

DIME LO QUE QUIERES Y TAL VEZ TE LO HAGA SABER: CAPACIDADES ESTATALES Y TRANSPARENCIA EN LOS MUNICIPIOS BRASILEÑOS

Eduardo Grin*

Paulo Rafael Viegas**

Marco Antônio Carvalho Teixeira***

Alex Bruno Ferreira Marques do Nascimento****

RESUMEN: Este trabajo discute la implantación de instrumentos de transparencia en la gestión municipal brasileña, considerando los datos disponibles para el año de 2019. El artículo se apoya teóricamente en la literatura de capacidades estatales y su doble dimensión: capacidades técnicas y administrativas y las capacidades político-relacionales. La investigación

* Doctorado en Administración Pública y Gobierno (Fundação Getulio Vargas-SP). Profesor y investigador de la Fundação Getulio Vargas de São Paulo en las áreas de federalismo y gobiernos locales. Profesor de la Universidad del Valle (Colômbia) en el Programa de Doctorado en Administración Pública. Fundação Getulio Vargas – Brazil.
eduardo.grin@fv.br.

Orcid: 0000-0002-0488-8487

** Fundação Getulio Vargas – Brazil. pesquisador de pós-doutorado e doutor em Administração Pública e Governo pela Fundação Getulio Vargas (FGV). Pesquisador vinculado ao Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (CEAPG - FGV) e associado ao Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC).

viegas.r.r@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8304-2390>

*** Professor e pesquisador do Departamento de Gestão Pública junto a Escola de Administração de Empresas da Fundação Getulio Vargas de São Paulo (FGV EAESP). Desenvolve pesquisas e consultoria de organismos nacionais e internacionais em temas como: Transparência, Accountability e Controle da administração pública, arranjos cooperativos intergovernamentais, política brasileira e eleições. Fundação Getulio Vargas – Brazil.

marco.teixeira@fgv.br.

Orcid: 0000-0003-3298-8183

**** Universidade Federal de Campina Grande.. Doutor em Administração. Professor Adjunto, Universidade Federal de Campina Grande, UFCG. Unidade Acadêmica de Administração e Contabilidade - UAAC, Programa de Pós-Graduação em Administração/PPGA.

alex.bruno@professor.ufcg.edu.br.

Orcid: 0000-0001-9860-7350

tiene como pregunta clave ¿cómo las capacidades estatales de los municipios brasileños afectan las áreas de gobernanza relacionadas con las políticas públicas de transparencia y acceso a la información? Para contestar esta pregunta, la metodología se organiza por medio de una investigación cuantitativa basada en estadísticas descriptivas y modelos econométricos de regresión multivariada *cross-section* y regresiones logísticas. El análisis realizado muestra que hay capacidades estatales clave como la gestión fiscal y otras igualmente relevantes como el rol de los consejos de políticas públicas ejercido por medio de estos arreglos de participación, además de la educación superior y de post grado de los empleados públicos.

Palabras clave: transparencia; municipio; capacidades estatales; Brasil.

MÉTODO UTILIZADO: investigación cuantitativa basada en estadísticas descriptivas y modelos econométricos de regresión multivariada *cross-section* y regresiones logísticas.

INTRODUCCIÓN

Las administraciones públicas han cambiado sus prácticas de gestión con las crecientes demandas por más transparencia para la sociedad ampliar el control de las acciones gubernamentales. En Brasil, desde 2011 existe la Ley de Acceso a Información obligatoria para todos niveles de gobierno. Todavía, los municipios son los más desafiados para garantizar su implementación, sobre todo los más pequeños. El contexto post pandemia generó un nuevo desafío para los gobiernos locales delante de nuevas demandas de políticas públicas en áreas como salud, empleo, educación e inclusión social en un contexto de reducción de ingresos para la financiación de acciones. Los gobiernos municipales comenzaron a ser demandados por la sociedad por más respuestas. En este escenario, crece la necesidad por más transparencia, pues las ciudades han asumido la responsabilidad por generar acciones en muchos campos de acción.

La federación brasileña es formada por tres órdenes de gobierno autónomos entre sí. Los municipios son los más relevantes en cuanto a la provisión de las más relevantes políticas públicas de bien estar social. La característica federativa clave de la Constitución Federal (CF) de 1988 reside en la expansión de la autonomía política, administrativa y financiera municipal. La principal evolución legislativa respecto a los municipios es el reconocimiento constitucional de su autonomía y capacidad de autoorganización, a través de la elaboración de su propia ley orgánica, su capacidad de autogobierno, autorregulación y autoadministración (Losada, 2008).

Los municipios son entes jurídicos de derecho público y titulares de derechos y obligaciones con poderes para atender los intereses locales de las poblaciones locales (Resende, 2008). De conformidad con los artículos 29 y 30 de la CF, los municipios tienen las siguientes capacidades: autoorganización (deciden acerca de sus Ley Orgánicas), autogobierno (eligen alcalde y concejales), autorregulación (elaboran leyes de acuerdo con sus competencias exclusivas o suplementarias) y autoadministración (para mantener servicios de interés local). A esto se suman la autonomía política, la autonomía financiera, la autonomía legislativa y la autonomía administrativa (Grin, Segatto y Abrucio, 2016). Acorde al artículo 18 de la CF la organización política y administrativa de la Federación comprende la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, todos autónomos entre ellos.

La autonomía municipal es fundamental en varias disposiciones constitucionales que otorgan poderes a los municipios para constituir su propio gobierno, organizar servicios, hacer sus propias leyes y autoadministrarse, acorde al ordenamiento jurídico del país (Pires, 2017). El artículo 23 define varias competencias comunes entre la Unión, estados y municipios (Grin y Fernandes, 2019). En ese ámbito, cualquier nivel de gobierno puede actuar sin que exista la necesidad constitucional y legal que la otra esfera también lo haga (Grin y Abrucio, 2018). Por lo tanto, existen muchas competencias comunes el que fortalece el rol de los municipios y que son relevantes en la implementación de políticas de transparencia.

