicción realizada por Cleveland (1972) hace 50 años.

En lo tema específico de la participación social, objeto de este estudio, Rocha (2008) enfatiza que, a pesar del proceso histórico de construcción de espacios públicos en Brasil, incluyendo la creación de instancias y mecanismos de gobernanza participativa a nivel constitucional, existe una evidente dificultad para hacerlas efectivas y sostenibles, principalmente por el desinterés de la ciudadanía por la política y la falta de compromiso de los funcionarios de gobierno. En este sentido, el autor concluye:

[...] las dificultades que enfrenta el gobierno brasileño para hacer efectiva la participación social, incluso con espacios legalmente instituidos para tal fin, desde la Constitución de 1988, plantean varias interrogantes sobre la naturaleza de las dificultades que obstaculizan la profundización de la democracia a través de mecanismos participativos. Además, a pesar de los indiscutibles avances cuantitativos observados en los últimos años, la consolidación de la participación social en Brasil aún enfrenta numerosos desafíos, especialmente en lo que respecta a mejorar la calidad y efectividad de los espacios de participación social. Con efecto, se deben dar muchos pasos hasta que, de hecho, las deliberaciones de la sociedad civil sean remitidas a los directivos y se materialicen en medidas y políticas públicas adecuadas a la población. (Rocha, 2008, p. 148).

Con respecto en particular al PP (aquí tomado como paradigma de participación social y modelo democrático de gobernanza pública en Brasil), el análisis de los resultados de una encuesta realizada recientemente por Fedozzi, Ramos y Gonçalves (2020) para identificar el potencial de implementación del presupuesto participativo en los municipios brasileños⁴², revela que “la orientación ideológica, la región geográfica, el desarrollo social, la desigualdad económica y el tamaño del municipio interfieren en las posibilidades de adoptar este mecanismo de participación”, siendo irrelevante la “riqueza económica relativa y el asociativismo”. Así, la investigación permitió señalar que elementos coyunturales y estructurales son adversos para la adopción del PP y que contexto "enfatisa el declive de la importancia política del PP en la agenda de democratización e inclusión social en el país" (p. 14).

En este estudio, los autores confirman la relevancia que asume la variable

⁴² La investigación discutió “las variables ya conocidas relacionadas con el diseño institucional, las asociaciones y la voluntad política de los gobernantes. Se prueban variables independientes y exógenas a la participación, relacionadas con la regionalización, tamaño de las ciudades, riqueza local y desarrollo socioeconómico de los municipios. También se prueba una variable política relacionada con la ideología predominante de los gobiernos locales ” (Fedozzi, Ramos e Gonçalves, 2020, p. 14).

operacionalizada “voluntad política”, es decir, que la orientación político-ideológica de los gobiernos es decisiva para el escenario actual de abandono de las prácticas participativas en Brasil, incluido el PP en algunos municipios. Según Fedozzi, Ramos y Gonçalves (2020) “el cierre de espacios participativos en el Gobierno Federal y también en municipios importantes ya es un hecho” (p. 16). Una de las razones fue la falta de consulta en el Foro de Consejos Nacionales y la publicación del Decreto Federal nº 9.759/2019, que desencadenó la política de extinción de consejos, comités y comisiones de participación y control social. "Esta nueva coyuntura crítica refuerza la hipótesis de una disminución, en el presente y en el futuro, no solo del PP cuantitativo, sino también de su potencial simbólico en la agenda política de democratización e inclusión social" (p. 16). La extinción de la Política Nacional de Participación Social - PNPS y del Sistema Nacional de Participación Social - SNPS por el mencionado Decreto Federal apunta en esta dirección.

Por el contrario, también es de destacar que la "voluntad política" actualmente en contra del mantenimiento de la agenda de participación social en Brasil se vio obstaculizada por la intervención del Poder Judicial⁴³, al evitar la extinción, por ejemplo, del Consejo Nacional para el Desarrollo (Conade), Consejo de Ciudades (ConCidades), Consejo de Transparencia Pública y Lucha contra la Corrupción (CTPCC), Consejo Nacional del Medio Ambiente (Conama) y Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Consea), porque fueron creados por ley y no pueden extinguirse por un simple acto del Ejecutivo. Este hecho es relevante desde el punto de vista de la sostenibilidad de las instancias de participación, ya que la forma de institucionalización ha hecho que los consejos sean un poco menos susceptibles a la “voluntad política” de los gobernantes. En todo caso, en la Cámara de Diputados se está tramitando un proyecto de ley que busca

⁴³ Si bien en la Acción Directa de Inconstitucionalidad (ADI) 6121, la Corte Suprema impidió la extinción de los Ministerios creados por ley, otros se extinguieron porque fueron creados por decreto, como el Consejo Nacional de Biodiversidad - CONABIO (Decreto Federal 4703/2003).); Consejo Nacional de Bosques - CONAFLO (Decreto Federal 3420/2000); Consejo Nacional de Pueblos y Comunidades Tradicionales - CNPCT (Decreto 8750/2016); Comisión Nacional de Política Indígena - CNPI - (Decreto 8593/2015); Comisión Nacional de Agroecología y Producción Orgánica - CNAPO (Decreto 7794/2012); Comité Ejecutivo del Plan de Acción y Prevención y Control de la Deforestación en la Amazonía - CEPPCDAm Comité Ejecutivo del Plan de Acción y Prevención y Control de la Deforestación en la Amazonía (Decreto s / nº, de 3 de julio de 2003); Comisión Nacional para la Reducción de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero por Deforestación y Degradación Forestal, Conservación de Reservas de Carbono Forestal, Manejo Forestal Sostenible e Incremento de Reservas de Carbono Forestal - CONAREDD (Decreto 8576/2015). Decisión disponible en: <http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=6121&processo=6121>.

resguardar instancias de participación social de variaciones en la voluntad política⁴⁴.

