



EXPERIENCIAS DE GESTIÓN PÚBLICA

El Observatorio Social Do Brasil: Un ejemplo de participación ciudadana en la gestión pública

GUILHERME LIMA DE SENA

El Colegio de la Frontera Norte – Unidad Ciudad Juárez

 orcid.org/0000-0002-6656-9537

gsena.mapds2022@colef.mx

Resumen

Este texto presenta un análisis de la actuación del Observatorio Social do Brasil (OSB) como un ejemplo de participación ciudadana en la gestión pública brasileña. Aborda la evolución de la administración pública y señala la transición hacia un enfoque democrático y participativo que se consolidó con la Constitución Federal de 1988. La creación de observatorios sociales emerge como una herramienta de control social y fiscalización de los recursos públicos. Inicialmente, se aborda la actuación del OSB en la gestión pública y su ejercicio de participación ciudadana. Por consiguiente, se presenta el caso del OSB como una experiencia exitosa y se concluye que la actuación de estos observatorios fortalece la transparencia, legitima el control democrático y contribuye a la eficiencia y reducción del gasto público, destacando su papel complementario a los órganos de control gubernamentales.

Palabras clave: observatorio social, participación ciudadana, gestión pública, control social.

Cómo debe citarse este artículo:

Lima de Sena, G.(2024). EL Observatorio Social Do Brasil: Un ejemplo de participación ciudadana en la gestión pública. *Esfera Pública Revista en Gobernanza y Sociedad*, 2 (4), 118-125. <http://www.esferapublica.mx>

Recibido: 07/02/2024

Aceptado: 04/04/2024

Introducción

La administración pública en Brasil ha experimentado transformaciones significativas a lo largo de su historia, desde la época colonial hasta la actualidad, reflejando modelos administrativos diversos. Los tres principales modelos que marcaron la evolución del aparato estatal brasileño fueron el patrimonialista, el burocrático y el gerencial (Costa y Souza, 2015).

De acuerdo con Aguilar Villanueva (2015), la administración pública contemporánea en México surgió de contextos de crisis y todavía busca corregir los problemas del pasado político y administrativo que vivió el país. Esa similitud también sucedió en Brasil con la dictadura militar (1964 – 1985), que implementó una serie de reformas para centralizar el poder y controlar el estado. Fue con la Constitución Federal de 1988 (CF/88), que la administración pública pasó a utilizar nuevos enfoques y que el proceso de redemocratización se consolidó en el país (Santos, 2018).

La concepción de una innovadora gestión del servicio público, que incorpora la participación ciudadana, la transparencia en los procesos y la rendición de cuentas representó un cambio significativo respecto a la perspectiva burocrática que obstaculizaba su eficiencia. Este enfoque fue crucial para dotar a Brasil de la capacidad necesaria para tomar decisiones, gobernar y poner en marcha políticas públicas de manera efectiva. Con la CF/88 se establecieron algunos tipos de control de la administración pública, cómo el control institucional, realizado por los propios órganos del poder público, y el control social, realizado por la sociedad (Goulart et al., 2020). Estos avances, marcados por la redemocratización, dio lugar a la creación de observatorios sociales como mecanismos clave para el control social y la fiscalización de los recursos públicos.

Pérez y Nassif (2017) argumentan que los observatorios sociales surgen en los Estados Unidos y Europa durante la década de los 80, con el fin de buscar y transmitir información a la sociedad. En Brasil, los observatorios sociales surgieron en 1990, a partir de la redemocratización del país que incluyó importantes movimientos para la sociedad brasileña (Goulart et al., 2020). Un caso destacado es el Observatorio Social do Brasil (OSB), una red presente en muchas ciudades y estados brasileños.

La Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia Occidental, en inglés UN-ESCAP, refiriéndose al papel de los observatorios sociales, destaca que pueden servir como ejemplos de estructuras institucionales eficientes para fomentar políticas públicas y sociales integradoras; al proporcionar investigación y

análisis basados en evidencia y socialmente informados, y al garantizar un espacio institucionalizado para el diálogo entre diferentes actores y formuladores de políticas, estos mecanismos institucionales pueden informar políticas y programas dedicados a promover un desarrollo inclusivo, equitativo y sostenible (UN-ESCWA, 2008, pág. 2).

Así, este estudio aborda la importancia de estas iniciativas, que buscan fomentar la transparencia y la participación ciudadana en la gestión pública, destacando su complementariedad con los órganos gubernamentales de control.

