

---

# Poder local y gestión pública: dimensiones para el análisis de la gobernanza municipal

*Poder local e gestão pública: dimensões para análises da governança municipal*

Anderson Rafael Nascimento<sup>1</sup>   
Eduardo Grin<sup>2</sup> 

DOI: [10.22478/ufpb.2525-5584.2021v6n3.62726]

## 1. Introducción

Este dossier propone el análisis de la relación entre el poder local y la gestión pública. Los estudios sobre el poder local tienen una larga tradición en el pensamiento político, remontándose a autores como Maquiavel, Tocqueville y Stuart Mill, destacando en ocasiones su papel como escuela de democracia, o bien como medio más eficiente de prestación de servicios públicos. La proximidad entre gobernantes y ciudadanos fue vista como fundamental para la constitución de lazos políticos, sentido de colectividad y eficiencia distributiva.

El caso brasileño es emblemático para comprender estas relaciones, ya que los municipios fueron elevados al nivel de una entidad federativa, por lo tanto, con sus autonomías preservadas. El discurso municipalista estaba en sintonía con la descentralización y la democratización, que se convirtieron en palabras clave de la nueva Constitución.

El poder local siempre se refiere al ámbito municipal. Sin embargo, esto no se presenta como un límite. La ubicación no está restringida a los municipios. Ya sea porque el poder local puede estar asociado a dimensiones intraterritoriales que pueden ser subdivisiones políticas del espacio municipal. O porque, el poder local puede abarcar más de un municipio, por lo tanto, el local asociado al regional.

---

<sup>1</sup> Universidade Federal da Paraíba (UFPB) – E-mail: andersonrafa@gmail.com.

<sup>2</sup> Fundação Getúlio Vargas (FGV) – E-mail: eduardo.grin@fvg.br.

El municipio, la comprensión de su gestión y sus políticas públicas son escenarios desafiantes que permiten verificar las formas en que se produce el poder local y, principalmente, qué impactos generan en las capacidades estatales locales y en la gobernabilidad municipal. La pregunta que surge es si esos dos efectos virtuosos, a juicio de los teóricos políticos modernos, generados por el poder local, no pueden ocurrir de manera sinérgica y simultánea, y la gestión pública es parte de este contexto. En otras palabras, una mayor democratización puede no tener un efecto sobre la calidad de la prestación de los servicios públicos y viceversa.

En el caso brasileño, los estudios clásicos entendían el poder local como esfuerzos realizados por actores políticos para la preservación y predominio de sus intereses, que en general pueden clasificarse como privados. En este contexto, el poder local puede ser visto como antagónico a la noción de Estado republicano si aún persisten lógicas patrimonialistas en el funcionamiento de los gobiernos locales. Son cuestiones que aún impactan a los municipios brasileños, especialmente a los micro y pequeños, en los que todavía existen fenómenos de oligarquía del poder, como es el caso de las familias que se suceden en el mando de la política local. Este tipo de realidad, si no lo impide, dificulta su análisis a partir de los referentes de políticas urbanas que presuponen el debate público y la participación de actores y procesos que inciden en la producción de políticas en las ciudades (Marques, 2018) .

La gestión pública presupone métodos impersonales y racionalidades específicas para la conducta del Estado en busca de la eficiencia. En el contexto de relaciones patrimoniales cuyo poder local emergía, la gestión pública no pudo seguir sus caminos burocráticos, conviviendo con la precariedad y la discontinuidad. Así, se establecieron relaciones de conflictos y disputas entre el poder local y la gestión pública.

El gobierno local gana evidencia en estas relaciones, ya que tiene el doble desafío: (1) crear interfaces y conexiones entre la porosidad del poder local, ser una representación ejecutiva de las fuerzas políticas locales y (2) promover la constancia que la gestión pública presupondría, ya que el gobierno local actúa con fines definidos en una jurisdicción delimitada territorialmente.

Este texto, al igual que los presentados en el Dossier, busca avanzar en el desafío de delimitar las relaciones entre los conceptos de poder local y gestión pública. Así, el

tema del gobierno local se convierte en un tema transversal que busca hilvanar los análisis y conceptos.

Este texto está organizado en cuatro secciones, además de esta introducción. La primera parte discute el concepto de autonomía local para comprender aspectos centrales relacionados con la política. El segundo analiza brevemente el poder local en Brasil para comprender los aspectos históricos y contemporáneos del concepto. La tercera parte presenta un debate sobre los impactos que las relaciones entre el poder local y la gestión pública generan en la gobernanza urbana contemporánea. Finalmente, la última parte presenta los textos que componen el Dossier.

## **2. Delimitaciones del gobierno local y la autonomía: bases para el concepto de poder local**

Una primera cuestión es distinguir la autonomía del gobierno local y la autonomía local (Souza & Blumm, 1999). El primer concepto sirve para analizar el comportamiento de una institución política y organizativa y las acciones que realiza en cuanto al alcance de las atribuciones que se enmarcan en el marco del orden jurídico y constitucional en el que se inserta. El segundo término es más utilizado para analizar cómo una comunidad o localidad es dominada y/o gobernada por líderes que ocupan posiciones destacadas en la sociedad.