En este contexto, la solución que se presenta desde la perspectiva de la gobernanza participativa propuesta por Stoker (1998) y otros autores de la teoría de la gobernanza y la teoría participativa es acercar Estado y sociedad y, según Stoker, incorporar "códigos operativos" que permitan evolucionar desde formas jerárquicas weberianas hacia una interacción más efectiva y sostenible con la sociedad civil, política e institucionalmente, de manera que la existencia de instancias participativas no constituya un elemento dependiente de la "voluntad política".

Además, como indica Romão (2015), aunque los "diseños institucionales de las instancias y mecanismos de participación" ya han sido ampliamente evaluados en la literatura a lo largo de la segunda mitad de la década de 1990 y en la de 2000, con una fuerte incorporación del tema de la efectividad en este campo de estudios en el período reciente, existe una brecha en los estudios sobre la implementación de estas instancias participativas. Según el autor, poco se conoce sobre "los diversos contextos institucionales que actúan para fortalecerlos o debilitarlos"; poco se sabe sobre "la importancia del perfil y la conducta de los burócratas / gerentes que lideran estas instancias, y cuál es su impacto en el éxito o fracaso de las experiencias"; y poco se sabe "sobre hasta qué punto la estructura de articulación dentro de los gobiernos y las instancias y mecanismos de participación son relevantes para su apoyo y efectividad política". Asimismo, corroborando las declaraciones de Dagnino (2004), Romão entiende que hay dificultad en tematizar el "sentido político" de las dificultades de implementar y mantener instancias de participación, "considerando que se trata de compartir el poder y, por lo tanto, de disminuir el poder de quienes las poseen" (Romão, 2015, p. 55).

Dagnino (2004) recuerda, bajo este último aspecto (compartir el poder político), que la ciudadanía brasileña se construyó fuertemente sobre la idea de ampliar la participación política y no solo la participación social solidaria. Lo que está en juego nuevamente, por tanto, es el derecho mismo a participar en la definición del sistema político, de "nuevos formatos para la política y la sociedad", afirmando la capacidad propositiva de los sujetos políticos (p. 155). En efecto, se reitera, como enfatizan Dagnino (2004) y Rocha (2008), que el esfuerzo por reconocer la ciudadanía en estos términos fue decisivo no solo para

⁴⁴ Proyecto de Ley nº 128, de 4 de febrero de 2019, establece la Política Nacional de Participación Social - PNPS y el Sistema Nacional de Participación Social - SNPS.

que la participación social se incluyera en la Constitución de 1988, sino principalmente para guiar permanentemente las prácticas políticas de varios movimientos sociales y preservar el sentido político de ciudadanía (Rocha, 2008).

Así, otra posible propuesta para la reconstrucción de la participación social en Brasil es la "objetivación de la categoría de voluntad política en capacidades estatales relacionales", con el objetivo de ampliar y profundizar el análisis de su significado, vinculándolo a la noción de "proyecto político" sugerido por Dagnino. Los proyectos políticos designan, según la autora, "los conjuntos de creencias, intereses, concepciones del mundo, representaciones de lo que debe ser la vida en sociedad, que orientan la acción política de diferentes sujetos", agentes políticos estatales y no estatales (Dagnino, 2004, p. 98).

Por otro lado, advierte Fung, a respecto de la reivindicación de la justicia social por medio de la gobernanza participativa:

Hay muchos proyectos de participación que, en muchos contextos diferentes, resultarían en decisiones públicas y acciones sociales que benefician a quienes actualmente se encuentran en desventaja social y económica. En cambio, el desafío es político. En la mayoría de los contextos, las organizaciones y los líderes que tienen los recursos y la autoridad para crear iniciativas significativas de gobernanza participativa simplemente no están motivados para seguir adelante a través de estos proyectos (en contraste, a veces están fuertemente motivados para mejorar la efectividad o legitimidad del gobierno). Este patrón no es universal, como muestra el caso del Partido de los Trabajadores en Porto Alegre en la década de 1990. El desafío, entonces, para quienes buscan la justicia a través de la participación es, en primera instancia, un desafío político y no un problema de diseño institucional (Fung, 2015, p. 530).

A pesar de la enormidad de este desafío, es posible reconocer, en el contexto de la participación social en Brasil, que los componentes centrales de la participación democrática pueden institucionalizarse exitosamente a través de estrategias y técnicas especializadas de gobernanza pública, como lo indica Pateman (2012), reconociendo que la participación ciudadana en la definición de políticas públicas y la vigilancia de las decisiones públicas se establece como un derecho ciudadano y un paso necesario para una efectiva democratización.

CONSIDERACIONES FINALES

El objetivo principal de este trabajo es comprender la dinámica de la gobernanza pública en el contexto de la participación social y política en Brasil, centrándose en la interacción entre el Estado y la sociedad civil, gobierno y ciudadano. El problema central enfrentado aquí, que desafía a los círculos académicos en un enfoque interdisciplinario, fue preguntarse cómo el ideal democrático se puede realizar efectivamente a través de nuevas interconexiones entre ciudadanía y representación política, es decir, cómo hacerlo posible en el contexto de la gobernanza pública y participación democrática de forma viable, sostenible y eficaz.

