



UNLaM

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA MATANZA

ESCUELA DE POSGRADO

DOCTORADO EN CIENCIAS ECONÓMICAS

**Multitudes Inteligentes ante la Copa Mundial de la FIFA 2014 en Brasil:
desafíos al Modelo Brasileño de Administración Pública**

**Tesis presentada para obtener el título de
Doctor en Ciencias Económicas**

**Mención en
Administración Pública**

Directora de tesis: Dra. Cecilia Hidalgo

Autor: Carlos Otávio de Almeida Afonso

Buenos Aires, Marzo 2016

A mis padres, que han contribuido mucho a mi formación personal, religiosa y profesional, haciéndome llegar a donde estoy hoy; y a mi esposa y nuestras hijas, quienes, después de Jesucristo, son la razón de ser de nuestras vidas.

¡Larga vida a la Familia!

Agradecimientos

A Dios, por la vida y la salud concedidas, así como los dones intelectuales permitidos.

A Jesucristo, por los senderos iluminados y motivaciones vitales, así como por las lecciones aprendidas.

Al Espíritu Santo, por Sus dones, así como por las gracias recibidas, la paz y los objetivos alcanzados.

A mis padres, Otaviano y Consolação, que me han creado con amor, dedicación y que me enseñan a ser digno.

A mi esposa, Denize, que me entiende y me apoya en todos los momentos, haciéndome amable.

A nuestras hijas, Carlla Denitti y Deny Yasmin, que nos animan y nos acompañan en los acontecimientos de la vida, haciéndonos felices.

A todos los compañeros de la Cohorte 14, profesionales y profesores del Doctorado en Ciencias Económicas, por el constante apoyo, especialmente a la Profesora Cecilia Hidalgo, que ha aceptado ser mi directora de tesis y mucho contribuyó para el progreso de la investigación con sus direcciones, indicaciones de estudios, discusiones y mejoras de contenido.

A los profesores de mi banca de tesis, por su tiempo y habilidades, aceptando para evaluarla, cuyas sugerencias son muy valiosas para la mejora de la investigación y del resultado de los trabajos.

Resumen

Este estudio analiza la relación entre el modelo de organización de la administración pública brasileña, sobre todo del Poder Ejecutivo, con las manifestaciones populares que tuvieron lugar en Brasil ante la Copa Mundial de la FIFA 2014. Nos centraremos en la actuación de la Auditoría Interna del INMETRO (AUDIN). Se mostrará que, a pesar de las "principales reformas" llevadas a cabo y de los discursos, así como la búsqueda de la viabilidad económica, la eficiencia, la eficacia y la efectividad, el modelo de organización del gobierno no está dirigido a "relacionarse" con la sociedad, sino que el objetivo de la administración pública sigue siendo controlar los recursos y las personas que de alguna manera tienen que gestionar un "bien público", generando una demanda insatisfecha de la democracia en los ciudadanos brasileños.

La literatura especializada en 'Multitudes Inteligentes' (Smart Mobs), así como en 'Modelos de administración pública en Brasil', especialmente con bases en el teórico Guerreiro Ramos, constituyen los fundamentos teóricos para el análisis. Dada la reciente formación de multitudes inteligentes, tanto las manifestaciones populares que tuvieron lugar en Brasil en junio de 2013, en contra de la Copa FIFA Confederaciones en Brasil, cuanto ante la Copa Mundial de la FIFA 2014 en Brasil, la profesora-investigadora Paes de Paula advierte la falta de ejes analíticos para reconocer y enfrentar estos fenómenos desde la administración pública del Brasil, así como la fragmentación de su respectiva producción teórica. Se espera que los resultados de la investigación puedan contribuir con el progreso académico en el campo teórico de la administración pública en Brasil y en todo el mundo, especialmente en Iberoamérica ante estas nuevas formas de organización de las protestas sociales. La cuestión que se plantea es de qué forma la gestión social (sociedad civil) y la gobernanza pública (gobierno) pueden ser complementarios y tornar, de hecho, la gestión pública más democrática, participativa, transparente y sobre todo que satisfaga los intereses de la sociedad en su conjunto (sin excepción), administrar con los ciudadanos, y no sólo "para" ellos.