La investigación evalúa cuatro políticas de transparencia gubernamental en 5533 municipios, el que sirve de base para calificar la comprensión sobre cómo están preparadas las municipalidades para lidiar con estos temas. Estos datos van a ser calificados de acuerdo con las características de los municipios (población, PIB per cápita y de capacidad estatal). Así, se busca presentar cuál perfil de municipio está más habilitado en cuanto a su nivel a manejar dichas políticas por medio de un análisis estadístico. Es utilizada una metodología cuantitativa basada en estadísticas descriptivas para presentar la realidad organizacional de estas áreas en las municipalidades.

También son utilizadas regresiones multivariadas con variables organizacionales y contextuales para identificar los factores explicativos para contestar la pregunta de la investigación. El hallazgo más relevante es que las capacidades estatales no se distribuyen homogéneamente, pues factores como tamaño de la ciudad, región, el nivel de riqueza y variables de naturaleza política generan diferentes efectos en la forma como las acciones de transparencia son organizadas. La investigación muestra que el municipio es el nivel de gobierno que más va a sufrir la cobranza de la sociedad por respuestas concretas para el enfrentamiento de los efectos de la pandemia de forma transparente. La

investigación muestra que esta exigencia está lejana de ser a realidad de muchas ciudades brasileñas.

Las municipalidades en Brasil ampliaron las exigencias de capacidad estatal para responder a sus nuevos roles y responsabilidades a nivel local y en el ámbito de las relaciones intergubernamentales (Grin y Abrucio, 2018; Perry, García y Jimenez, 2014). La descentralización comenzó a convivir con déficits en la estructura administrativa municipal y su éxito estuvo condicionado a las limitaciones institucionales y financieras locales para responder a las cargas asumidas (Souza, 2005). Deficiencias económicas se asocian a la falta de formación técnico-administrativa (Grin, Nascimento, Abrucio y Fernandes, 2018). Por tanto, capacidades estatales son el estoque de recursos con lo cual cuentan los municipios para implementar políticas públicas en términos administrativos, técnicos, institucionales y políticos.

De una parte, gobiernos necesitan de dispositivos organizacionales para implementar sus objetivos basadas en atributos burocráticos y técnicos (Geddes, 1994; Cárdenas, 2010). Por otra parte, capacidades institucionales y políticas son igualmente relevantes (Skowronek, 1984; Evans, 1995), pues definen como el gobierno desarrolla sus vínculos con la sociedad y actores políticos en distintas arenas de políticas públicas. Así, es importante analizar como los municipios brasileños están lidiando con los desafíos de transparencia y acceso a la información en un contexto donde su rol pasa a ser central para el enfrentamiento de los efectos generados pela pandemia. La pregunta de la investigación es: ¿cómo las capacidades estatales de los municipios brasileños afectan las áreas de gobernanza relacionadas con las políticas públicas de transparencia y acceso a la información?

Luego de esta introducción este artículo está así organizado. Inicialmente la revisión de la literatura sobre capacidades estatales. El diseño de la metodología de la investigación sigue presentando los procedimientos estadísticos adoptados. A continuación, la presentación y discusión de los resultados y su diálogo con la literatura de capacidades estatales. El artículo finaliza con algunas breves conclusiones y sugerencias para futuras investigaciones.

CAPACIDADES ESTATALES Y SUS NEXOS CON LA PROMOCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

El debate sobre las capacidades estatales es amplio pues existen varias formas de analizar los instrumentos de acción gubernamental. Sin embargo, algunas preguntas son importantes para enmarcar mejor el concepto: ¿qué se entiende por capacidad estatal? ¿Dónde se ejerce la capacidad estatal? ¿Cómo se expresa la capacidad estatal? ¿Capacidad estatal para qué? ¿Capacidad estatal materializada en decisiones y acciones de quién? (Repetto, 2004).

Asumiendo estos interrogantes como esenciales, en este trabajo, se concibe la capacidad estatal como recursos y habilidades administrativas, políticas, técnicas e institucionales que poseen los municipios con el objetivo de superar las restricciones impuestas por el entorno gubernamental y social para generar valor social y proveer bienes públicos (Completa, 2017; Weiss, 1998).

Este concepto se aborda en la literatura de manera multidimensional (Cingolani, 2013; Grin, 2012). Según Grindle (1996), existen cuatro dimensiones de este concepto: a) capacidad administrativa: eficiencia organizacional para el desempeño de funciones gubernamentales (por ejemplo, la provisión de servicios públicos); b) capacidad institucional: definir las “reglas del juego” que influyen en la regulación económica y el comportamiento político de los actores sociales; c) capacidad técnica: habilidades para formular y administrar políticas; d) capacidad política: existencia de canales legítimos y efectivos para atender conflictos y demandas sociales que dependen de líderes político-administrativos responsables.

En este debate sobre capacidades estatales se destacan dos enfoques: a) la centralidad del Estado para ejercer sus funciones de manera profesionalizada y con foco en la capacidad burocrática, fiscal y coercitiva (la concepción centrada en el estado) y; b) los vínculos creados entre el Estado y la sociedad que se toma como agente activo y relevante en la conformación de las decisiones estatales (la mirada relacional) (Aguiar y Lima, 2019; Cingolani, 2013).

Las capacidades administrativas son condiciones necesarias, pero no suficientes, para lograr los objetivos gubernamentales. La capacidad política –habilidades y recursos para lidiar con las demandas sociales y tomar decisiones– es igualmente importante (Repetto, 2004; Completa, 2017). En este artículo se utilizará el concepto considerando dos dimensiones: capacidades técnico-administrativas y político-institucionales. Primero, aspectos de carácter más gerencial y administrativo, que están en línea con la tradición centrada en el estado (Skocpol, 2002; Skocpol y Finnegold, 1982; Evans, 2003) sobre el papel de la burocracia. En segundo lugar, aspectos de perfil político y cercanos a la visión relacional e de interfaz del Estado con la sociedad, según la visión centrada en el control social en Migdal (1988) o en el enfoque del poder infraestructural (Mann, 1984).