Por lo tanto, la relevancia de este estudio radica en el potencial de contribuir a la comprensión de la realidad de los municipios brasileños en términos de capacidad para implementar modelos de gobernanza participativa y buena gestión desde la perspectiva de la confianza ciudadana en las instituciones, mediante la revisión de la literatura seleccionada para sustentar el enfoque teórico sobre el tema y la recopilación de documentación y datos estadísticos disponibles. En respuesta a la pregunta de esta investigación: ¿Cuáles son los aspectos determinantes para la definición de un modelo de gobernanza participativa en los municipios brasileños que contribuyan a la buena administración y al establecimiento de la confianza ciudadana en las instituciones?, las principales conclusiones se destacan a continuación:

1. Inicialmente, entiendo que la realidad de la gobernanza pública en Brasil ha sido y sigue siendo fuertemente afectada por un proceso histórico e isomórfico de incorporación de principios, lineamientos y "recomendaciones" internacionales no necesariamente adaptables o justificables como solución a los problemas que enfrentan los municipios brasileños, especialmente en lo que se refiere a la planificación, ejecución y fiscalización de políticas públicas y la lucha contra la corrupción. Ni siquiera existe una justificación metodológica para la implementación de medidas y recomendaciones importadas de un contexto adverso a la realidad brasileña, derivadas de una visión neoliberal y esencialmente de mercado. Como se demuestra en este trabajo, las políticas económicas incorporadas a fines del siglo XX fueron desastrosas, incluidos efectos político-ideológicos que transformaron el sentido político de la sociedad civil, la participación y la ciudadanía en Brasil, pero que siguen orientando el posicionamiento de los órganos de

control oficiales.

2. La insistencia del TCU en recomendar la construcción de un “gobierno corporativo” ha generado una confusión sobre el propósito de la gobernanza pública en Brasil y especialmente sobre qué aspecto podría tomarse en consideración para atender el “interés local” en los municipios brasileños. Ocurre que el modelo de gobernanza “impuesto” por el órgano de control no sirve como solución definitiva a las distintas realidades y sus idiosincrasias. De hecho, las reformas estructurales en los países en desarrollo responden de manera diferente a los contextos de las reformas estructurales en los países en desarrollo, porque diferentes factores políticos, sociales y económicos desafían las iniciativas de una gobernanza global basada en el discurso hegemónico de las grandes potencias.

3. Los índices de gobernanza municipal analizados reflejan gran parte de este escenario, que, sin una base teórica o metodológica, no mide de manera consistente ningún aspecto de la realidad de los municipios brasileños relacionado con el control social o la gobernanza participativa. Con efecto, se pierde la oportunidad de ampliar la mirada interdisciplinaria, sistémica e integradora sobre el tema de la gobernanza pública en el contexto de los municipios brasileños. Por tanto, entiendo que esta es una oportunidad para considerar otros factores, principalmente la evaluación de la capacidad para implementar la gobernanza participativa, o sea, la participación de la sociedad en la definición de políticas públicas y el control social.

4. Con respecto a los principales desafíos para la implementación de la gobernanza participativa, se destacaron y analizaron los siguientes: ausencia de liderazgo sistemático; la trivialidad y la restricción a la participación; falta de articulación popular; límites de los modelos estandarizados de gobernanza participativa; falta de efectividad de los mecanismos de participación social; cambio de voluntad política; índices de gobernanza inadecuados; transparencia y control social ineficaces; y desviación del propósito de la participación social. Si bien todos estos desafíos son relevantes, se destaca la falta de orientación o "recomendación" por parte de los órganos de control oficial para promover la participación social a través de mecanismos de gobernanza participativa, ya que la participación social es fundamental para la vigilancia de las decisiones públicas. Además, la razón para evitar la desconfianza generalizada hacia la población y dismantelar los fundamentos de la democracia radica en la capacidad de los Estados democráticos de ser

transparentes o, en otras palabras, de prestar atención a la confianza de los ciudadanos y sus interrelaciones con las instituciones gubernamentales.

5. En cuanto a las principales oportunidades para la implementación de la gobernanza participativa, se destacaron los siguientes aspectos: confianza de los ciudadanos; resultados significativos; reconocimiento de nuevas fuerzas; diseño institucional de la gobernanza participativa; menos jerarquía, más participación; puentes con las redes locales; institucionalización de los espacios de participación; utilización del potencial de las nuevas tecnologías digitales; visión de futuro; visión sistémica e integrada; capacidad de hacer cosas que no dependen del poder del gobierno; y transparencia y rendición de cuentas. Con relación a este conjunto de oportunidades, entiendo que es importante resaltar el primer aspecto, la “confianza de los ciudadanos”, ya que es la base de todos los demás y justifica la existencia de los gobiernos y sus acciones. Además, solo será posible mantener instancias de gobernanza válidas, sostenibles y eficaces si se confía en las instituciones.

6. La gobernanza pública desde la perspectiva de la participación ciudadana abre una serie de posibilidades para enfrentar la crisis de representación política en Brasil, además de brindar un recurso potencial para hacer alternativas sostenibles de democratización de espacios de poder fuertemente afectados por circunstancias políticas y económicas en la actualidad. Este estudio partió de la premisa de que cuanto mayor y cualificada la participación ciudadana en los procesos de gobernanza pública, mayor será la eficiencia, transparencia e integridad en la dinámica administrativa en términos de desempeño y responsabilidad, mayor será el reconocimiento y credibilidad de las instituciones, lo que conducirá al establecimiento de un círculo virtuoso de integridad de los representantes y de confianza de los ciudadanos.

Finalmente, las limitaciones de este estudio se pueden resumir en la necesidad de profundizar las investigaciones sobre los determinantes para el reconocimiento del “éxito” o “fracaso” de las experiencias de participación desarrolladas. Aunque sin la intención de abordar el tema en su plenitud, debido a su natural complejidad, fue posible aportar contribuciones teóricas y prácticas a través de un análisis crítico del discurso hegemónico de la gobernanza pública en Brasil, especialmente para la comprensión del contexto de los municipios brasileños, además de aportar *insights* para futuras

investigaciones relacionadas con las estrategias que involucran la confianza ciudadana a través de la gobernanza participativa.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abers, Rebecca Neaera; Keck, Margaret E. (2008). *Representando a diversidade: Estado, sociedade e "relações fecundas" nos conselhos gestores*. Caderno CRH, Salvador, v. 21, nº 52, p. 99-112.