Palabras-clave: Multitudes Inteligentes; Administración Pública Brasileña; Modelos Organizacionales; Auditoría de Gestión Gubernamental; Instituto Nacional de Metrología, Calidad y Tecnología (INMETRO).

Abstract

The purpose of this research is to analyze the relationship on how the smart mobs are established, despite the 2014 FIFA World Cup in Brazil, which was scheduled to take place in Brazil from 12 June to 13 July 2014, with the organizational model of the contemporary Brazilian public management, from involved respondents' point-of-view. From this investigation, the models adequacy is analyzed for the Brazilian public administration, based on the National Institute of Metrology, Quality and Technology (INMETRO) performance audit experience, seeking new point-of-view of analysis for INMETRO performance audit actuation. It is going to emphasize that, in spite of "major reforms" carried out and of the progressive speeches, the focus continues to be the way to control the resources and the people, and to the extent that the Brazilian government organizational model was not intended to "interact" with society, it has contributed to generate an unsatisfied demand for democracy in Brazilian citizens.

The research draws both on primary and secondary qualitative data, especially the literature of smart mobs, as well as public management models in Brazil, mainly based on Guerreiro Ramos, which constitutes the theoretical framework for the analysis, as well as "deep interviews" with citizens, which are already protesting against the FIFA World Cup, that will be analyzed through an interpretative approach, the phenomenography. Given the recent smart mobs in Brazil and the lack of clear analytical axes for the orientation of research in organizational studies regarding the Brazilian public administration, as well as fragmentation in their respective academic production, it is hoped that these theoretical reflections and empirical results can contribute to promote academic progress for the Public Management in Brazil, as well as for the social control effectiveness in Brazilian context, and all over the world, especially in Ibero-America. The research results confirm the initial assumption, showing that there are institutional barriers originated from the international public management models that make difficult the social control effectiveness at INMETRO performance audit actuation. The study points new point-of-views to review and to criticize the imported models that bring disfunctions when implanted in other countries like Brazil. The study suggests the promotion of new singular performance audit configurations that strengthen the Brazilian organizations, regarding the determinants exposed in this work, to go beyond the institutional barriers originated from the international standardization and to assure a more effective social control in these organizations, for the public administration all over the world, not only in the Brazil, to fulfill its social function: the actual realization of the social common good.

Keywords: Smart Mobs; Brazilian Public Administration; Organizational Models; Performance Audit; National Institute of Metrology, Quality and Technology (INMETRO).

Índice de Cuadros

Cuadro 1 – Características generales de los modelos organizativos	34
Cuadro 2 – Características de los modelos internacionales que influyen en la administración pública brasileña	41
Cuadro 3 – Clasificaciones de la auditoría gubernamental cuanto al objetivo.....	60
Cuadro 4 – Cuadro comparativo entre la auditoría de gestión y la auditoría financiera	62
Cuadro 5 – Definiciones de los criterios de auditoría operacional	64
Cuadro 6 – Resumen del método	78
Cuadro 7 – Principales equivalencias entre los manuales de auditoría brasileño e Internacional	91
Cuadro 8 – Entrevista-Piloto con el Auditor-Jefe (parte 1 de 5)	102
Cuadro 9 – Entrevista-Piloto con el Auditor-Jefe (parte 2 de 5)	104
Cuadro 10 – Entrevista-Piloto con el Auditor-Jefe (parte 3 de 5)	106
Cuadro 11 – Entrevista-Piloto con el Auditor-Jefe (parte 4 de 5)	108
Cuadro 12 – Entrevista-Piloto con el Auditor-Jefe (parte 5 de 5)	110
Cuadro 13 – Entrevista-Piloto con el Superintendente del IPEM/FORT (parte 1 de 5)	112
Cuadro 14 – Entrevista-Piloto con el Superintendente del IPEM/FORT (parte 2 de 5)	114
Cuadro 15 – Entrevista-Piloto con el Superintendente del IPEM/FORT (parte 3 de 5)	116
Cuadro 16 – Entrevista-Piloto con el Superintendente del IPEM/FORT (parte 4 de 5)	118
Cuadro 17 – Entrevista-Piloto con el Superintendente del IPEM/FORT (parte 5 de 5)	120
Cuadro 18 – Entrevista-Piloto con la Superintendente de la SURRS (parte 1 de 5)	122