El abordaje de las capacidades a través de una lente administrativa y técnica enfoca las estructuras organizativas del Estado para evaluar sus efectos sobre la sociedad. La evaluación de la capacidad estatal en cuanto a los efectos generados en la sociedad puede estar sesgada por la incapacidad de generar resultados que, al ser variables dependientes, generalmente están influenciados por otros factores (Hanson y Sigman, 2020). Por tanto, una forma de investigar las capacidades estatales es identificar estructuras

organizacionales cuya ausencia o presencia son críticas para que los gobiernos cumplan con sus tareas (Evans, Rueschmeyer y Skocpol, 2002).

Los argumentos de Hildebrand y Grindle (1997) y Geddes (1994) son similares: la construcción de capacidades aumenta el desempeño del gobierno y requiere reforzar atributos de competencia técnica y administrativa. Tres acciones son relevantes: recursos humanos (disponibilidad y formación); desarrollo organizacional (nuevas estructuras administrativas y recursos materiales y tecnológicos) y fortalecimiento de sistemas (administrativo y presupuestario, por ejemplo). Para Ingraham (2007), cinco sistemas de gestión constituyen el núcleo de las capacidades gubernamentales: finanzas, inversión de capital e infraestructura, recursos humanos, tecnología de la información y gestión por resultados.

Recientemente, Batista, Rocha y Santos (2020) resaltan la importancia de la capacidad estatal en el desempeño gubernamental. La calidad del gobierno se considera una pieza clave para abordar problemas sociales y económicos, y puede entenderse como el ejercicio imparcial del poder público, implementando leyes y políticas según lo planeado. Sin embargo, destacan que la imparcialidad no garantiza necesariamente la capacidad suficiente del Estado para proveer servicios públicos de manera efectiva.

En este sentido, el argumento de Batista, Rocha y Santos (2020) se apoya en la premisa según la cual la capacidad estatal se explora en la interacción entre la capacidad extractiva del Estado y la cualificación de su burocracia, así como la autonomía de esta burocracia para ejecutar políticas (Fukuyama, 2013; Marengo, 2017). Esta interacción es fundamental para comprender la eficiencia y efectividad de las acciones gubernamentales. Además, la violación de la imparcialidad puede ocurrir tanto por falta de capacidad de ejecución como por el objetivo de obtener ventajas indebidas a través de la corrupción (Batista, Rocha y Santos, 2020).

Se señala la mala gestión como el comportamiento o decisiones que conducen a un bajo rendimiento, mientras que la corrupción implica la venta de bienes gubernamentales para obtener beneficios personales o electorales, yendo en contra de las reglas del juego (Batista, Rocha y Santos, 2020). Es preciso tener en cuenta que la capacidad estatal es un factor crítico para la calidad del gobierno y para abordar cuestiones de corrupción y mala gestión, destacando la importancia de una burocracia calificada y autónoma en la ejecución de políticas públicas de manera imparcial y eficiente (Batista, Rocha y Santos, 2020).

De esta manera, la capacidad estatal permite implementar las políticas públicas (Cingolani, 2013). Las capacidades fiscales y administrativas sirven a muchas actividades y son dos determinantes clave en el análisis de la fortaleza

de los gobiernos. Siguiendo este enfoque, la evaluación del desarrollo de dichas capacidades puede revelar las prioridades políticas relacionadas con la construcción del Estado. Las capacidades estatales representan competencias burocráticas que aumentan la eficiencia y efectividad de las respuestas gubernamentales, lo que requiere el refuerzo de atributos de competencia gerencial, técnica y administrativa (Grindle, 1997; Enriquez y Centeno, 2012).

Las capacidades político-relacionales y técnico-administrativas condicionan las posibilidades de ejercer el “poder infraestructural” para que el Estado implemente sus acciones. Por tanto, es importante identificar los aspectos esenciales de la eficiencia burocrática, responsables de generar cohesión administrativa (coherencia interna) y las formas en que el Estado actúa junto con la sociedad (la conexión externa). La capacidad transformadora del Estado depende de esta forma dual de actuar que Evans (1995) denomina autonomía insertada.

Para Migdal (1988), las capacidades del Estado incluyen: penetrar en la sociedad, regular las relaciones sociales, extraer recursos y apropiarse o utilizarlos de manera adecuada, lo que implica la capacidad de implementar políticas a través de la movilización de los actores sociales. Siguiendo a Migdal (1988, p. 32), “participación denota uso y acción repetidos y voluntarios en instituciones estatales o autorizadas por el estado”. La penetración en la sociedad se presenta como una variable que depende de la capacidad de canalizar las acciones de las personas para generar comportamientos de acuerdo con normas definidas. En contraste con la visión centrada en el estado, “la clave para explicar la capacidad estatal es la distribución del control social entre varias organizaciones, incluido el estado” (Aguilar y Lima, 2019, p. 3).

En este enfoque, el aparato burocrático es una condición básica para la implementación de las políticas públicas, pero también es necesario que el Estado se pueda relacionar con los actores políticos, económicos y sociales (Completa, 2017). Este enfoque se refiere al concepto de autonomía insertada (Evans, 1995): la intervención del Estado en el ámbito de las políticas públicas se facilitaría si contara con la cooperación de los actores sociales para fortalecer las condiciones de implementación de las políticas. Sin embargo, el Estado sigue siendo capaz de formular sus preferencias y actuar autónomamente.

Para que los gobiernos construyan capacidades es necesario que utilicen sus poderes de agencia para ampliar las posibilidades de una acción más autónoma de acuerdo con sus recursos políticos, legales y administrativos (Bowman y Kearney, 1988; Evans, 1995; Grin, 2012). Estos recursos del poder estatal los convierten en agentes de transformación social: la conexión externa. Entonces, la pregunta no es solo responder ¿quién gobierna?, sino también ¿qué se

gobierna? y como se gobierna? Las dos últimas preguntas proporcionan una medida del poder de la agencia y las posibilidades de acción (Skowroneck, 1984).