Abreu, Welles M. de; Gomes, Ricardo C. (2018). *Medindo o nível da influência colaborativa dos stakeholders e das ações de orçamento aberto*. Revista de Administração Pública, v. 52, nº 4, p. 593-609.

Abrucio, Fernando L. (2006). Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: Bresser Pereira, L. C.; Spink, P. (Org.) *Reforma do Estado e Administração Pública gerencial*. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV. p. 173-99.

Albuquerque, Antônio José Leite de; Salem, Ione; Moura, Rodrigo Neves; Martins, Humberto Falcão; Porto, Gilberto (2017). *Índice CFA de governança municipal*. Governança em Ação - Práticas Inovadoras para Melhores Resultados na Administração Pública, Publix, vol. 8, cap. 2, p. 49-62.

Almeida, Maria H. T. (2001). *Federalismo, democracia e governo no Brasil: ideias, hipóteses e evidências*. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais - BIB, São Paulo, nº 51, p. 13-34.

Andrews, Matt (2008). *The good governance agenda: beyond indicators without theory*. Oxford Development Studies. Taylor & Francis Journals, vol. 36, nº 4, p. 379-407.

Archibugi, D. (2004). *Cosmopolitan Democracy and its Critics: a review*. EJIR, nº 10, p. 437-473.

Arendt, Hannah (2011). *Sobre a revolução*. São Paulo: Companhia das Letras.

Avritzer, Leonardo (2007). *Modes of Democratic Deliberation: Participatory Budgeting in Brazil*. In: *Democratizing democracy. Beyond the liberal democratic canon*, cap. 12. Edited by Santos, Boaventura de Souza. London, New York: Verso.

Baiocchi, Gianpaolo (2005). *Militantes como Cidadãos: a política da democracia participativa em Porto Alegre*. Stanford, CA: Stanford University Press.

Baracho, José Alfredo de O. (1995). *O princípio da subsidiariedade: conceito e revolução*. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, nº 200, p. 21-54.

Bastos, Celso Ribeiro (1998). *Curso de direito constitucional*. 19ª ed., São Paulo: Saraiva, 499 p.

Birdsall, Nancy; De la Torre, Augusto; Caicedo, Felipe Valencia (2010). *The Washington Consensus. Assessing a Damaged Brand*. The World Bank. Center for Global Development Policy Research Working Paper 5316.

Bobbio, Luigi (2019). Designing effective public participation. *Policy and Society*, vol. 38, p. 48-57.

Bobbio, Norberto (1986). *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica.

Bobbio, Norberto (1989). *Liberalismo y democracia*. 15ª edición. México: Fondo de Cultura Económica.

Bresser-Pereira, Luis C. (2001). Reforma de la nueva gestión pública: ahora en la agenda de América Latina, sin embargo... *International Journal of Political Studies*, nº 3, p. 143-166.

Bresser-Pereira, Luiz C. (2003). *O segundo consenso de Washington e a quase-estagnação da economia brasileira*. Revista de Economia Política, vol. 23, nº 3, p. 343-375.

Bustos Gisbert, Rafael (2007). *Corrupción de los gobernantes, responsabilidad política y control parlamentario*. Teoría y realidad constitucional, nº 19, p. 135-161.

Bustos Gisbert, R. (2017), *Calidad democrática. Reflexiones constitucionales desde la teoría, la realidad y el deseo*, Marcial Pons - Fundación Manuel Giménez Abad.

Burchell, Graham; Gordon, Colin; Miller, Peter (editors) (1991). *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*. Chicago University Press, 318 p.

Cabannes, Yves (2014). *Contribution of Participatory Budgeting to provision and management of basic services: municipal practices and evidence from the field*. IIED Working Paper. IIED, London.

Cabete, Marcel A. Farha (2019). *O Município na Constituição Federal de 1988 e suas repercussões no federalismo brasileiro*. JUS. Revista web.

Carneiro, R.; Menicucci, T. M. G. (2011). *Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes*. Brasília, IPEA.

Cavalcante, Pedro L. C.; Pires, Roberto R. C. (org.) (2018). *Boletim de Análise Político-Institucional - Governança Pública*. nº 19, Brasília: IPEA.

Cavalcante, Pedro L. C. (2018). *Convergências entre a Governança e o Pós-Nova Gestão Pública*. In: *Boletim de Análise Político-Institucional - Governança Pública*. nº 19, Brasília: IPEA.

Christensen, T.; Laegreid, P. (2012). *Governance and administrative reforms*. In: Levi-Faur, D. (Ed.). *The Oxford Handbook of governance*. Oxford: Oxford University Press. p. 255-267.

Cleveland, Harlan (1972). *The Future Executive: A Guide for Tomorrow's Managers*. New York: Harper & Row.

Council of Europe (2011). *On the notions of "good governance" and "good administration"*. Commission for Democracy Through Law. Venice Commission. Study nº 470.

Cruz, Nuno F. da; Marques, Rui Cunha (2011). *Índice de governança municipal: utilidade e exequibilidade*. 8º Congresso Nacional de Administração Pública – Instituto Nacional de Administração (INA), Portugal, p. 218-234.

Dagnino, Evelina (2004). *Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa*. *Política e Sociedade*, vol. 3, nº 5, p. 139-164.

Dallari, Dalmo de A. (2016). *Elementos de teoria geral do Estado*. 33ª ed., São Paulo: Saraiva, p. 304.

Evans, P.; Sewell, W. (2012). *Neoliberalism: policy regimes, international regimes, and social effects*. In: Hall, P.; Lamont, M. (orgs.). *Social resilience in the neoliberal era*. Cambridge: Cambridge University.