Cuadro 19 – Entrevista-Piloto con la Superintendente de la SURRS (parte 2 de 5)	124
Cuadro 20 – Entrevista-Piloto con la Superintendente de la SURRS (parte 3 de 5)	126
Cuadro 21 – Entrevista-Piloto con la Superintendente de la SURRS (parte 4 de 5)	128
Cuadro 22 – Entrevista-Piloto con la Superintendente de la SURRS (parte 5 de 5)	130
Cuadro 23 – Entrevista con el Auditor-Sénior de la AUDIN (parte 1 de 5)	132
Cuadro 24 – Entrevista con el Auditor-Sénior de la AUDIN (parte 2 de 5)	133
Cuadro 25 – Entrevista con el Auditor-Sénior de la AUDIN (parte 3 de 5)	134
Cuadro 26 – Entrevista con el Auditor-Sénior de la AUDIN (parte 4 de 5)	135
Cuadro 27 – Entrevista con el Auditor-Sénior de la AUDIN (parte 5 de 5)	136
Cuadro 28 - Entrevista con el Auditor-Pleno de la AUDIN (parte 1 de 5)	137
Cuadro 29 - Entrevista con el Auditor-Pleno de la AUDIN (parte 2 de 5)	138
Cuadro 30 - Entrevista con el Auditor-Pleno de la AUDIN (parte 3 de 5)	139
Cuadro 31 - Entrevista con el Auditor-Pleno de la AUDIN (parte 4 de 5)	140
Cuadro 32 - Entrevista con el Auditor-Pleno de la AUDIN (parte 5 de 5)	141
Cuadro 33 - Entrevista con el Auditor-Especialista de la AUDIN (parte 1 de 5)	142
Cuadro 34 - Entrevista con el Auditor-Especialista de la AUDIN (parte 2 de 5)	143
Cuadro 35 - Entrevista con el Auditor-Especialista de la AUDIN (parte 3 de 5)	144
Cuadro 36 - Entrevista con el Auditor-Especialista de la AUDIN (parte 4 de 5)	145
Cuadro 37 - Entrevista con el Auditor-Especialista de la AUDIN (parte 5 de 5)	146
Cuadro 38 - Entrevista con el Auditor-Técnico de la AUDIN (parte 1 de 5)	147
Cuadro 39 - Entrevista con el Auditor-Técnico de la AUDIN (parte 2 de 5)	148

Cuadro 40 - Entrevista con el Auditor-Técnico de la AUDIN (parte 3 de 5)	149
Cuadro 41 - Entrevista con el Auditor-Técnico de la AUDIN (parte 4 de 5)	150
Cuadro 42 - Entrevista con el Auditor-Técnico de la AUDIN (parte 5 de 5)	151
Cuadro 43 - Entrevista con el Auditor-Junior de la AUDIN (parte 1 de 5)	152
Cuadro 44 - Entrevista con el Auditor-Junior de la AUDIN (parte 2 de 5)	153
Cuadro 45 - Entrevista con el Auditor-Junior de la AUDIN (parte 3 de 5)	154
Cuadro 46 - Entrevista con el Auditor-Junior de la AUDIN (parte 4 de 5)	155
Cuadro 47 - Entrevista con el Auditor-Junior de la AUDIN (parte 5 de 5)	156
Cuadro 48 - Entrevista con el Presidente del IPEM/PR (parte 1 de 5)	157
Cuadro 49 - Entrevista con el Presidente del IPEM/PR (parte 2 de 5)	158
Cuadro 50 - Entrevista con el Presidente del IPEM/PR (parte 3 de 5)	159
Cuadro 51 - Entrevista con el Presidente del IPEM/PR (parte 4 de 5)	160
Cuadro 52 - Entrevista con el Presidente del IPEM/PR (parte 5 de 5)	161
Cuadro 53 - Entrevista con el Presidente del ITPS/SE (parte 1 de 5)	162
Cuadro 54 - Entrevista con el Presidente del ITPS/SE (parte 2 de 5)	163
Cuadro 55 - Entrevista con el Presidente del ITPS/SE (parte 3 de 5)	164
Cuadro 56 - Entrevista con el Presidente del ITPS/SE (parte 4 de 5)	165
Cuadro 57 - Entrevista con el Presidente del ITPS/SE (parte 5 de 5)	166
Cuadro 58 - Entrevista con el Presidente del IMEPI (parte 1 de 5)	167
Cuadro 59 - Entrevista con el Presidente del IMEPI (parte 2 de 5)	168
Cuadro 60 - Entrevista con el Presidente del IMEPI (parte 3 de 5)	169