En general, dos son las funciones más relevantes destacadas en la literatura sobre los roles de los gobiernos locales: a) administrativa (proveer bienes y servicios a las poblaciones locales); y b) la política (representar y crear mecanismos para involucrar a los ciudadanos en los asuntos públicos). Actuar para cualificar la democracia y la gestión y prestación de los servicios públicos son dos pilares básicos para caracterizar los roles esenciales de los gobiernos locales. En resumen, es una organización que controla un área delimitada territorialmente, en la cual los líderes políticos, generalmente electos, junto con un cuerpo técnico permanente, son responsables para proporcionar servicios a la población residente.

Los gobiernos locales tienen personalidad jurídica garantizada para actuar, administrar y regular una colectividad definida geográficamente. Es un ámbito que, con sus niveles de autonomía política, administrativa y financiera, representa el interés público en su jurisdicción. En este sentido, recibe delegación de responsabilidades constitucionales, pero también es una institución de autogobierno (Sachdeva, 2011). En

este contexto, se destaca el tema de la subsidiariedad, ya que la autonomía para el desempeño de las tareas no prescinde de identificar las competencias existentes para ello, así como de comprender cuáles son los roles complementarios de los entes superiores.

Normativamente, el gobierno local se diferencia de la administración local, entendida como un órgano territorial que ejecuta las decisiones en los niveles superiores. Los gobiernos locales tienen poder político, autoridad y derecho a decidir sobre los asuntos que les afectan. Esta garantía constitucional es una condición necesaria para preservar los espacios de autonomía local sin necesidad de autorización previa de los entes centrales, lo que les garantiza la condición jurídica y política de ente integrador del Estado nacional en su esfuerzo por ordenar el territorio del país (Sachdeva, 2011).

La perspectiva local exige autonomía, pues implica la libertad de injerencia de los niveles superiores en la realización de acciones y la preservación de su identidad, respetando los mínimos nacionales en materia de políticas públicas. En términos normativos, el tema de la autonomía se inscribe en el marco de una visión ética sustentada en la teoría liberal. El concepto de autonomía surge de la noción de separación política, dado que los gobiernos locales se adaptan mejor a las demandas de los ciudadanos, por su proximidad (Grin & Abrucio, 2019). La democracia local y el autogobierno son, en esta medida, conceptos asociados desde la perspectiva de la autonomía y la libertad de acción frente a los niveles superiores.

En este sentido, la autonomía impacta en la estructura y funcionamiento de los gobiernos locales, ya que estos deben definir e implementar políticas de interés para su comunidad (Chandler, 2010). Similar es el enfoque del “neolocalismo” (Pratchett, 2004), que enfatiza los derechos inherentes de las localidades frente a la desconcentración de acciones desde los niveles centrales de gobierno.

El discurso neolocalista, inspirándose en las fuentes de la teoría política moderna, tiene dos vertientes argumentativas que revalorizan el ámbito local. Inicialmente, el énfasis en el control público, la rendición de cuentas y la democratización de la gestión pública local en lo que respecta a la relación entre el gobierno y la sociedad civil. Luego, el foco en la eficiencia asignativa y la respuesta a las necesidades y demandas locales (Carneiro & Brasil, 2007). La perspectiva neolocalista parte de estos principios, ya que enfatiza los derechos inherentes a las localidades frente a la desconcentración de acciones de los niveles centrales de gobierno.

La autonomía local impacta la estructura y el funcionamiento de los gobiernos locales, ya que deben definir e implementar políticas de interés para su comunidad (Chandler, 2010). Esta forma de entender presenta una conexión con la idea de autogobierno. Por lo tanto, la perspectiva local requiere este tipo de autonomía, ya que implica cierto grado de flexibilidad en el ejercicio de sus acciones y la preservación de su identidad y en relación con la injerencia de entidades superiores, respetando los mínimos nacionales en materia de políticas públicas.

Esta perspectiva de análisis permite la posibilidad de considerar, por ejemplo, demandas que surgen de grupos sociales y representaciones territoriales específicas en el contexto municipal. Si bien el nivel municipal se considera el ámbito local y establece una dimensión de ciudadanía, las representaciones locales pueden establecerse por proximidad y relaciones territoriales. Esta perspectiva geográfica comienza a impactar, por ejemplo, dimensiones como el voto en la legislatura, ya que los concejales, representantes de los gobiernos locales y componentes del gobierno local ahora son votados de acuerdo con sus territorios (Terron et. al.; 2012; Faganelo, 2017).

Otro punto que asocia esta dimensión de la autonomía con la política y el gobierno local está relacionado con los arreglos de gobierno. Este montaje puede ser el resultado de fuerzas políticas locales. El ejecutivo municipal tiene como función de proponer leyes para la creación de cargos públicos, organización administrativa, plan de cargos, carrera y salarios de los servidores públicos, materia presupuestaria, adquisición y concesión de inmuebles municipales, entre otras materias. Por tanto, la asamblea de secretarías es un momento para tejer coaliciones gubernamentales con partidos políticos, grupos sociales de la ciudad y líderes territoriales y, en consecuencia, puede ser una forma de capilarizar la relación entre el Poder Ejecutivo y los segmentos sociales (García; Praça, 2011; García, 2013). Por tanto, este margen para cambiar la estructura organizativa de la alcaldía, creando o fusionando secretarías, por ejemplo, permite un margen de adecuación y priorización de la agenda política del alcalde y sus instrumentos de gestión.