Fedozzi, Luciano; Ramos, Marília P.; Gonçalves, Fernando G. de (2020). *Orçamentos Participativos: variáveis explicativas e novos cenários que desafiam a sua implementação*. Revista Sociologia Política, vol. 28, nº 73.

Frederickson, H. George (2004). *Whatever happened to public administration? Governance, governance everywhere*. Institute of Governance Public Policy and Social Research. Queen's University, Working Paper QU/GOV/3/2004.

Freitas, Leana Oliveira (2015). *Políticas públicas, descentralização e participação popular*. Revista Katálysis, vol. 18, nº 1, p. 113-122.

Freeman, J.; Quirke, S. (2013). *Understanding E-Democracy Government-Led Initiatives for Democratic Reform*. JeDEM - EJournal of EDemocracy and Open Government, vol. 5, p. 141-154.

Fung, Archon; Wright, Erik O. (2003). *Thinking about empowered participatory governance*. In: Fung, Archon; Wright, Erik Olin, *Deepening democracy: institutional innovations in empowered participatory governance*. London: Verso.

Fung, Archon (2015). *Putting the public into governance: The Challenge of Citizen Participation and its Future*. Public Administration Review, vol. 75, p. 513-522.

Gaetani, Francisco; Nogueira, Ronaldo Alves (2018). *Boletim de Análise Político-Institucional - Governança Pública. A Questão do Controle no Debate de Governança Pública*. nº 19, Brasília: IPEA.

Goulart, Jeferson L.; Troian, Alessandra; Quispe, Jordy N. (2020). *Observatórios Sociais e sua Importância para a Gestão Pública na Região Sul do Brasil*. Editora Unijuí, nº 45, p. 113-128.

Habermas, Jürgen (1998). *Facticidad y validez: sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid, Trotta.

Halachmi, Arie (2011). *Promesas imaginadas versus desafíos reales para la gestión del desempeño público*. Revista Internacional de Productividad y Gestión del Desempeño, vol. 60.

Held, David (2006). *Models of Democracy*. Polity, cap. 10-11.

Hermany, Ricardo (2006). *Novos paradigmas da gestão pública local e do direito social: a participação popular como requisito para a regularidade dos atos da administração*. In: REIS, Jorge Renato; LEAL, Rogério Gesta (Orgs.). *Direitos sociais & políticas públicas: desafios contemporâneos*, tomo 6. p. 1731-1754, Santa Cruz do Sul: EDUNISC.

Hermany, Ricardo; Costa, Dartagnam L. (2009). *A necessária superação do modelo representativo hegemônico na construção do empoderamento social local*. Revista do Direito, p. 78-91.

Hermany, Ricardo (2012). *Município na Constituição - Poder Local no Constitucionalismo Luso-Brasileiro*. Editora Juruá, 166 p.

Hilmer, Jeffrey D. (2010). *The State of Participatory Democratic Theory*. New Political Science, University of British Columbia, vol. 32, nº 1, p. 43-63.

Keane, John (2009). *The Life and Death of Democracy*. Simon & Schuster UK. Edição do Kindle.

Keane, John (2018). *Power and Humility: the future of monitory democracy*. Cambridge University Press. Edição do Kindle.

Kettl, Donald F. (2005). *A revolução global: reforma da administração do setor público*. In: Bresser-Pereira, L. C.; Spink, P. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV. pp. 75-121.

Kirk, Emerson; Nabatchi, Tina; Balogh, Stephen (2012). *An integrative framework for collaborative governance*. Journal of Public Administration Research and Theory, v. 22, nº 1, p. 1-29.

Kooiman, J.; Van Vliet, M. (1993). *Governance and Public Management*. In K. Eliassen and J. Kooiman (eds), *Managing Public Organisations: Lessons from Contemporary European Experience*, London: Sage.

Manin, Bernard (1997) *The principles of representative government*. Cambridge: Cambridge University Press.

Manin, Bernard; Przeworski, Adam; Stokes, Susan C. (1999). *Elections and representation*. In: Przeworski, Adam; Stokes, Susan C.; Manin, Bernard (Eds.). *Democracy, accountability, and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

Mathias, Maria I. da C. (2020). *OCDE e Governança Pública: o Brasil está apto a integrar a organização?* Boletim de Economia e Política Internacional – BEPI, nº 28.

Matias-Pereira, José (2010). *A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro*. Administração Pública e Gestão Social - APGS, vol. 2, nº 1, p. 110-135.

Nevado-Batalla Moreno, Pedro Tomás (2017). *Algunas reflexiones sobre formación y control de las decisiones públicas*. La Administración al Día INAP.

O'Donnell, G. (1991). *Democracia Delegativa?* Novos Estudos – CEBRAP. v. 1, n. 31, p. 25-40.

Oliveira, Antônio Cândido de (2005). *A democracia local: aspectos jurídicos*. Coimbra: Coimbra Editora, 151p.

Oliveira, A. Gonçalves de; Pisa, Beatriz J. (2015). *IGovP: índice de avaliação de governança pública – instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão*. Revista de Administração Pública, vol. 49, nº 5, p. 1263-1290.

Oliveira, Celso M. de; Lopes, Dulce; Sousa, Isabel C. N. (2018). *Direito à participação nas políticas urbanísticas: avanços após 15 anos de estatuto da cidade*. Revista Brasileira de Gestão Urbana, p. 322-334.

Ostry, Jonathan D.; Loungani, Prakash; Furceri, Davide (2016). *Neoliberalism: Oversold?* International Monetary Fund (FMI). Finance & Development, vol. 53, nº 2.

Ostrom, Elinor (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Actions*. Cambridge: Cambridge University Press.

Pateman, Carole (2012). *Participatory Democracy Revisited*. Perspectives on Politics, vol. 1, p. 7-19.

Pearce, Jenny (2010). *Introduction*. In: Jenny Pearce (Org.), *Participation and Democracy in the Twenty-First Century City*. New York: Palgrave Mcmillan, p. 1-33.