Cuadro 61 - Entrevista con el Presidente del IMEPI (parte 4 de 5)	170
Cuadro 62 - Entrevista con el Presidente del IMEPI (parte 5 de 5)	171
Cuadro 63 - Entrevista con el Coordinador de la CORED (parte 1 de 5)	172
Cuadro 64 - Entrevista con el Coordinador de la CORED (parte 2 de 5)	173
Cuadro 65 - Entrevista con el Coordinador de la CORED (parte 3 de 5)	174
Cuadro 66 - Entrevista con el Coordinador de la CORED (parte 4 de 5)	175
Cuadro 67 - Entrevista con el Coordinador de la CORED (parte 5 de 5)	176
Cuadro 68 - Respuestas de los encuestados organizadas por variables	180
Cuadro 69 - Estimación de modelo por regresión lineal	181
Cuadro 70 - Estimación de modelo por Mínimos Cuadrados Ordinarios [MCO]	181
Cuadro 71 - Estimación de modelo por regresión logarítmica	182

Índice de Figuras

Figura 1 – Administración Pública Tupiniquim.....	45
Figura 2 – Red pública de control de la corrupción.....	55
Figura 3 – Diagrama de insumo-producto.....	64
Figura 4 – Círculo Hermenéutico.....	74
Figura 5 – Input-Output Model.....	93
Figura 6 – Proceso lógico de identificación de constataciones y elaboración de recomendaciones.....	94