Este enfoque de amplia autonomía local no es consensuado en la literatura. Para Erlingsson y Odalen (2013), por ejemplo, esto puede ser peligroso si desencadena una “tiranía de la mayoría” contra otras minorías. Por lo tanto, el alcance de la discrecionalidad es un asunto de delegación de las autoridades centrales al gobierno local, protegido por límites jurisdiccionales, negociados y definidos de acuerdo con la

constitución. En otras palabras, la autonomía se basa en los temas que están definidos en la Constitución Federal, especialmente en los sistemas federativos. De esta forma, los gobiernos locales, en sus jurisdicciones, son responsables de los impactos en los asuntos públicos y de trascendencia. La autonomía está relacionada con la legitimidad que tienen los gobiernos locales y puede medirse de varias formas, especialmente en los ámbitos constitucional, político, administrativo y financiero, en una escala de más localismo a más centralismo (Lidstrom, 1998).

Relacionado con este aspecto, la perspectiva neolocalista entiende, por ejemplo, que el pacto negociado -la constitución- presupone una integración, sustentada en la descentralización de las políticas, la aceptación de normas generales definidas nacionalmente (Berrt & Yuval, 2013) y las políticas que afectan a todos los ciudadanos del país (Chandler, 2010).

La autonomía de los gobiernos locales se materializa, para Wolman, McManmon y Brunori (2008), cuando son importantes en la economía, en el sistema intergubernamental tienen discrecionalidad para definir sus acciones sin coacción de esferas superiores y capacidades de actuación.

La sectorialización del gasto en políticas públicas promovida por los cambios institucionales desarrollados e implementados en Brasil, especialmente a nivel federal, restringió el poder de decisión local sobre la asignación de recursos presupuestarios. Esto apunta a dos desafíos relacionados con la autonomía local y el gobierno local. Primero, el diseño organizacional de las políticas públicas limita la forma en que se utilizan los recursos, lo que dificulta la implementación de políticas integradas. En segundo lugar, esta sectorialización también trae restricciones al debate sobre el presupuesto a negociar con espacios políticos más amplios, como los consejos y la participación social (Peres & Mattos, 2017; Peres, 2020).

Los entendimientos sobre autonomía y gobierno local que se presentaron aquí muestran elementos desafiantes para comprender el concepto de poder local, ya que se ubica en una intersección entre el autogobierno y la gobernanza multinivel regulada por sistemas de políticas públicas, ya sea en federaciones o estados unitarios.

### **3. Una mirada al concepto de poder local en Brasil**

Los significados de autonomía tratados hasta entonces también repercutieron en los teóricos del inicio de la formación del Estado en Brasil. Pero aquí el debate clásico

sobre el tema del poder local, basado en la autonomía, abordó cuestiones relacionadas con el patrimonialismo y los riesgos que ello implicaba en la política representativa.

Autores como Bastos (1870) y Faoro (1975), por ejemplo, entendieron que el poder local era débil para contener el desdoblamiento del Estado centralizado y patrimonial. Duarte (1939) y Vianna (2005), en cambio, entendieron que el poder privado tenía autonomía y predominaba frente al poder local y el Estado.

Leal (1976) incluyó un elemento más en el análisis del poder local cuando planteó sus relaciones y conexiones con el poder central. La perspectiva central en el análisis del autor fue la relación simbiótica entre el poder público recién fortalecido y el poder privado tradicional, pero con ropajes decadentes. En esta relación, el poder local pasó a someterse al poder central, mediado por las figuras de los gobernantes, y así se estableció un sistema coronelista, o un “compromiso coronelista” (Kerbaudy, 2000).

El coronelismo no se refiere, por tanto, a una sola persona, un jefe. Carvalho (1997) señala que la literatura brasileña identifica erróneamente coronelismo y mandonismo. Sin embargo, incluso sin esta centralidad de señor absoluto en el poder local que podría ejercer el coronel, se pueden observar algunos efectos mandones. El principal está relacionado con la dificultad de consolidar un sistema representativo, base de una concepción democrática (Cintra, 1971). El mandonismo impidió la construcción de la identidad de clase al crear barreras para la comprensión de un espíritu de cuerpo y colectividad. El intercambio de favores y la mejora privada fueron los principales impulsores de este fracaso del ideal representativo.

En esta concepción, las promesas de los autores de la teoría política moderna sobre el poder local estaban rotas, ya sea como escuela de democracia, ya como la mejor forma de prestación de servicios. Por lo tanto, durante algún tiempo en Brasil (y con cierta permanencia en la actualidad), el poder local fue (y sigue siendo) sinónimo de atraso.

Durante mucho tiempo, lo “local” en la política brasileña fue visto como el lugar de los excesos autoritarios de los representantes de las élites locales o regionales. La idea detrás de este adagio es que, haciendo uso de los recursos económicos, la élite local domina y somete el aparato del Estado a sus designios particulares, alienando a todos los demás segmentos, en particular a los sectores populares. Por eso el gobierno local es derrochador, mal gastador del dinero público, casi siempre corrupto y cuyo rasgo característico es la ineficiencia. Por la misma razón, el poder local también fue, durante

mucho tiempo, considerado un instrumento de “atraso”. En otras palabras, es una instancia de gobierno que, en lugar de promover el progreso y el desarrollo, trabaja para contenerlo, para evitar que suceda. (Dombowski, 2008, pág. 271)

Otro punto que merece ser mirado con detenimiento y en conexión con los temas planteados está relacionado con la desorganización intencional de la prestación de los servicios públicos. La gestión pública apareció como un vínculo de mantenimiento entre los intereses privados, generalmente de la clase dominante, y la acción estatal a nivel local. En estas lecturas se dejaron de lado los principios elementales de la gestión pública, como la impersonalidad y la desconexión entre el cargo y la persona, para favorecer los lazos de proximidad y familiaridad.