Ciertas capacidades se encuentran en el corazón de la organización estatal y, a partir de ellas, se puede hacer una distinción entre “capacidades centrales” y “capacidades de generación de acuerdos”. Las primeras son las competencias esenciales, más orientadas a actividades administrativas, gestión de personas, capacidad de recaudación de impuestos y planificación gubernamental, por ejemplo, que permiten la ejecución de políticas públicas y la prestación de servicios. En cuanto a estos últimos, contribuyen a generar mayores niveles de legitimidad de la acción gubernamental en la sociedad (Kjaer; Hansen y Thomsen, 2002; Bowman y Kearney, 1988; Frederickson y London, 2000).

La capacidad del Estado se manifiesta a través de su dimensión técnico-administrativa y su dimensión política apoyada en instancias gubernamentales que actúan de manera coordinada, haciendo uso eficiente de los instrumentos y tecnologías y estableciendo vínculos con sectores no estatales para ampliar su capacidad de acción en la sociedad (Bertranou, 2012). Según Weiss (1998), se trata de unificar la capacidad burocrática en un modelo analítico con la inmersión estatal en la relación con los actores sociales. En línea con Skocpol (2002), no solo son importantes los recursos organizacionales, sino también la perspectiva tocqueviliana donde el Estado incide en la cultura política y fomenta la formación de acciones políticas con impactos colectivos. El nexo entre atributos organizativos-burocráticos y político-relacionales con los actores políticos, la coordinación gubernamental y la sociedad configuran el concepto de capacidad estatal (Pires y Gomide, 2014), en línea con el argumento de las capacidades internas y externas (Putnam, Leonardi, Nanetti y Pavoncello, 1983).

En resumen, esta literatura busca identificar las condiciones de la administración pública actuar en diversas políticas públicas –el hacer, también llamado *poder para* Weiss (1998), o *insumo* (Migdal, 1988). Así entendido, las capacidades estatales pueden ser consideradas como variables independientes, ya que definen las condiciones para la acción del gobierno y la implementación de las políticas públicas, mientras que los resultados en la generación de valor social son las variables dependientes. En el caso de este artículo, la relación teórica y empírica que buscamos demostrar es si y cuáles capacidades estatales son importantes para que los municipios logren atinjar buenos resultados en sus políticas de transparencia.

METODOLOGÍA Y EL DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

Esta investigación analiza las capacidades estatales que pueden explicar los logros alcanzados por los municipios en sus políticas de transparencia, basada en la pregunta teórica orientadora que busca conocer las dimensiones administrativas, técnicas, institucionales y políticas que pueden influenciar estos resultados. Para atender a este fin, fueron considerados datos de 5333 municipios brasileños como unidad de análisis estadística para el año de 2019.

La investigación utiliza un modelo econométrico de regresión multivariada y regresiones logísticas. La utilización de una regresión *cross section* es una consecuencia de que los datos sobre transparencia gubernamental en los municipios sólo existen para el año de 2019, razón por cual otros modelos como paneles de datos no son posibles. Este es el procedimiento estadístico para verificar si hay asociación entre las variables de capacidades estatales y los resultados municipales logrados en la implementación de los instrumentos de transparencia gubernamental.

Variables dependientes

La investigación trabaja con cuatro variables en los municipios: a) el contenido de la legislación de acceso a la información; b) el contenido de la página de transparencia o sitio web de la prefectura; c) la existencia de una Ley Municipal de Acceso a la Información; d) la existencia de un sitio web de datos abiertos.

Variables independientes

Las variables independientes están organizadas en dos dimensiones teóricas de capacidades estatales: administrativas/técnicas y políticas/institucionales. En la primera están:

- a) Empleados públicos per cápita (Emp_Per_Cap) e educación formal de los funcionarios públicos (Educ_Sup) (Evans y Rauch, 2014; Nistotkaya y Cingolani, 2020; Grindle, 1997). La asociación esperada con las variables dependientes es positiva.
- b) Gestión fiscal (Gest_Fiscal) (Dollery, Kitchen, McMillan & Shah, 2020; Ingraham, 2007). La asociación esperada con las variables dependientes es positiva.
- c) Instrumentos de planificación urbana (Inst_Plan) (Marenco, 2017; Olsen, 2005). La asociación esperada con las variables dependientes es positiva.

En la segunda dimensión están:

- a) Consejos de políticas públicas que son organismos públicos que reúnen representantes gubernamentales y de la sociedad civil para definir acciones para políticas públicas (Consejos) (Hildebrand y Grindle, 1997; Pires y Gomide, 2014). La asociación esperada con las variables dependientes es positiva.

Variables de control

Las variables de control son aquellas que componen el contexto municipal y pueden influir en las posibilidades locales para atinjar resultados en la transparencia. Acorde Enriquez y Centeno (2012), variables socioeconómicas son relevantes, tal como población (Pop_muni) y PIB per cápita (Pib_Per_Cap). Otras variables son igualmente relevantes, tales como niveles de pobreza, educación, salud y desarrollo humano, pero fueron quitadas del modelo una vez que están relacionadas con los resultados que se busca evaluar por medio de las variables dependientes. La inserción de dichas variables generaría un problema de endogeneidad en el modelo. En cuanto a PIB per cápita la asociación esperada con las variables dependientes es positiva, pero con la población la asociación esperada es negativa.

La variable ideología política (Ide_Política), pues la literatura (Hibbs, 1977) argumenta que son partidos de derecha fiscalmente más responsable, porque su énfasis en políticas sociales es menor. La traducción para el tema de transparencia es similar: partidos alineados con posiciones de derecha en el espectro partidista son menos propensas a implementar políticas en esta línea en cuanto aquellos de izquierda toman la transparencia como un tema central para la mejora del control social y de la democracia.

PRESENTACIÓN Y DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS

Esta sección presenta y discute tres tipos de informaciones: a) estadísticas descriptivas; b) los resultados de los modelos multivariados; c) los resultados de las regresiones logísticas.

El panorama general de las ciudades y sus instrumentos de transparencia

Esta sección describe la situación de los municipios y los tipos de instrumentos para fortalecer la transparencia. Sólo 1% de las ciudades poseen Consejos de Transparencia, que en Brasil son órganos compuestos por liderazgos

gubernamentales y representantes de la sociedad. Es decir, el involucramiento de la sociedad es pequeño y, por otra parte, los gobiernos han hecho poco para tal, mismo por qué, en este caso, no hay ninguna ley federal que los obligue. Implantar estos consejos es una decisión de cada municipalidad. Mismo en los 57 municipios donde existen consejos, los números de su funcionamiento no son alentadores: 18 no realizaron ninguna reunión en los últimos 12 meses.