Lista de Siglas

ANOp - Auditoría de Naturaleza Operacional

AP - Administración Pública

APG - Administración Pública Gerencial

AUDIN - Auditoria Interna del INMETRO

CGU - Contraloría-General de la Unión

CONMETRO - Consejo Nacional de Metrología, Normalización y Calidad Industrial

CORED - Coordinación General de la RBMLQ-I

DASP - Departamento Administrativo del Servicio Público

FMI - Fondo Monetario Internacional

GE - Gobierno Emprendedor

IMEPI - Instituto de Metrología del Estado del Piauí

INMETRO - Instituto Nacional de Metrología, Calidad y Tecnología

INPM - Instituto Nacional de Pesas y Medidas

INTOSAI - *International Organization of Supreme Audit Institutions*

IPEM - Institutos de Pesas y Medidas

IPEM/FORT - Instituto Municipal de Pesas y Medidas de Fortaleza

IPEM/PR - Instituto de Pesas y Medidas del Estado del Paraná

ITPS/SE - Instituto de Tecnología e Investigaciones de Sergipe

MDIC - Ministerio del Desarrollo, Industria y Comercio Exterior

MARE - Ministerio de la Administración Federal y Reforma del Estado

NPM - *New Public Management*

ONG - Organización No Gubernamental

PAINT - Plan Anual de Actividades de Auditoría Interna

PDRAE - Plan Director de la Reforma del Aparato del Estado

PSIE - Portal de Servicios del INMETRO en los Estados

RBMLQ-I - Red Brasileña de Metrología Legal y Calidad – INMETRO

SCAP - Sistema de Control de la Administración Pública

SINMETRO - Sistema Nacional de Metrología, Normalización y Calidad Industrial

SGI - Sistema de Gestión Integrada

SURGO - Superintendencia del INMETRO en la provincia del Goiás

SURRS - Superintendencia del INMETRO en la provincia del Rio Grande do Sul

TCU - Tribunal de Cuentas de la Unión

TQM - Gestión de la Calidad Total

Índice

1 INTRODUCCIÓN	1
1.1 Contextualización	1
1.2 Problema de investigación	9
1.3 Objetivos de investigación	9
1.3.1 Objetivo General.....	9
1.3.2 Objetivos Específicos	9
1.4 Hipótesis de la investigación	10
1.5 Delimitación del Estudio	10
1.6 Relevancia de la Investigación y su Viabilidad	11
1.7 Estructura de la Tesis Doctoral	12
2 MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL	13
2.1 Multitudes	13
2.1.1 Hacia el concepto de multitud	13
2.1.2 Multitudes Inteligentes (<i>Smart Mobs</i>)	16
2.2 Modelos organizacionales de administración pública	21
2.2.1 Modelos de administración pública en el mundo	21
2.2.2 Modelos de administración pública en Brasil.....	35
2.3 La relación entre control y administración	50
2.3.1 Desde el control interno hacia el control social.....	50
2.3.2 La auditoría de gestión gubernamental como medio de control en la administración pública	59

3 RUTA METODOLÓGICA	68
3.1 Tipo de investigación	68
3.2 Recolección de datos	69
3.2.1 Investigación documental	69
3.2.2 Investigación de campo con fuentes orales y observación	70
3.3 Sujetos de la investigación	71
3.4 Tratamiento y análisis de los datos	73
3.5 Limitaciones del método	84
4 LA AUDITORÍA DE GESTIÓN GUBERNAMENTAL DEL INMETRO	86
4.1 Breve historia de la Auditoría de Gestión Gubernamental en el INMETRO	86
4.2 Contexto Institucional Actual	87
5 PRESENTACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS DATOS DE LA INVESTIGACIÓN	91
5.1 Análisis de datos de la investigación documental	91
5.2 Análisis de los datos de fuentes orales	99
6 RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN	184
7 CONSIDERACIONES FINALES	200
BIBLIOGRAFÍA	208

1 INTRODUCCIÓN

1.1 Contextualización

En los últimos decenios, el mundo ha experimentado profundas transformaciones en su contexto político y socioeconómico. Desde la década de 1980, después de la emergencia de la crisis de la deuda internacional, desde el shock petrolero¹ a comienzos de la década de 1970, el tema que ha movilizado la atención del segmento político, de los formuladores de políticas públicas y otros agentes sociales en todo el mundo, fue el ajuste fiscal y las reformas orientadas al mercado.

De esta manera, toman lugar prominente en la agenda de gobierno de los países los efectos del Consenso de Washington² sobre los Estados y, por consiguiente, los efectos de los programas de ajuste estructural sobre los órganos públicos y las políticas gubernamentales (Abrucio, 2006).

La respuesta del mundo occidental para estas transformaciones ocurridas fue la reanudación de las ideas liberales, que culminaron en el llamado neoliberalismo, donde los Estados pasaron a adoptar la lógica del mercado para administrar el bien público.

En los años 1990, aunque el ajuste estructural continuara la movilización de los países involucrados, la principal preocupación pasa a ser la reforma del Estado, particularmente la reforma administrativa, que, por consiguiente, afectaba a la administración pública (Bresser-Pereira, 2006).

En este contexto, los Estados considerados del occidente han promovido cada uno, a su modo, reformas en la administración pública que presentaban varios puntos en común, inspiradas en supuestos neoliberales. Entre estas suposiciones, se criticaba el modelo centralizador de organización del sector público como en fase de agotamiento desde el

¹ Las crisis del petróleo (1973 y 1979) fueron incurridas debido a que la economía internacional se encontraba en un escenario perturbado por cuenta de alta inflación en varios países, la existencia de tasas de interés negativas, los choques de precios, y especialmente los altos precios del petróleo incrementados por los países productores del Oriente; así, el modelo de Bretton Woods entra en colapso en el mundo, dando lugar a un nuevo modelo llamado "Consenso de Washington" (Diniz, 2011).