Pierre, Jon; Peters, B. Guy (2000). *Governance, Politics and the State (Political Analysis)*. Macmillan Education UK. Versión Kindle.

Pugh, Michael (2005). *The political economy of peacebuilding: a critical theory perspective*. International Journal of Peace Studies, vol. 10, nº 2, p. 23-42.

Rocha, Enid (2008). *A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios*. In: *20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafio da seguridade social*. Vaz, Flavio Tonelli; Musse, Juliano Sander; Santos, Rodolfo Fonseca (Coords.), ANFIP, p. 131-148.

Rhodes, R. (1996). *The New Governance: Governing without Government*. Political Studies, nº 44, pp. 652-67.

Romão, Wagner de Melo (2015). *Reflexões sobre as dificuldades da implementação da participação institucional no Brasil*. In: *Ideias - Políticas Públicas no Brasil: uma agenda de pesquisa*, vol. 6, nº 2, Campinas: UNICAMP.

Rosanvallon, Pierre (2006). *Democracia y desconfianza*. Revista de Estudios Políticos (nueva época), nº 134, Madrid, p. 219-237.

Rosanvallon, Pierre; Goldhammer, Arthur (2008). *Counter-Democracy: Politics in an Age of Distrust (The Seeley Lectures)*. Cambridge University Press. Edição do Kindle.

Santos, Boaventura de S. (2002). *Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva*. In: *Democratizar a Democracia: os caminhos para a democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Santos, Boaventura de S. (2007). *Para além do Pensamento Abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes*. Revista Crítica de Ciências sociais.

Santos, Boaventura de S.; Avritzer, Leonardo (2007). *Opening Up the Canon of Democracy*. In: *Democratizing democracy. Beyond the liberal democratic canon. Introduction*. Edited by Santos, Boaventura de Souza. London; New York: Verso.

Secchi, Leonardo (2009). *Modelos organizacionais e reformas da administração pública*. Revista de Administração Pública, v. 43, nº 2, p. 347-369.

Sending, Ole J.; Neumann, Iver B. (2006). Governance to Governmentality: Analyzing NGOs, States, and Power. *Estudos Internacionais Trimestral*, vol. 50, nº 3, p. 651-672.

Schumpeter, Joseph A. (1961). *Capitalismo, socialismo e democracia*. Tradução de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.

Stepan, Alfred (1999). *Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem e ampliam o poder do Demos*. Dados, nº 42, Rio de Janeiro: IUPERJ, p. 197-252.

Stiglitz, J. E. (2008). *Is there a Post-Washington Consensus?* In: Serra, N.; Stiglitz, J. E. (eds.). *The Washington Consensus reconsidered: toward a new global governance*. Oxford: Oxford University, p. 41-56.

Stoker, Gerry (1998). *Governance as theory: five propositions*. *International Social Science Journal*, nº 50, p. 17-28, version reimpressa em 2019 por John Wiley & Sons Ltd.

Subirats, Joan (2016). *El poder de lo próximo. Las virtudes del municipalismo*. Los Libros de la Catarata, 128 p.

Thorstensen, Vera; Nogueira, Thiago (2020). *Governança Pública: a evolução do tema na OCDE e as diretrizes para o Brasil*. FGV – Fundação Getúlio Vargas. Working Paper 532, n. 27.

Urbini, Nadia (2008). *Representative Democracy: Principles and Genealogy*. The University of Chicago Press. Chicago and London. Edição do Kindle.

Ventura, Carla A. A.; Miwa, Marcela J.; Serapioni, Mauro; Jorge, Márcia S. (2017). *Participatory culture: citizenship-building process in Brazil*. *Interface (Botucatu)*, nº 21, p. 907-920.

Vieira, Oscar V. (2018). *A batalha dos poderes: da transição democrática ao mal-estar constitucional*. São Paulo: Companhia das Letras.

Vadlamannati, Krishna C.; Cooray, Arusha (2016). *Do freedom of information laws improve bureaucratic efficiency? An empirical investigation*. Oxford Economic Papers 68, p. 968-93.

Weber, Max (1978). *Parliament and Government in a Reconstructed Germany*. In *Economy and Society*. Berkeley: University of California Press.

Wolkmer, Antonio C.; Melo, Milena P. (org.) (2013). *Constitucionalismo Latino-Americano - Tendências Contemporâneas*. Juruá, 218 p.

Zagha, Roberto; Nankani, Gobind (orgs.) (2005). *Economic growth in the 1990s: learning from a decade of reform*. The World Bank.

Zepeda, Rodríguez J. (2004). *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). Cuadernos de Transparencia nº 4.

REFERENCIAS LEGALES

Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Accedido en 30 de mar. 2021.

Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm.

Accedido en 30 de mar. 2021.

Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. *Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal.* Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Accedido en 30 de mar. 2021.

Lei 13.460, de 26 de junho de 2017. *Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública.* Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm. Accedido en 30 de mar. 2021.

Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (2000). *Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.* Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Accedido en 30 de mar. 2021.

Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009 (2009). *Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000.* Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm. Accedido en 30 de mar. 2021.

Ley nº 10.257, de 10 de julio de 2001, regula los artículos 182 y 183 de la Constitución Federal de 1988 y establece los lineamientos generales de política urbana. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Accedido en 30 de mar. 2021.

Projeto de Lei nº 128, de 4 de fevereiro de 2019 (2019). *Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS.* Câmara dos Deputados. Disponible en:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01gyl6lihbykhrpshe5nimrzf406541.node0?codteor=1706921&filename=PL+128/2019.

Accedido en 30 de mar. 2021.

INFORMES ESTADÍSTICOS Y MANUALES

Casa Civil da Presidência da República (2018a). *Avaliação de Políticas Públicas: guia prático de análise ex post*. vol. 2. Brasília. Disponible en: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guiaexpost.pdf/view>. Accedido en 22 de mar. 2021.