La actuación del Observatorio Social do Brasil

El Observatorio Social do Brasil es una institución no gubernamental, sin fines de lucro y apartidista, que actúa en diferentes niveles (local, regional y nacional). Es una red, formada a partir de 2006, con varios observatorios sociales que están presentes en 150 ciudades de 17 estados, lo que representa un alcance de más de la mitad de los 27 estados brasileños. La cobertura de la red está presente en las cinco regiones del país: Norte, Sur, Sudeste, Centro-Oeste y Noreste. El objetivo principal de la red del OSB es fomentar y apoyar la consolidación de un sistema de control social, a partir de la estandarización de los procedimientos de seguimiento y control de la gestión pública, además de la difusión de herramientas de educación fiscal (Observatorio Social do Brasil [OSB], 2024).

En Brasil, la Ley núm. 13.019 de 2014 sustenta la creación y funcionamiento de los observatorios sociales. Conocida también como la Ley del Marco Regulador de las Organizaciones de la Sociedad Civil, la cual establece el marco legal para las alianzas entre la administración pública y las organizaciones de la sociedad civil, entre las que se encuentran los observatorios sociales. De acuerdo con la ley, los observatorios sociales pueden celebrar alianzas con el Gobierno para realizar actividades de seguimiento de la gestión pública, control social y fiscalización de los recursos públicos. Estas alianzas se formalizan a través de términos de colaboración o términos de promoción, que establecen las responsabilidades, obligaciones y derechos de las partes involucradas (Ley 13019 de 2014).

Schommer, Nunes y Moraes (2010), en un estudio realizado sobre la estructura y líneas de acción de veinte miembros de la red del OSB, identificó que el hallazgo de irregularidades en los municipios es un factor desencadenante para que se realicen las actividades de un observatorio. Entre otros factores citan:

- a) importancia del acompañamiento del gasto público y la educación fiscal;

b) la necesidad de asegurar que el dinero público se invierta adecuadamente, en beneficio de la población; c) voluntad de monitorear la gestión pública, para que sea lo más eficiente posible; d) deseo de sensibilizar a los administradores municipales sobre el correcto gasto de los dineros públicos; (...) (p. 240).

De acuerdo con los autores, las principales actividades que realizan la red del OSB son:

- recolectar, registrar, monitorear e interpretar datos;
- producir indicadores estadísticos;
- crear metodologías para codificar, clasificar y categorizar información;
- monitorear y analizar tendencias para la mejora de la gestión pública;
- educación fiscal de los miembros y sociedad en general; y
- promover y proporcionar control social por parte de la población (Schommer et al., 2010).

Aguilar Villanueva (2015) plantea que la gestión pública debe ser vista como un proceso de toma de decisiones que involucra a múltiples actores y niveles de gobierno, y que busca lograr objetivos públicos a través de la asignación de recursos, la supervisión de la ejecución de políticas, la planificación estratégica, la gestión financiera y la rendición de cuentas. El autor argumenta que la gestión pública valora la ciudadanía, haciendo con que los ciudadanos sean y tomen parte en la deliberación de los asuntos públicos, y que desarrolla la capacidad de los ciudadanos en la creación de valor público. Considerando lo mencionado a respecto del objetivo del OSB y las actividades que la red ejerce, esto implica en una actuación de fomento para el ejercicio de la ciudadanía y la mejora de la gestión pública.

La red del OSB también tiene una otra actuación muy importante, que es la participación ciudadana que ejercen. Los observatorios son formados por ciudadanos de diferentes niveles económicos y sociales, que voluntariamente se dedican a la causa de la justicia social, demostrando la necesidad del ciudadano de acompañar la aplicación de los recursos públicos, y en la construcción de indicadores de control. Los individuos que forman parte de los observatorios sociales pueden ser personas del sector empresarial, de la academia, de organizaciones, colectivos y funcionarios públicos. (OSB, 2024).

Para Modesto (2005), la participación en el ámbito de la administración pública corresponde a toda forma de injerencia de terceros en el ejercicio de la función administrativa del Estado, instrumentada en favor de los intereses de la comunidad, por ciudadanos, organizaciones o representantes de grupos sociales. Para Merino (2020), la participación ciudadana es indispensable para la democracia, pero exige al mismo tiempo la aceptación previa de las reglas del juego democrático

y la voluntad libre de los individuos que deciden participar, es decir, participan en un Estado de derecho y los individuos deben tener su libertad para participar. Todas estas observaciones se relacionan también con lo que destaca Avritzer (2007), al argumentar la participación como forma de control a través de instituciones participativas. La representación de la sociedad civil está relacionada con la legitimación del control democrático, que se da a partir de la participación efectiva de la sociedad.