Estas perspectivas se vieron enfrentadas por el intento de valorización del ámbito local durante el período de redemocratización. Como resultado, el municipio fue promovido a la posición de entidad federativa, responsable de profundizar la democracia y ejecutar las políticas públicas y sociales (Grin & Abrucio, 2018). En Brasil, el municipio es una unidad integral del sistema federativo y no está subordinado a ningún nivel superior de gobierno. Esta suele ser la regla en la mayoría de las federaciones, donde los municipios son creados por estados o provincias, como en Estados Unidos, México, Argentina y Canadá.

De acuerdo con el artículo 18 de la Constitución Federal, la organización político-administrativa de la Federación comprende la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, todos ellos autónomos entre sí. La autonomía municipal es la piedra angular de varias disposiciones constitucionales que facultan a los municipios para formar su propio gobierno, organizar los servicios, redactar sus propias leyes y autogestionarse, de acuerdo con el ordenamiento jurídico del país (Pires, 2017). Autonomía significa la capacidad de autogobierno, autoorganización, autolegislación y autogestión (Resende, 2008; Pires, 1999). En otras palabras: la autonomía política, administrativa y financiera son las dimensiones clave.

En las últimas tres décadas, los municipios se han convertido en la unidad federativa central para la implementación y provisión de políticas públicas, especialmente de bienestar social. Los gobiernos locales se hicieron responsables de la provisión de atención médica básica, educación preescolar y primaria, asistencia social, así como funciones como el desarrollo urbano y el transporte público local, por ejemplo. Estas



nuevas responsabilidades fueron acompañadas por la garantía constitucional de autonomía política, administrativa y financiera. En este contexto, también crecieron las demandas para calificar su gestión para responder a sus nuevos roles y responsabilidades a nivel local y en las relaciones intergubernamentales (Souza & Grin, 2021).

Por tanto, los conceptos de democratización y descentralización, tan destacados en el texto constitucional, encontraron su lugar de realización en el municipio. Las políticas sectoriales permitieron así que el poder local encontrara un terreno más pluralizado (Nascimento, Peres, 2020). Además, podemos entender que un municipio puede estar cortado por numerosos territorios con características e identidades propias. Estas perspectivas pluralizan aún más el poder local y amplían sus particularidades, ya que demuestran que la forma en que los territorios interactúan con el gobierno local, incluida la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo locales, requiere de mecanismos políticos diferentes. En otras palabras, en esta realidad, las dimensiones de la gobernanza municipal se ven impactadas por estas relaciones entre el poder local y la gestión pública.

Estas interacciones entre territorios y grupos sociales con el gobierno local no pueden explicarse únicamente a través de una lente clientelista. En el clientelismo, los actores de la clase política local se relacionan con parte de la población controlando su acceso a servicios públicos y mejoras. Como resultado, los actores políticos ganan los votos de los beneficiarios y siguen ocupando el espacio representativo (Burgos, 2005). En este contexto, son comunes las relaciones entre actores que asumen roles de liderazgo en determinados territorios y políticos, principalmente del poder legislativo, que pueden actuar como puente hacia el poder ejecutivo.

En el caso brasileño, muchas prácticas enmarcadas como clientelistas podrían conceptualizarse mejor a partir del concepto, nacido en la ciencia política estadounidense, del pork barrel. Básicamente, la idea de este concepto es que el presupuesto público se dirija a beneficiar a una parte específica de la sociedad, incluido un territorio. Esta idea puede traducir el uso que los políticos locales hacen de la estructura de las administraciones locales (recursos presupuestarios, equipamientos públicos y servidores, por ejemplo) a la hora de llevar políticas y acciones al electorado de un determinado territorio (Silva, 2009; Grin, 2015).

#### **4. Innovaciones en el gobierno local y cambios en la gobernanza municipal: usando la lente del poder local**

El tema de la autonomía de los gobiernos locales, ya sea en términos normativos o empíricos, necesita ajustarse a las nuevas demandas de política, especialmente con la autonomía local, y los instrumentos de gestión urbana, en un contexto federativo y sistemas de políticas públicas.

Cada vez más, las autoridades locales están más obligadas a rendir cuentas de su desempeño, decisiones y acciones en las diversas redes de múltiples partes interesadas en las que participan. Los roles más tradicionales de los gobiernos locales han ido cambiando, especialmente con respecto a la prestación de servicios por parte de los actores de la sociedad. Estos procesos fortalecen el camino del gobierno hacia la gobernabilidad municipal y sus premisas de participación, representación, eficacia y legitimidad como recurso para la práctica democrática y la prestación de servicios. Este tipo de relación entre el gobierno local y la sociedad está guiada por una mayor horizontalidad, lo que cambia la visión clásica de un gobierno que se dirige a la sociedad y busca conducir y regular la vida de los ciudadanos sin mediación.