Casa Civil da Presidência da República (2018b). *Guia da Política de Governança Pública*. Disponible en: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/guia-da-politica-de-governanca-publica>. Accedido en 22 de mar. 2021.

CFA (2020). *Índice CFA de Governança Municipal (IGM-CFA)*. Conselho Federal de Administração. Disponible en: <https://igm.cfa.org.br/>. Accedido en 18 de mar. 2021.

CIPFA (2004). *The good governance standard for public services*. Chartered Institute of Public Finance and Accountancy. Disponible en: <https://www.jrf.org.uk/sites/default/files/jrf/migrated/files/1898531862.pdf>. Accedido en 22 mar. 2021.

CNM (2017). *Guia para Integração dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável nos Municípios Brasileiros – Agenda 2030*. Confederação Nacional de Municípios. Gestões municipais 2017-2020 – Brasília, DF: CNM. Disponible en: <https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Como%20promover%20a%20boa%20governan%C3%A7a%20na%20gest%C3%A3o%20municipal.pdf>. Accedido en 18 de mar. 2021.

CNM (2018). *Como promover a boa governança na gestão municipal*. Confederação Nacional de Municípios. Brasília, DF: CNM. Disponible en: <https://www.local2030.org/library/332/Guia-para-a-Integracao-dos-Objetivos-de-Desenvolvimento-Sustentavel-nos-Municipios-Brasileiros.pdf>. Accedido en 18 de mar. 2021.

CNM (2020). *Índice de Desenvolvimento Municipal Sustentável - IDMS*. Confederação Nacional de Municípios. Brasília, DF: CNM. Disponible en: <https://www.cnm.org.br/municipios/idms>. Accedido en 18 de mar. 2021.

Commission on Global Governance (1995). *Global Governance. Our Global Neighborhood*. The Report of the Commission on Global Governance. OUP, Cap. 1. Disponible en: <http://www.gdrc.org/u-gov/global-neighbourhood/>. Accedido en 21 de mar. 2021.

COSO (2004). *Enterprise risk management: integrated framework*. Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. Disponible en: <http://www.coso.org/guidance.htm>. Accedido en 22 mar. 2021.

IBAM (2020). *Manual do prefeito*. Instituto Brasileiro de Administração Municipal. 16ª EDIÇÃO. Disponible en: http://www.ibam.org.br/media/arquivos/estudos/Manual_Prefeito_16edicao_2020.pdf. Accedido en 18 de mar. 2021.

IBGC (2015). *Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa*. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. 5ª ed. Disponible en: <https://conhecimento.ibgc.org.br/Paginas/Publicacao.aspx?PubId=21138>. Accedido en 30 de mar. 2021.

IBGC (2017). *Gerenciamento de Riscos Corporativos: evolução em governança e estratégia*. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. Disponible en: <https://conhecimento.ibgc.org.br/Lists/Publicacoes/Attachments/21794/Riscos%20cad19.pdf>. Accedido en 30 de mar. 2021.

IBGE (2020). *Projeção da população do Brasil e das Unidades da Federação*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponible en: https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/index.html?utm_source=portal&utm_medium=popclock&utm_campaign=novo_popclock. Accedido en 18 de mar. 2021.

IFAC (2001). *Governance in the public sector: a governing body perspective*. International Federation of Accountants. In: International public sector study n. 13. Disponible en: <http://www.ifac.org/sites/default/files/publications/files/study13-governance-in-th.pdf>. Accedido en 22 mar. 2021.

IFAC (2013). *Comparison of principles*. Disponible en: <http://www.ifac.org/sites/default/files/publications/files/Comparison-of-Principles.pdf>. Accedido en 22 mar. 2021.

IGCP (2020). *Governança pública municipal: Transformando sua administração*. Instituto Latino-Americano de Governança e Compliance Público, Brasília: NT Editora.

IIA (2020). *Modelo das Três Linhas de Defesa do IIA: uma atualização das Três Linhas de Defesa*. Tradução: Instituto de Auditores Internos do Brasil. Disponible en: <https://iiabrasil.org.br/korbilload/upl/editorHTML/uploadDireto/20200758glob-th-editorHTML-00000013-20072020131817.pdf>. Accedido en 22 mar. 2021.

INTOSAI (2019). *Evaluation of Public Policies*. The International Organization of Supreme Audit Institutions. Disponible en: <https://www.issai.org/pronouncements/guid-9020-evaluation-of-public-policies/>. Accedido en 22 mar. 2021.

IPEA (2018). *Avaliação de Políticas Públicas: guia prático de análise ex ante*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, vol. 1. Brasília. Disponible en: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180319_avaliacao_de_politicas_publicas.pdf. Accedido en 30 de mar. 2021.

Ministério da Economia (2020). *Guia Técnico de Gestão Estratégica v1.0*. Brasília. Disponible en: <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-e-manuais/guia-tecnico-de-gestao-estrategica>. Accedido en 30 de mar. 2021.

MPF (2016). *Índice de Transparência – Governos Municipais*. Ministério Público Federal. Disponible en: <http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking/mapa-da-transparencia/ranking/resultados>. Accedido en 22 mar. 2021.

NAO (2003). *Public sector governance: better practice guide*. Australian National Audit Office. Framework, processes and practices. Disponible en: <https://www.anao.gov.au/work?query=Publications%20Better%20Practice%20Guides%20Public%20Sector%20Governance>. Accedido em 22 mar. 2021.

OCDE (2017). *Confianza y políticas públicas: cómo una mejor gobernanza puede ayudar a reconstruir la confianza pública*. Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo. Disponible en: <https://www.oecd.org/corruption-integrity/reports/trust-and-public-policy-9789264268920-en.html>. Accedido en 30 mar. 2021.