Otro dato, este más positivo, es que 99% de las ciudades divulgan datos presupuestales, siendo 92% por medio de Portales de Transparencia, aunque sólo un 42% por medio de la internet. Por otra parte, sólo un 17,2% poseen sitios de datos abiertos. Respeto a existencia de Leyes de Acceso a la Información (LAI el acrónimo en portugués), esta es la situación de 45% de las ciudades.

De acuerdo con los datos de arriba, mismo donde existe la LAI, el número de ciudades que poseen procedimientos organizados nos es muy significativo, con excepción de plazos para las respuestas de las solicitudes que casi llega a un 40%. Por otra parte, la existencia de órganos y procedimientos para analizar y evaluar las apelaciones de la sociedad es una realidad de muy pocos municipios. El mismo acerca de la existencia de órganos de seguimiento.

El Gráfico 2 muestra el contenido de los sitios webs y/o sitios de transparencia. Los resultados muestran que la información más disponible es acerca de las licitaciones públicas (88% del total). Después, un 78,8% divulga los horarios de atención al público. Luego, datos sobre la estructura organizativa con 75% de las localidades que poseen estos sitios webs. Poco más de la mitad (53%) disponen de informaciones sobre lo que hacen los empleados públicos. Por otra parte, sólo un 48% disponen de informaciones que facultan al público hacer el seguimiento de programas y acciones gubernamentales. En la misma línea, sólo un 35% de las ciudades disponen de instrumentos de FAQs para ayudar los ciudadanos que acceden a los sitios.

Resultados de los modelos estadísticos

Esta sección presenta y discute cuáles son los factores que han influenciado los logros en la implementación municipal de instrumentos de refuerzo a la transparencia. La tabla 1 presenta los resultados de los modelos multivariados cross section.

Basado en las variables de interés sobre las capacidades estatales administrativas y técnicas, la gestión fiscal es muy relevante para explicar la transparencia municipal ($p < 0.01$). Estos resultados son alineados con la literatura: recursos financieros amplían la efectividad de la acción gubernamental junto con la sociedad (Skocpol, 2002). “La capacidad para movilizar ingresos fiscales es la línea de base de las capacidades estatales” (Kjaer, Hansen y Thomsen, 2002: 21 Cardenas, 2010). En el corazón de las

capacidades estatales está la capacidad de cobrar impuestos para financiar bienes públicos y generar ingresos tributarios que provienen de la sociedad (Dinneco y Prado, 2012).

En cuanto al tema de los empleados públicos, la variable funcionarios per cápita no presenta significancia estadística, aunque que la asociación sea positiva y en línea con el que plantea Ingraham (2007). Por otra parte, a escolaridad de los empleados públicos un predictor ($p < 0.05$) del contenido de la LAI. En este caso también, acorde la literatura, sería esperada encontrar esta asociación, ya que capacidad técnica es vinculada con escolaridad como proxy de habilidades y conocimientos. Burocracias profesionales y calificadas son fundamentales para la implementación de las políticas públicas (Kocher, 2010; D'arcy y Nistoskaya, 2020) y para el fortalecimiento de la infraestructura institucional para implantar políticas (Schmitter, Wageman, C. y Obydenkova, 2005).

En el caso de la variable recursos de planificación urbana que evalúa capacidad técnica de los municipios, es un predictor fuerte ($p < 0.01$) en cuanto al contenido del sitio web. La capacidad técnica de planificación es un atributo que proviene de capacidades burocráticas y de fortalecimiento de infraestructura institucional (Marengo, 2017). Este es un importante atributo de capacidad gerencial y técnica para aumentar el desempeño del gobierno (Hildebrand y Grindle, 1997; Geddes, 1994).

En cuanto a las variables de capacidad política, en línea con la literatura, los consejos de políticas públicas son buenos predictores sobre los contenidos de la LAI. La existencia de consejos de políticas públicas es un fuerte predictor de los resultados. En realidad, el ejercicio del control social genera “presión externa” sobre la administración pública que incentiva la creación de estos canales de conexión con la sociedad por la senda que Evans (1995) denomina autonomía incrustada. Siguiendo a Migdal (1988, p. 32), “participación denota uso y acción repetidos y voluntarios en instituciones estatales o autorizadas por el estado”. Esta interlocución con la sociedad es una variable que depende de la capacidad de canalizar las acciones de la sociedad (Aguar e Lima, 2019, p. 3) para ampliar la posibilidad de cooperación de los actores sociales para fortalecer las condiciones de implementación de las políticas (Completa, 2017).

La capacidad política que tengan los municipios de establecer canales institucionalizados de intercambio con la sociedad es una variable relevante para los resultados de la LAI. Los consejos y su rol como espacio de intercambio estatal-social requieren que los gobiernos dispongan de recursos y capacidades para actuar en cooperación con grupos sociales organizados, con el objetivo de actualizar o transformar las políticas públicas y el contexto en el que ocurren (Weiss, 1998; Completa, 2017 Coelho, Guth y Loureiro, 2020).

La variable de control sobre ideología política del partido en el gobierno no es relevante, pues tanto los partidos de izquierda y de centro, cuando comparados con las agremiaciones de derecha. No es posible decir que, acuerdo la literatura, que partidos de izquierda son más orientados para temas de desarrollo y justicia social (Hibbs, 1977) que los de derecha cuyas agendas son más fiscalistas y conservadoras en temas de sostenibilidad. La población es una variable importante y la asociación positiva es alineada con el esperado: cuanto más grande la población más grande la asociación con la implementación de los contenidos de la LAI y de recursos disponibles en el sitio web. El PIB per cápita municipal es un fuerte predictor ($p < 0.01$): cuanto más rica la ciudad, más grande la probabilidad de avances en la LAI y en los instrumentos disponibles en el sitio web.