Cinco son los temas que pueden actualizar la agenda de preguntas sobre el papel de los gobiernos locales (Banco Mundial, 1997). La primera innovación se refiere al desempeño administrativo (aumento de la capacidad profesional y reorganización administrativa). La segunda exige calificar la gestión fiscal para que sea más eficiente y transparente para la sociedad, especialmente en lo que se refiere a la forma en que se generan los recursos financieros, tributarios y de transferencia intergubernamental. El tercero se relaciona con la provisión de servicios y mayor eficiencia en la entrega, coordinación intra e intergubernamental, especialmente donde existen procesos de descentralización, como es el caso de Brasil. El cuarto, destinado a ampliar la capacidad de inversión local, para nuevos arreglos que involucren a actores privados. Finalmente, ampliar las opciones de participación de la sociedad en la planificación y definición de políticas públicas.

Por eso, en diálogo con las autoridades locales y con la autonomía local, se destaca la discusión sobre la naturaleza de la democracia en el ámbito local, con experiencias en la participación de la sociedad y los territorios. A nivel local, la existencia de grupos de vecinos organizados, asociaciones o formas similares son necesarias para implementar

ciertas políticas públicas. Reconocer a estos colectivos y convocarlos a la órbita del gobierno no reemplaza y refuerza la democracia representativa con foros donde la ciudadanía y la sociedad puedan participar directamente, sin perjuicio del rol de los concejales (Councillors) (Jones & Stewart, 2012).

En Brasil, esa es una práctica existente, por lo menos, desde fines de la década de 1980, con el Presupuesto Participativo y los consejos municipales de política pública. Si bien pueden ser objeto de críticas en cuanto a su eficacia y la relación de estas instancias con los intereses territoriales en el municipio, son canales fundamentales para la conexión entre el gobierno local y el poder local. El “buen gobierno” depende de la participación de la sociedad, que a su vez depende de ciudadanos organizados y políticamente activos (Wilson, 2000).

Por lo tanto, a pesar de las dificultades, los procesos de gobernanza municipal en sus diversas modalidades y formas de implementación incentivan el desarrollo de políticas públicas para expandirse más allá de las fronteras gubernamentales, visando aumentar la capacidad de respuesta de su acción. En este sentido, la difusión de prácticas innovadoras puede contribuir al desempeño del gobierno local. Pero esta es una calle de doble sentido, porque si bien existen canales abiertos y accesibles para la participación de la sociedad, la información y el análisis necesarios para la formación de políticas públicas, provenientes de la gestión pública, son determinantes. Por tanto, aquí se establece otro vínculo entre el poder local y la gestión pública.

Dicho en otros términos, el desafío de la innovación para los gobiernos locales y la gobernanza urbana radica en: a) articular un proceso marcado por el fortalecimiento de las capacidades de gobierno y gobernanza para cambiar la relación con la sociedad; b) reunir la capacidad de modificar la gestión urbana en un mundo en el que la globalización y los cambios tecnológicos estandarizan cada vez más los estilos de vida y las demandas de la población. Estos objetivos buscan ampliar las condiciones de regulación de la vida colectiva en las ciudades para lograr fines considerados relevantes. Estos dos ejes pretenden sintetizar el papel de los gobiernos locales como proveedor de servicios y como unidad política (Les Galès, 2010).

La interdependencia e interrelación entre actores gubernamentales y sociales amplía la posibilidad de un nuevo modelo de gestión municipal que pueda reforzar las características de autonomía de los gobiernos locales. Es por ello que, dadas las

limitaciones de los gobiernos para enfrentar el surgimiento de nuevos temas (tema climático, derechos de las minorías, inmigración, derechos de los consumidores, entre otros), se fortalece la gobernanza municipal como alternativa. Por lo tanto, la pregunta ya no es la clásica pregunta del pluralismo de "¿Quién gobierna?", sino "¿El gobierno puede gobernar o dirigir?" Y de ser así, ¿qué actividades conforman la lista de responsabilidades y posibilidades, con qué actores políticos y sociales y de qué manera? (Les Gales, 2010).

A partir de este entendimiento, los gobiernos fuertes no son aquellos que se imponen a la colectividad, sino aquellos que estimulan mecanismos de participación de la sociedad en los asuntos públicos. Un papel crucial no es tanto la provisión de servicios y políticas públicas, sino la forma en que se organizan los espacios públicos institucionalizados con la presencia de funcionarios electos y actores sociales. Este es un aspecto fundamental para la promoción de la democracia y el respeto a las diferentes corrientes de opinión existentes en la ciudad. En lugar de centralizar la toma de decisiones, el esfuerzo consiste en descentralizar políticamente la gestión local, buscando calificar los modelos de gobernanza municipal y acercarlos a los territorios y las diferentes manifestaciones del poder local.

Por otro lado, el desarrollo de políticas públicas a través de arreglos innovadores de gobernanza puede contener fallas: ¿cómo incluir contingentes de la sociedad para planificar la provisión de servicios públicos y cómo insertarlos en el debate democrático? A estas preguntas hay que añadir dos más: "¿Quién está gobernado?" y "¿Qué se gobierna?", por lo que todas las preguntas remiten a una necesaria actualización sobre los límites de la gobernanza municipal (Les Galès, 2010). Estas son preguntas esenciales, pues atañen a las dimensiones constitutivas de la autonomía de los gobiernos locales en un mundo en el que la interdependencia económica, social y fiscal, por sólo tomar algunos de los factores, son realidades que se imponen.