Díaz Aldret (2017) argumenta que la participación ciudadana son las actividades a través de las cuales los ciudadanos buscan influir a los actores gubernamentales en los asuntos de carácter público. Para la autora, la participación ciudadana se ha vinculado a una mejor prestación de los servicios públicos en un contexto cada vez más complejo y demandante de la participación ciudadana.

Reconociendo la importancia de la ciudadanía en la deliberación de asuntos públicos y para contribuir a la creación de valor público, la red del OSB se destaca movilizand o ciudadanos de diversos sectores para dedicarse voluntariamente al seguimiento de la aplicación de recursos públicos y la construcción de indicadores de control. En este contexto, el OSB no solo fomenta la participación ciudadana, sino que también se erige como un agente clave para la mejora de la gestión pública.

El Observatorio Social de Maringá: una experiencia exitosa

Entre muchos de los observatorios de la red, el Observatorio Social de Maringá (OSM) destaca en Brasil y América Latina, pues fue el primer observatorio del país, creado para cuidar la calidad de la aplicación de los recursos públicos en el municipio de Maringá, con cerca de 600 mil habitantes. El municipio es parte del estado de Paraná (sur de Brasil). La misión del OSM consiste en fiscalizar las cuentas tanto del ayuntamiento como del Concejo Municipal (Observatorio Social de Maringá [OSM], 2024).

Debido a la actuación del OSM, en el seguimiento de las licitaciones y de los principales contratos públicos, en 2006, el municipio generó ahorros de más de 9 millones de reales. Este resultado empezó a motivar a entidades civiles de otros municipios y estados a adoptar la metodología de trabajo del OSM (Comisión Económica de la Organización de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2010).

En 2010, el OSM ganó el Premio de Innovación Social promovido por la Comisión Económica de la Organización de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL), así como el premio por el proyecto llamado “Vigilantes de la Corrupción”,

que actuaba para combatir la corrupción en la ciudad. Como se ha mencionado, en el primer año de actividad (2006), realizaron la vigilancia de 1,5 por ciento del total de las licitaciones públicas y evitaron el desvío de 5,6 millones de dólares. Las acciones continuaron y el OSM consiguió, en 2009, un ahorro de 14,7 millones de dólares con el seguimiento en tiempo real de diferentes licitaciones, desde la preparación del pliego hasta la entrega de la compra o el servicio, y obligó al ayuntamiento a abrir quince procesos para investigar posibles desvíos (CEPAL, 2010).

El éxito de la experiencia del OSM es que con la actuación que desarrollaron, hicieron que la propia Alcaldía y el Concejo Municipal de Maringá aceptaran abrir sus cuentas y colaborar con el proyecto. Esa experiencia del OSM fue beneficiosa para la gestión pública en varias dimensiones. El seguimiento de licitaciones y contratos públicos demostró ser eficaz en la generación de ahorros significativos para el municipio. Esto destaca la importancia de una gestión financiera transparente y responsable, asegurando que los recursos públicos se utilicen de manera eficiente y para beneficio de la comunidad. Con el proyecto “Vigilantes de la Corrupción” se tuvo el compromiso en combatir la corrupción a nivel local.

Conclusiones

Lo abordado en este estudio resalta la relevancia y efectividad de los observatorios sociales en Brasil como instrumentos clave para la mejora de la gestión pública y la promoción de la transparencia. A través de la fiscalización de los recursos públicos y el fomento de la participación ciudadana, estos observatorios se posicionan como actores fundamentales en el contexto democrático del país.

La existencia de organizaciones como el Observatorio Social do Brasil demuestra ser un componente esencial para canalizar el interés colectivo en la correcta utilización de los recursos públicos. Al ser entidades construidas de manera participativa y colectiva, los observatorios sociales reflejan un compromiso de la sociedad civil en contribuir al bienestar común y garantizar la transparencia en la administración pública.

La actuación de los observatorios de la red, como el Observatorio Social de Maringá, destaca la importancia de la transparencia, la fiscalización ciudadana y la eficiencia en la gestión de recursos públicos como elementos clave para el buen funcionamiento de la administración pública. El éxito del OSM, que logró ahorros millonarios y recibió reconocimiento internacional, demuestra que la fiscalización

ciudadana puede tener un impacto tangible en la eficiencia y reducción del gasto público.