En resumen, las dimensiones y variables de capacidad estatal y sus nexos con los contenidos existentes en la LAI y en el sitio web muestran que los resultados son más positivos para: a) las ciudades más populosas; b) las ciudades más ricas; c) las ciudades con una gestión fiscal más efectiva, siendo este lo más importante recurso de capacidad estatal asociado con las dos variables dependientes discutidas. El tema de control social es estadísticamente significativo sólo para la LAI, pero en las dos variables la asociación es positiva, en línea con la literatura.

A continuación, son presentados los resultados de los modelos estadísticos donde las variables dependientes son dummy y el modelo utilizado es de regresión logística. La variable educación es un fuerte predictor ($p < 0.01$). Además de la estructura de la burocracia y sus roles, también sus capacidades técnicas son relevantes para generar resultados (Hanson y Sigman, 2020). Por esto, es esencial identificar estructuras organizacionales y conocimientos cuya ausencia o presencia es crítica para que los gobiernos cumplan con sus tareas (Evans, Rueschmeyer y Skocpol, 2002). En esto caso, empleados públicos con educación superior y de post grado son muy importantes para la existencia de instrumentos de transparencia gubernamental, ya que afectan aspectos de carácter más organizativo, gerencial y administrativo (Skocpol, 2002; Skocpol y Finnegold, 1982; Evans, 2003).

También los consejos de políticas como instrumentos de control social son esenciales para la existencia de sitios abiertos y de la LAI, pues la interfaz entre el gobierno y la sociedad es un predictor clave, en línea con Migdal (1988). Es decir, las capacidades relacionales de los gobiernos locales son esenciales para lidiar con las demandas sociales y tomar decisiones que representen y expresen sus intereses (Repetto, 2004; Completa, 2017), además de establecer vínculos para ampliar su capacidad de acción en la sociedad (Bertranou, 2012).

Las capacidades de gestión fiscal, en línea con Dollery, Kitchen, McMillan & Shah, (2020), son buenos predictores de la existencia de la LAI, quizás por qué su implementación correcta requiere una estructura de TICs y personal que depende de recursos financieros más disponibles en las grandes ciudades. Es decir, son más nutridas de *poder para* (Weiss, 1988) o para generar *insumos* (Migdal, 1988) para implementar políticas públicas.

Como analizado arriba, población y PIB per cápita son fuertes predictores, sin embargo, para el caso de la existencia del sitio web, de forma contra-intuitiva, la asociación es negativa. Pero hace sentido, que ciudades más grandes tengan una sociedad más compleja e informada que influye en la mayor propensión a implantar dispositivos de transparencia.

Las demás variables de capacidades administrativas y técnicas no presentan significancia estadística (empleados per cápita e instrumentos de planificación), aunque la asociación sea positiva. También la ideología política (partidos centristas y de izquierda cuando comparados con los de derecha) no son más proclives la implementación de estas políticas en favor de mayor transparencia, distintamente de lo indicado por la literatura (Hibbs, 1977).

Este estudio también refuerza otros hallazgos. La baja capacidad estatal para implementar políticas públicas en gobiernos subnacionales, especialmente en municipios más pequeños, ha sido un tema abordado en investigaciones previas (Grin y Abrucio, 2018). Asimismo, la influencia de la diversidad de arenas, tanto formales como informales, en los procesos de toma de decisiones y producción de normas en diferentes niveles de gobierno, ha sido destacada en estudios anteriores (Bichir, 2018). Este estudio se suma a la literatura existente al mostrar cómo estos factores internos, como la capacidad estatal y la diversidad de arenas de decisión, pueden tener un impacto significativo en la implementación efectiva de políticas de acceso a la información, incluso cuando existe una presión externa para adoptarlas a través de una ley federal. Estos resultados respaldan la idea de que las condiciones internas de los entes federativos y su capacidad institucional juegan un papel clave en la materialización y éxito de las políticas públicas.

CONCLUSIÓN

Esta investigación buscó analizar se variables de capacidad estatal municipal es capaz de explicar el desempeño municipal en cuanto a sus logros en las políticas de transparencia. El tema y el objeto de esta investigación está alineado con los cambios que las municipalidades brasileñas han experimentados, el que requiere más capacidades estatales (Grin y Abrucio, 2018; Perry, García y Jimenez, 2014). Hacia tanto, el trabajo intentó responder la siguiente pregunta: ¿cómo las capacidades estatales de los municipios brasileños afectan las áreas

de gobernanza relacionadas con las políticas públicas de transparencia y acceso a la información? El panorama identificado no es lineal, pues fue posible mostrar que ciertas capacidades son relevantes en cuanto otras no presentan ninguna significancia estadística.

Este trabajo no consigue avanzar en explicaciones sobre como dichas variables influyen los resultados, pues las dinámicas municipales son distintas, de suerte que eso requiere identificar los diferentes mecanismos explicativos que conectan estoques de capacidades con resultados de las acciones proclives en favor de la transparencia municipal. Esta debe una senda de investigación a ser profundizada, el que podría ser desarrollada con estudios de caso que identifiquen mecanismos de capacidades estatales que expliquen cómo funciona los procesos de transparencia gubernamental.

Sin embargo, tomando en cuenta las variables dependientes analizadas, se puede constatar que las ciudades más grandes y ricas, y cuyas capacidades de gestión fiscal son más robustas (Dollery, Kitchen, McMillan & Shah, 2020), es la típica localidad propensa a implantar y desarrollar instrumento de transparencia gubernamental. La existencia de arreglos de control social, como son los consejos de políticas públicas, también debe ser considerados importantes predictores, el que hace sentido lógico: transparencia es un tema muy cercano de la participación ciudadana. Por otra parte, esta variable muestra como las capacidades político-relacionales son tan relevantes como las capacidades administrativas y técnicas. En línea con la literatura, los resultados indican que las “capacidades centrales” y “capacidades de generación de acuerdos” contribuyen a generar mayores niveles de acción gubernamental en la sociedad (Kjaer; Hansen y Thomsen, 2002; Bowman y Kearney, 1988; Frederickson y London, 2000) en favor de la mayor transparencia gubernamental.