OCDE (2017). *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública*. Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo. Disponible en: <https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf>.
Accedido en 21 mar. 2021.

OCDE (2018). *Proyecto de marco de políticas sobre buena gobernanza pública*. Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo. Disponible en: <https://www.oecd.org/governance/policy-framework-on-sound-public-governance/>.
Accedido en 22 mar. 2021.

OCDE (2019). *La Integridad Pública en América Latina y el Caribe 2018-2019*. Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo. Disponible en: <https://www.oecd.org/gov/ethics/integridad-publica-america-latina-caribe-2018-2019.pdf>. Accedido en 22 mar. 2021.

OCDE (2019). *Recomendación del Consejo sobre liderazgo y competencia en la función pública*. Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo. Disponible en: <https://www.oecd.org/gov/pem/recommendation-on-public-service-leadership-and-capability-pt.pdf>. Accedido en 30 mar. 2021.

OCDE (2020). *Manual de integridad pública de la OCDE*. Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo. Disponible en: <https://www.oecd.org/corruption-integrity/reports/oecd-public-integrity-handbook-ac8ed8e8-en.html>. Accedido en 21 mar. 2021.

OCDE (2020). *Panorama general de las administraciones públicas: América Latina y el Caribe*. Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo. Disponible en: <https://www.oecd.org/publications/panorama-das-administracoes-publicas-america-latina-e-caribe-2020-9e6d37a1-pt.htm>. Accedido en 30 mar. 2021.

ONU (2015). *Informe sobre el sector público mundial: gobernanza pública responsable y accountable*. New York: United Nations, 2015. Disponible en: <https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/World%20Public%20Sector%20Report2015.pdf> . Accedido en 21 mar. 2021.

ONU (2018). *Principles of effective governance for sustainable development*. Organización de las Naciones Unidas. Disponible en:

<https://publicadministration.un.org/en/Intergovernmental-Support/CEPA/Principles-of-Effective-Governance>. Accedido en 21 mar. 2021.

ONU (2020). *Relatório do Desenvolvimento Humano 2020*. Organización de las Naciones Unidas. Disponible en: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2020_overview_portuguese.pdf. Accedido en 21 mar. 2021.

Open Government Partnership (2018). *Brazil's 4th National Action Plan (2018-2020)*. Disponible en: [Brazil_Action-Plan_2018-2021_Cycle-Update_EN.pdf](http://www.opengovpartnership.org/files/Brazil_Action-Plan_2018-2021_Cycle-Update_EN.pdf) (opengovpartnership.org). Accedido en 22 mar. 2021.

Secretaria de Governo da Presidência da República (2020). *Guia do novo prefeito. Eixo governança*. SEAF, 1º ed. Brasília. Disponible en: <https://www.gov.br/secretariadegoverno/pt-br/portalfederativo/guiainicio/eixo-governanca/guia-do-novo-prefeito-brasil-eixo-governanca.pdf>. Accedido en 18 de mar. 2021.

SOBRE (2020). *Portal Brasileiro de Dados Abertos*. Disponible en: <http://dados.gov.br/pagina/sobre>. Accedido en 22 mar. 2021. Roberts, Nancy (2008). *The age of direct citizen participation*. Armonk, New York: M. E. Sharpe, 3-17.

STN (2019). *Balanço do Setor Público Nacional (BSPN). Contabilidade e Custos. Dados Abertos*. Secretaria do Tesouro Nacional. Disponible en: <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/contabilidade-e-custos/balanco-do-setor-publico-nacional-bspn>. Accedido en 18 de mar. 2021.

STN (2021). *Relatório de Gestão Fiscal – Estados e Municípios*. Secretaria do Tesouro Nacional. Disponible en: <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/cauc>. Accedido en 18 de mar. 2021.

TCU (2014). *Governança Pública 2014*. Tribunal de Contas da União. Disponible en: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/>. Accedido en 30 de mar. 2021.

TCU (2018a). *Relatório sistêmico sobre transparência pública*. Tribunal de Contas da União. Disponible en: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/fisc-transparencia-relatorio-sistêmico-sobre-transparencia-publica.htm>. Accedido en 22 Mar. 2021.

TCU (2018b). *Relatório sobre transparência pública*. Tribunal de Contas da União. Disponible en: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/fisc-transparencia-relatorio-sistêmico-sobre-transparencia-publica.htm>. Accedido en 22 Mar. 2021.

TCU (2020). *Referencial Básico de Governança Organizacional*. Tribunal de Contas da União. 3ª versão. Brasília. Disponible en: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governanca-no-tcu/referencial-de-governanca.htm>. Accedido en 22 Mar. 2021.

TCU (2021). *Índice Integrado de Governança y Gestión Pública (iGG)*. Tribunal de Contas da União. Brasília. Disponible en: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/levantamento-de-governanca/levantamento-de-governanca.htm>. Accedido en 22 Mar. 2021.

World Bank (1991). *Gestionar el desarrollo: la dimensión de la gobernanza*. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/884111468134710535/pdf/34899.pdf>. Accedido en 22 mar. 2021.

World Bank (2007). *Una década de medición de la calidad de la gobernanza*. Disponible en: <https://etico.iiep.unesco.org/sites/default/files/wbi2007-report.pdf>. Accedido en 22 mar. 2021.

World Bank (2017). *World Development Report 2017 - Governance and the Law*. Disponible en: <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017#>. Accedido en 22 mar. 2021.

World Bank (2020a). *World Development Report 2020: Trading for Development in the Age of Global Value Chains*. Disponible en: <https://issuu.com/world.bank.publications/docs/9781464814570>. Accedido en 22 mar. 2021.

World Bank (2020b). *Indicadores de gobernanza mundial (WGI)*. Disponible en: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>. Accedido en 22 mar. 2021.