En esta dirección, el campo de las innovaciones en las capacidades de gobierno/gobernanza a nivel local se abre a nuevas posibilidades. Si la Nueva Gestión Pública buscó discutir su relación con la sociedad, dado que los ciudadanos pasaron a ser vistos como clientes, en los modelos de gobernanza, los ciudadanos asumen cada vez más el papel de "coproductores".

La coproducción se define como la provisión de servicios a través de relaciones entre el gobierno y los usuarios, de modo que todos los participantes contribuyan

sustancialmente. Este tipo de relación combina la participación de actores sociales y gubernamentales para diseñar un servicio o política pública, en línea con experiencias en gobiernos locales de Noruega y Nueva Zelanda, por ejemplo. Las viejas instituciones necesitan cambiar para convertirse en “formas democráticas deliberativas y permanentemente movilizadas” para que los participantes no necesiten “luchar por el poder”, sino que puedan ejercer algún poder que se les otorga para priorizar su esfuerzo colaborativo (Bovaird & Downe, 2008) .

Por lo tanto, se coloca en la agenda de los gobiernos locales la reivindicación de una nueva síntesis entre autonomía local, participación y actuación desde la autonomía del gobierno local. Si bien los componentes de esta ecuación no son nuevos, sus términos requieren una nueva comprensión. Los gobiernos locales, ante sus límites sobre lo que se rige en el territorio de las ciudades, requieren implementar nuevos formatos de relación más horizontales con los diversos actores sociales. Estas son otras dimensiones para el análisis de la gobernanza municipal.

La implementación de arreglos de gobernabilidad y otros modelos de participación de la sociedad en los asuntos públicos amplía la presencia de la ciudadanía en términos de formulación, implementación y evaluación de políticas y servicios públicos a nivel local. No se trata sólo de analizar la autonomía administrativa y política desde la perspectiva de la libertad desde los niveles superiores, sino también de adoptar modelos de compromiso cívico por parte de los ciudadanos. Más aún, las nuevas modalidades de gobernanza también han enfatizado la necesidad de que el gobierno local cree mecanismos para la producción conjunta de servicios públicos con los actores de la sociedad. En efecto, además del voto ciudadano, se destaca la participación y el diseño integrado de iniciativas de gobierno de interés público.

## **5. Poder local y gestión pública: dimensiones para el análisis de la gobernanza municipal**

La diversidad de temas abordados en los artículos del Dossier permite una muestra de cómo los estudios sobre poder local y políticas públicas encuentran un amplio campo. El lector encontrará estudios sobre diferentes sectores de las políticas públicas: salud, cultura, vivienda, turismo y asistencia social. Además, también encontrará artículos de invitados sobre experiencias internacionales (Uruguay y Ecuador) que, incluso en el caso

de países con Estados unitarios, arrojan luz sobre la importancia del lugar como campo de estudio.

El concepto de poder local puede ser tomado como las acciones que realiza la administración pública y la política a nivel municipal. Desde esta perspectiva, las capacidades administrativas estatales pueden evidenciarse, ya que se valora la comprensión de los procesos y proyectos públicos. Los estudios cuantitativos hacen una contribución importante para este tipo de análisis, como se puede ver en el artículo “Partidos, elecciones y desigualdades en salud en los municipios brasileños: un análisis relacional a partir de la política, la gestión y la dependencia del sistema público”, escrito por Gabriel Santana Machado. Utilizando un indicador sintético de capacidades estatales en salud, el autor busca entender cómo los factores políticos se relacionan con las desigualdades en salud.

El poder local también encuentra interfaces con el aparato regulador y las relaciones entre las esferas de gobierno se convierten en variables a considerar. Los actores locales tienen un cierto nivel de discrecionalidad para utilizar reglas y normas de acuerdo con sus intereses, así como de acuerdo con sus propias configuraciones políticas. Por lo tanto, la ubicación importa (SELLERS, LIDSTROM, 2007; LADNER et. al., 2016) como variable para comprender las configuraciones de los sistemas de políticas públicas. Análisis que dialogan con esta perspectiva pueden encontrarse en los artículos invitados a este Dossier. Por ejemplo, en el texto de “El efecto de la carga regulatoria en la efectividad de las colaboraciones intergubernamentales: el caso de las alianzas subnacionales para gestionar la cooperación internacional”, escrito por Julio C. Zambrano y Claudia N. Avellaneda. En el texto, los autores demuestran que el Estado ecuatoriano buscó crear normas para las relaciones de cooperación entre los gobiernos subnacionales y los organismos internacionales, pero aún en el contexto de un Estado unitario, los locales logran actuar de acuerdo a sus intereses y vocaciones.

El texto “Actitudes políticas hacia la descentralización: El papel de las ideas y los incentivos en el caso uruguayo”, de Matias Ruiz Dias Rodriguez, Martín Freigedo y Lucia Selios, presenta un retrato de los impactos del proceso de descentralización política en Uruguay y el uso de este nuevo escenario por élites políticas ya localmente consolidadas. Por tanto, en los dos artículos invitados, el poder local incide en la forma en que las regulaciones y normas provenientes del Estado unitario inciden en cada realidad.

Los demás artículos del Dossier tratan de casos brasileños y de diferentes políticas sectoriales. En estos análisis es importante observar la coyuntura de cada sistema de política pública analizado, así como el papel de los municipios en estos contextos.