Aunque en importancia menor, el conocimiento técnico de los empleados públicos es otro factor que pide destaque. La implantación de políticas públicas de transparencia presenta un mejor desempeño en las ciudades donde es más grande el porcentaje de servidores con educación superior y post grado, el que está alienado con los argumentos de Enriquez y Centeno (2012), Cingolani (2012) y Grindle (1997). Todavía, más empleados públicos no es una condición necesaria para impulsar las políticas de transparencia gubernamental, pues el que importa es el mayor conocimiento técnico.

En conclusión, este estudio aporta nuevos elementos al debate académico al corroborar y reforzar los hallazgos previos sobre la importancia de la capacidad estatal y la diversidad de arenas en la implementación de políticas públicas en gobiernos subnacionales, y cómo estos aspectos pueden interactuar con las presiones externas para influir en los resultados de las políticas de acceso a la información.

A despecho de estos hallazgos que confirman el debate teórico, la investigación tiene límites: a) no existe una base de datos para una investigación longitudinal más allá de modelos cross-section; b) mismo aceptando los modelos logit e cross-section, hay dificultades de encontrar otras variables disponibles para todos los municipios brasileños. Como la implementación de las políticas de transparencia municipal es un proceso reciente en Brasil y, por supuesto, aún en curso, estas son cuestiones claves para avanzar en este campo reciente de investigación sobre los gobiernos locales en el país.

REFERENCIAS

- Aguiar, R. B. & Lima, L. L. (2019). Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração. *BIB: Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, 89, 1-28. doi: 10.17666/bib8905/2019.
- Batista M., Rocha V. & Santos J. L.A. (2020). Transparência, corrupção e má gestão: uma análise dos municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, 54(5), 1382-401.
- Bertranou, J. (2012). *Notas sobre el concepto de capacidad estatal y sus aplicaciones*, Mimeo, ICO/UNGS.
- Bichir, R. M. (2018). Governança multinível. In: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Governança Pública. Brasília: IPEA. *Boletim de Análise Político-Institucional*, (19), 49-56.
- Bowman, A. O'M. y Kearney, R. C. (1988). Dimensions of State Government Capability. *The Western Political Quarterly*, 41 (2), 341-362.
- Cárdenas, M. (2010, octubre). State Capacity in Latin America. Global Economy and Development. Presidential Lecture of the Latin American and Caribbean Economic Association, Buenos Aires, BA: LACEA.
- Carreirão, Y. S. (2014). The Brazilian Party System: A Debate with the Recent Literature. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 14, 255-95. doi.org/10.1590/0103-335220141410
- Coelho, R; Guth, F. & Loureiro M. (2020). Capacidades governamentais municipais e desenvolvimento humano local no Brasil. *Revista do Serviço Público*, 71 (4), 778-808. doi.org/10.21874/rsp.v71i4.4524
- Cingolani, L. (2013). *The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures*. Working Paper Series on Institutions and Economic Growth: IPD WP13. Maastricht, The Netherlands: Maastricht Graduate School of Governance (MGSOG).
- Completa, E. R. (2017). Capacidad estatal: ¿qué tipo de capacidad y para qué tipo de Estado? *PostData. Revista de Reflexión y Análisis Político*, 22 (1), 111-140.
- Dárcy, M. & M. Nistotskaya (2020). State Capacity, Quality of Government, Sequencing and Development Outcomes. En: A. Bågenholm, M. Bahur, M.

- Grimes & B. Rothstein. (ed.). *Oxford Handbook of the Quality of Government* (pp. 757-780). Cambridge, MA: Oxford University Press. doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198858218.013.37
- Dincecco, M. & Prado, M. (2012). Warfare, fiscal capacity, and performance. *Journal of Economic Growth*, 17(3), 71-203. Doi:10.1007/s10887-012-9079-4
- Dollery, B., H. Kitchen, M. McMillan & A. Shah (2020). *Local Public, Fiscal and Financial Governance: An International Perspective*. Switzerland: Pallgrave McMillan. doi.org/10.1007/978-3-030-36725-1
- Enriquez, E. y Centeno, M. A. (2012). State Capacity: Utilization, Durability, and the Role of Wealth vs. History. *International and Multidisciplinary Journal of Social Sciences*, 1 (2), 130-162. doi.org/10.4471/rimcis.2012.07
- Evans, P. (2003). El hibridismo como estrategia administrativa: combinando la capacidad burocrática con las señales de mercado y la democracia deliberativa. *Reforma y Democracia*, 25, 7-32.
- Evans, P. B.; Rueschmeyer, D. y Skocpol, T. (2002). On the road toward a more adequate understanding of the State. En: P. B. Evans, D. Rueschmeyer & T. Skocpol (ed.). *Bringing the state back in* (pp. 346-366). Cambridge: Cambridge University Press. doi.org/10.1017/CB09780511628283.015
- Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy: states and industrial transformation*. Princeton: Princeton University Press, 1995.
- Evans, P. y Rauch, J. E. (2014). Burocracia e crescimento: uma análise internacional dos efeitos das estruturas do Estado “weberiano” sobre o crescimento econômico. *Revista do Serviço Público*, 65 (4), 407-437. doi.org/10.21874/rsp.v65i4.657.
- FIRJAN. Índice Firjan de Gestão Fiscal. Recuperado de: <https://firjan.com.br/ifgf/analises-e-rankings/estudos-e-rankings-ifgf-indice-firjan-de-gestao-fiscal.htm>
- Frederickson, P. y London, R. (2000). Disconnect in the hollow state: The pivotal role of organizational capacity in community-based development organizations. *Public Administration Review*, 60, 230-239. doi.org/10.1111/0033-3352.00083
- Fukuyama, F. (2013). What is governance? *Governance*, 26(3), 347-386. doi: 10.2139/ssrn.2226592
- Geddes, B. (1994). *Politician's Dilemma: building state capacity in Latin America*. Los Angeles: University of California Press.
- Gomide, A. D. A. y Pires, R. (2014). *Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de política públicas*. Brasília, DF: IPEA.
- Grin, E. J., Segatto, C. I. & Abrucio, F. L. (2016). El asociativismo intermunicipal en Brasil. En: D. Cravacuore & A. Chacon (ed.). *El asociativismo intermunicipal en América Latina* (pp. 65-104). Santiago de Chile: Universidad Tecnológica Metropolitana.