Con estas experiencias, se pudo observar que la red OSB ejerce el control social exigiendo información, investigación y sanción sobre los gastos públicos. Además, se subraya la importancia de la participación ciudadana en la gestión pública. Los observatorios sociales, al involucrar a ciudadanos de diversos niveles económicos y sociales, promueven un ejercicio activo de la ciudadanía en la toma de decisiones y la fiscalización de la gestión pública. Este enfoque participativo contribuye a la legitimación del control democrático y fortalece para una administración pública más transparente y responsable.

Por fin, la actuación de los observatorios sociales no traslada la obligación del poder público, a través de los órganos de control, la evaluación de los servicios y las investigaciones, sino que coadyuvan en una capacidad adicional de mejor desempeño, garantizando eficacia y reducción del gasto público.

Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, L. F. (2015). Gobernanza y gestión pública. México: *Fondo de Cultura Económica*. <https://marcelagonzalezduarte.files.wordpress.com/2018/01/aguiar-villanueva-gobernanza-y-gestion-publica.pdf>.
- Avritzer, L. (2007). Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, 50(3), 443-464. <https://www.scielo.br/j/dados/a/xfPSZNfnDzgFpXmYBsDvrhd/?format=pdf&lang=pt>.
- Bult-Spiering, M. y Dewulf, G. (2006). Strategic Issues in Public-Private Partnerships: an international perspective. *Blackwell Publishing*. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1002/9780470759653.fmatter>.
- Comisión Económica de la Organización de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (2010). *Experiencias en Innovación Social en América Latina y el Caribe*. <https://dds.cepal.org/innovacionsocial/e/proyectos/br/maringa/efereport.html>.
- Costa, R. y Souza, M. (2015). A Percepção Holística da Administração Gerencial no Serviço Público. *Revista de Administração Geral (RAG)*, 1(2), pp. 138-153. <https://periodicos.unifap.br/index.php/administracao/article/view/2111/1167>.
- Díaz Aldret, A. (2017). Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas. *Gestión y Política Pública*, XXVI(2), pp. 341-379. <http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/ojsaide/index.php/gypp/article/download/337/85>.
- Goulart, J. L., Troian, A. y Quispe, J. N. (2020). Observatórios Sociais e sua Importância para a Gestão Pública na Região Sul do Brasil. *Desenvolvimento em Questão*, 18(51), pp.

- 113-128. <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/8463>.
- Ley 13019 de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. 31 de julho de 2014. D.O No. 1º .8.2014. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13019.htm.
- Merino, M. (2020). 4. La participación ciudadana en la democracia. *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*. México: INE. <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2021/02/CDCD-04.pdf>.
- Modesto, P. (2005). Participação popular na administração pública: mecanismos de operacionalização. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, (2). https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4447975/mod_resource/content/1/1.%20DIREITO.pdf.
- Observatório Social do Brasil [OSB]. (12 de enero de 2024). *O que é o Sistema Observatório Social do Brasil (Sistema OSB)?* <https://osbrasil.org.br/o-que-e-o-observatorio-social-do-brasil-osb/>.
- Observatório Social de Maringá [OSM]. (12 de enero de 2024). *Institucional, Conheça nossa história*. <https://observatoriosocialmaringa.org.br/institucional/>.
- Pérez, L. G. y Nassif, M. E. (2017). Fatores de influência na avaliação dos observatórios sociais do Brasil sob a perspectiva da gestão da informação. *Revista Informação & Sociedade*, 3(27), pp. 31-48. <https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/ies/article/view/33529/18968>.
- Santos, A. F. dos. (2018). Administração Pública Brasileira: O Modelo Gerencial e as Ferramentas de Melhoria na Gestão Pública. *Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento*, 3(4), 8 ed., pp. 69-85. <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/administracao/o-modelo-gerencial>.
- Schommer, P. C., Nunes, J. T. y Moraes, R. L. (2010). Accountability, controle social e coprodução do bem público: a atuação de vinte observatórios sociais brasileiros voltados à cidadania e à educação fiscal. *Publicações da Escola da AGU*, pp. 229-258. <https://seer.agu.gov.br/index.php/EAGU/article/view/1595/1283>.
- United Nations - Economic and Social Commission for Western Asia [UN-ESCWA]. (2008). *Social Observatories - Information Kit*. *United Nations House*. Recuperado el 10 de enero de 2024 de: <https://www.unescwa.org/publications/social-observatories-information-kit>