En el artículo “Capacidad estatal y gestión municipal: un análisis de la dimensión financiera de la política de vivienda en João Pessoa (2003 - 2020)”, de Glenda Dantas, Fernanda Lima-Silva y Felipe Ramelli, los resultados apuntan para una dependencia de la gestión municipal. administración en relación con las fuentes externas de fondos para el financiamiento de la política. Como resultado, la capacidad municipal para implementar la política de vivienda se ve afectada. En otras palabras, el artículo demuestra que la gestión pública, su autonomía y capacidad están limitadas para llevar a cabo esta política.

Como es bien sabido, el municipio es responsable de gestionar la implementación de las políticas sociales. Por lo tanto, conocer cómo se realiza el servicio en la burocracia de borde o de calle es un campo de estudio que arroja luz sobre el papel del municipio y sus dilemas. El artículo “La crisis de la pandemia y la institucionalización del Sistema Único de Asistencia Social en la Región Metropolitana de Porto Alegre”, de Luciana Papi, Gianna Reis Vargas, Gislaine Thompson dos Santos y Taciana Barcellos Rosa, muestra que la situación de crisis generada por la Pandemia no cambió de inmediato las estructuras de la Asistencia Social en los municipios estudiados, por el contrario, hizo más evidente la precariedad ya enfrentada.

Una última forma de abordar el concepto de poder local puede poner en valor el espacio para el ejercicio del autogobierno. Esta forma de análisis permite destacar las denominadas capacidades político-relacionales del Estado (Pires & Gomide, 2016). Para que esto ocurra, es importante la existencia de canales institucionales de relación entre el gobierno y la sociedad civil, como los consejos de políticas públicas. Además, también es necesario comprender las comunidades de políticas públicas que influyen en el proceso de toma de decisiones en cada lugar.

El artículo “Gobierno Local, Autonomía Municipal y Producción de Políticas Públicas de Cultura: El caso de la Gran Región ABC” de Lúcio Nagib Bittencourt, Ana Clécia Mesquista de Lima, Clarissa Bonvent, Mayra Carolina Ataide de Oliveira y Renan Gustavo Magalhães, señala que hay espacio para la autonomía municipal en este sector de la política pública. Los autores señalan que a pesar de la dinámica que puede ser

considerada de “recentralización” en el federalismo brasileño, los municipios siguen teniendo las condiciones y los recursos para innovar y desarrollar políticas públicas en este campo, adaptadas a las demandas locales. Más que eso, en casos como el del Programa Cultura Viva, vimos que, además de una historia local en ese sentido, queda la percepción, junto a los gestores públicos y agentes culturales, de que este diálogo entre el Estado y la Sociedad Civil es fundamental. por ajustes en la producción de estas políticas públicas.

El artículo “La agenda del gobierno local: el caso de la política turística en Ouro Preto” de Fernanda Cristina Silva, Catarina Ianni Segatto y Marco Antônio Carvalho Teixeira, menciona que el caso analizado encuentra la inexistencia de una comunidad epistémica y baja institucionalidad. Con esto, los autores señalan que la influencia se da más en torno a actores políticos y privados, que en espacios más colectivos.

Finalmente, el Dossier presenta la entrevista con la exalcaldesa Márcia Lucena. Márcia fue alcaldesa de Conde/PB, un pequeño municipio de la Región Metropolitana de João Pessoa. Un municipio con hermosas playas, territorios con poblaciones nativas, un centro urbano pequeño y con mucha pobreza y desigualdad. Conde es un retrato de Brasil en el que el pasado y el futuro, lo arcaico y lo moderno conviven, a veces como disputa, a veces como mutualismo. El pasado quedó en las estructuras de poder local que, de forma violenta y clientelar, mantenían sometida a sus intereses a parte de la población de Conde. La gestión pública fue otro espacio en el que esto ocurrió, sobre todo cuando el cambio de gestión era común por la desaparición de bienes del municipio y la quema de documentos. La gestión pública de Conde estuvo siempre en un nuevo comienzo. En la entrevista, el Exalcalde cuenta cómo es hacer la gestión pública en este contexto en el que el poder local sigue siendo el motivo del atraso en el municipio.

Le deseamos una gran lectura.

## **Referencias**

Bastos, T. (1870). A província. Rio de Janeiro: B. L. Garnier.

Beert, I., & Yuval, F. (2013). New Localism and Neutralizing Local Government: Has Anyone Bothered Asking the Public for Its Opinion? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25:623–653.



**Nascimento & Grin. *Poder local y gestión pública: dimensiones para el análisis de la gobernanza municipal***

Boivard, T., & Loeffler, E., Parrado, S. (2002) *Developing Local Governance Networks in Europe*. Baden-Baden: Nomos Publishers.

Burgos, M. B. (2005) Cidade, territórios e cidadania. Dados, Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, 48 (1).

Carneiro, R., & Brasil, F. P. D. (2007). Descentralização e desenvolvimento institucional dos municípios mineiros: avaliação da concepção e da implementação da estratégia do Programa SOMMA. Texto para discussão n. 33. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro.

Carvalho, J. M. (1997). Mandonismo Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. Dados, Rio de Janeiro, 40 (2).

Chandler, J. (2010). A rationale for local government. *Local Government Studies*, 36 (1): 5-20.

Cintra, a. O. (1971). A integração do processo político no Brasil: algumas hipóteses inspiradas na literatura. Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública RAP, 5 (2): 7-29.