- Grin, E. J. y Fernandes, G. A. L. (2019). Capacidades estatales en los municipios brasileños: resultados tímidos en un contexto de autonomía política local y un escenario de dependencia financiera. En: E. J. Grin, E. R. Completa, Carrera-Hernández, A. P. & Abrucio, F. L. (ed.), *Capacidades estatales en gobiernos locales iberoamericanos - actualidad, brechas y perspectivas* (pp. 92-148). Rio de Janeiro, RJ: Editora FGV.
- Grin, E. J. et al. (2018). Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 23 (76) 312-336. doi.org/10.12660/cgpc.v23n76.75417
- Grin, E. J. J e Abrucio, F. L. (2018). Las capacidades estatales de los municipios brasileños en un contexto de descentralización de políticas. *Reforma y Democracia*, 70, 93-126.
- Grin, E. J. e Abrucio, F. L. (2017). La cooperación intermunicipal en Brasil frente al espejo de la historia: antecedentes críticos y la dependencia de la trayectoria después de la creación de la Ley de los Consorcios Públicos. *Revista Políticas Públicas*, 10 (2), 1-27.
- Grindle, M. S. (ed.). (1997). *Getting Good Government: capacity building in the public sector of developing countries*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hanson, J. K. and R. Sigman (2020). Leviathan's Latent Dimensions: Measuring State Capacity for Comparative Political Research. *Journal of Politics* 83 (4), 1-16.
- Hawkins, C. V. (2017). Political Incentives and Transaction Costs of Collaboration Among US Cities for Economic Development. *Local Government Studies* 43 (5), 752-75. doi: 10.1080/03003930.2017.1337568
- Hibbs, D. (1977). Political parties and macroeconomic policy. *American Political Science Review*, 71(4), 1467-1487. doi.org/10.2307/1961490
- Hildebrand, M. E. y Grindle, M. S. (1997). Building Sustainable Capacity in the Public Sector: What can be done? En: M. S. Grindle (Ed.). *Getting Good Government: capacity building in the public sector of developing countries*. (pp. 31-62). Boston, MA: Harvard University Press.
- IBGE Produto Interno Bruto Municipal. Recuperado de: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html?edicao=32575&t=resultados>
- IBGE. MUNIC – Pesquisa de Informações Básicas dos Municípios. Recuperado de: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?=&t=o-que-e>
- IBGE Contagem populacional. <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?edicao=25272&t=resultados>
- Ingraham, P. W. (Ed.). (2007). *In Pursuit of performance: management systems in*

- state and local government*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Kjaer, M.; Hansen, O. H. & Thomsen, J. P. F. (2002). *Conceptualizing state capacity: Testing the Validity of Tax Compliance as a Measure of State Capacity*. Gothenburg: University of Gothenburg.
- Losada, P. R. (2008, noviembre). O Comitê de Articulação Federativa: instrumento de coordenação e cooperação intergovernamental de políticas públicas no Brasil. XIII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires, BA. Argentina.
- Mann, M. (1984). The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. *Archives Européennes de Sociologia*, 25, 185-213.
- Marengo, A. (2017). Burocracias Profissionais Ampliam Capacidade Estatal para Implementar Políticas? Governos, Burocratas e Legislação em Municípios Brasileiros. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, 60 (4), 1025-1058. doi.org/10.1590/001152582017141.
- Mendes, W. A. y Ferreira M. A.M. (2021). A influência da accountability na capacidade estatal, na alocação dos recursos públicos e no desenvolvimento socioeconômico em municípios brasileiros. *Revista de Contabilidade Contemporânea*, 18 (46), 131-147. doi.org/10.5007/2175-8069.2021.e74639
- Migdal, J. S. (1988). *Strong societies and weak states: state-society relations and state capabilities in the Third World*. Princeton: Princeton University Press.
- Nistotskaya, M. y Cingolani, L. (2015). Bureaucratic Structure, Regulatory Quality, and Entrepreneurship in a Comparative Perspective: Cross-Sectional and Panel Data Evidence. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26 (3), 519-534. doi: 10.1093/jopart/muv026
- Olsen, J. P. (2005). Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16 (1), 1-24. doi.org/10.1093/jopart/mui027
- Perry, G., García, E.; Jiménez, P. (2014). *State capabilities in Colombian municipalities: measurements and determinants*. CAF - Working paper N° 2014/08. Cooperación Andina de Fomento.
- Pires, W. (2017). Municipalismo no Brasil: origens, avanços pós-1988 e desafios atuais. *Cadernos Adenauer*, XVII(3), 125-146.
- Putnam, R. D. (1983) et al. Explaining institutional success: The case of Italian regional government. *American Political Science Review*, 77 (1), 55-74. doi.org/10.2307/1956011.
- Repetto, F. (2004). *Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Resende, A. J. C. (2008). Autonomia Municipal e Lei Orgânica. *Cadernos da Escola do Legislativo*, 10 (15), 7-42.

- Schmitter, P. C., Wageman, C. y Obydenkova, A. (2006). Democratización y capacidad del Estado. *Revista Reforma y Democracia* 34, 93-124.
- Skocpol, T. (2002). Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. En: P. B. Evans, D. Rueschmeyer & T. Skocpol (ed). *Bringing the state back in* (pp. 3-43). Cambridge, MA: Cambridge University Press. doi.org/10.1017/CBO9780511628283.002
- Skocpol, T. y Finegold, K. (1982). State Capacity and Economic Intervention in the Early New Deal. *Political Science Quarterly*, 97 (2), 255-278. doi.org/10.2307/2149478
- Souza, C. (2005). Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, 24, 105-121. doi.org/10.1590/S0104-44782005000100008
- Skowroneck, S. (1984). *Building a new American state*. Cambridge: Cambridge University Press, 1984.
- Weiss, L. (1988). *The myth of powerless state*. New York: Cornell University Press.