Dombrowski, O. (2008) Poder Local, hegemonia e disputa: Os conselhos municipais em pequenos municípios do interior. In: Curitiba. Revista Sociologia Política, 16 (30): 269-281.

Duarte, N. (1939). *A Ordem Privada e a Organização da Política Nacional*. Rio de Janeiro: Companhia Editora Nacional.

Erlingsson, G., & Odalen, J. (2013). *A Normative Theory of Local Government: Connecting Individual Autonomy and Local Self-Determination with Democracy*. Prepared for the American Political Science Association Annual Meeting and Exhibition, August 29-September 1, Chicago, Illinois.

Faganello, M. A. (2017). *O Voto na Bancada da Bala: Estudo de Geografia Eleitoral na cidade de São Paulo (2012/2016)*. Dissertação (Mestre em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 106 p.

Faoro, R. (1975). *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*: 2º Ed., São Paulo, Ed. Globo/Editora da Universidade de São Paulo, 2.

Garcia, J., & Praça, S. (2011). Formação de governo no nível municipal: o caso dos municípios paulistas. São Paulo: ANPOCS, 35 Encontro Anual da Anpocs.

Garcia, J. G. (2013). *Executivo e Legislativo no âmbito municipal: a formação de gabinetes no município de São Paulo (1989-2012)*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo); Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

Grin, E. J. (2015). Construção e desconstrução das Subprefeituras na cidade de São Paulo no governo Marta Suplicy. *Revista de Sociologia e Política*, 23 (55): 119-145.

Grin, E. J., & Abrucio, F. L. (2018). Las capacidades estatales de los municipios brasileños en un contexto de descentralización de políticas. *Revista Reforma y Democracia*, 70: 93-126.

Grin, E. J., & Abrucio, L. F. (2019). *Governos locais: uma leitura introdutória*. Brasília: ENAP.

Jones, G; & Stewart, J. (2012). Local government: the past, the present and the future. *Public Policy and Administration*, 27 (4): 346–367.

Kerbauy, M. T. M. (2000) *A morte dos coronéis: política interiorana e poder Local*. São Paulo: Cultura Acadêmica Editora.

Ladner, A., Keuffer, N., & Baldersheim, H. (2016). Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990–2014). *Regional & Federal Studies*, 26(3): 321–357.

Le Galès, P. (2010). *Urban governance in Europe: What is governed?* Paris: Centre d'études européennes (mimeografado).

Leal, V. N. (1976) *Coronelismo, Enxada e Voto*. 3ed. São Paulo: Alfa Ômega, 1976.

Lidstrom, Umea. (1999). The Comparative Study of Local Government Systems: a research agenda. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 1: 97–115.

Marques, E. C. (2018). *As políticas do urbano em São Paulo*. São Paulo: Editora Unesp/CEM.

Nascimento, A. R. B., & Peres, U. D. (2020). Entre o governo e a política pública: poder local, prefeitos em pequenos municípios e a política de assistência social. São Paulo: Anais do 44° Encontro Nacional da ANPOCS.

Pires, M. C. S. (1999). Autonomia municipal no Estado brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, 36 (142): 143-166.

Pires, R. R. C., & Gomide, A. A. (2016). Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, 24 (58).

Pratchett, L. (2004). Local Autonomy, Local Democracy and the 'New Localism'. *Political Studies*, 52: 358-375.

Resende, A. J. C. (2008). Autonomia Municipal e Lei Orgânica. *Cadernos da Escola do Legislativo*, 10 (15): 7-42.

Sachdeva, P. (2011). *Local Government in India*. Pearson India.

Sellers, J. M.; Lidstrom, A.; Bae, Y. (2020). *Multilevel democracy: How local institutions and civil society shape the modern state*. Cambridge: Cambridge University Press.

**Nascimento & Grin. *Poder local y gestión pública: dimensiones para el análisis de la gobernanza municipal***

Silva, A. C. (2009). Estado federal e poder municipal. *Prismas: Direito, Política Pública e Mundial*, 6 (2): 351-378.

Souza, C., & Blumm, M. (1999). Autonomia política local. Uma revisão da literatura. *BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica.*, vol. 48 (2): 51-67.

Souza, C., & Grin, E. J. (2021). Desafios da federação brasileira- descentralização e gestão municipal. In: GRIN, E. J.; DEMARCO, D. J. e ABRUCIO, F. L. (Eds.). *Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro*. Porto Alegre: Editora CEGOV UFRGS: 86-124.

Terron, S., Ribeiro, A., & Lucas, J. F. (2012). Há padrões espaciais de representatividade na câmara municipal do Rio de Janeiro? Análise dos territórios eleitorais dos eleitos em 2008. *Teoria & Pesquisa*. 21 (1).

Vianna, O. (2005). *Populações Meridionais do Brasil*. Brasília: Edições do Senado Federal.

Wilson, R. H. (2000). Understanding local governance: an international perspective. *RAE - Revista de Administração de Empresas*, 40 (2): 51-63.

Wolman, H., Mcmanmon, R., Bell, M., & Brunori, D. (2008). Comparing local government autonomy across states. paper presented at the 101<sup>o</sup> Annual Conference on Taxation, Philadelphia, PA: 20-22.

World Bank. (1997). *Innovations and Risk Taking: the engine of reform in local government in Latin American and Caribbean*. Washington, DC: World Bank.