² El "Consenso de Washington" fue una designación para un conjunto de acuerdos entre los países llamados desarrollados para definir "fórmulas", especialmente para los países en desarrollo, para abordar la crisis económicas de los años setenta (ocasionadas sobre todo por los dos choques del petróleo) y 1980 (la llamada "década perdida", debido a la gran y creciente inflación y de los bajos niveles de inversión en capacidad productiva nacional en los países de América Latina). El "Consenso de Washington" fue guiado por las teorías neoliberales de académicos como Friedric Hayek, Milton Friedman y otros teóricos de la Escuela de Chicago (Newman y Clarke, 2012).

comienzo de los años 1970, además de las críticas que se refieren a la burocracia estatal. Otro punto en común era la idea de que la forma de administrar las organizaciones privadas era una solución para administrar el estado con estas nuevas características, además de un escenario favorable para la adopción de nuevos modelos.

Por otro lado, la articulación de los países a las dictas de los organismos multilaterales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, señalaba por la incorporación de un nuevo modelo oriundo del sector privado, que vino como imposición de dichos organismos, como un ejemplo de gestión para ser practicado, junto con los programas de ajuste estructural recomendados a los países que solicitaban préstamos financieros.

Este modelo estimuló las reformas administrativas en todo el mundo en la década de 1990, reformas estas que alimentaban el espíritu "anti-público" y la lucha contra la burocracia estatal, sentimientos que crecían en el mundo occidental impulsados por la doctrina neoliberal (Abrucio, 2006; Secchi, 2009; Paes de Paula, 2005b).

Esta situación ha generado una tensión, permitiendo exponer las contradicciones en la actividad de la administración pública, una vez se pasó a asignarla un nuevo sentido, que hasta entonces era entendida en su función de administrar las intenciones del gobierno y los negocios del Estado, tratando de satisfacer el bienestar colectivo, de la sociedad y, por consiguiente, con la gestión orientada al público, y no al privado; para el colectivo, y no para fines individuales y grupos empresariales, del sector privado (Matos y Dias, 2013).

El énfasis dado a la lógica de la administración de las organizaciones privadas pasa a configurarse como el nuevo significado que se presenta para ser incorporado dentro de la administración pública, incluso hasta los años 2000, con ropa nueva, que todavía está en fase de desarrollo por parte del gobierno, incluso hoy en día. Pero, la nueva lógica del gobierno también enfrenta a nuevas preguntas de la sociedad mundial en su conjunto, en el que se insertan las protestas populares en todo el mundo – como los movimientos “*occupy*”, cuyo ejemplo más conocido es el ‘*Occupy Wall Street*’, que se inició en 2011 –, y no es diferente en el contexto brasileño contemporáneo.

De esa manera, las manifestaciones populares que tuvieron lugar en Brasil en junio de 2013, paralelamente a la realización de la Copa FIFA Confederaciones, organizadas sobre todo por la red social *Facebook*, comenzaron cuestionando el incremento del costo del

transporte público, pero la ola de represión del Estado Brasileño frente a las protestas civiles condujo a una reacción mucho más amplia hasta incluir demostraciones de algunos problemas con que se mostraron indignados los ciudadanos brasileños, que en millones salieron a las calles en las principales ciudades del país (multitudes inteligentes) para protestar contra la corrupción en el gobierno, el 20 de junio de 2013.

También hubo diversas manifestaciones populares ante la Copa Mundial de la FIFA 2014 en Brasil. Así, se plantea la siguiente cuestión: ¿Aparte de la corrupción, responsabilidad del Ministerio Público, Tribunal de Cuentas y de la Justicia, existe alguna relación entre el modelo de organización de la administración pública brasileña, sobre todo del Poder Ejecutivo, con esos hechos?

Esta condición se acentúa en el contexto de profunda crisis económica mundial, de situación de debilitamiento e incluso de ingobernabilidad de algunos gobiernos para luchar contra la crisis, de la pérdida de poder de los Estados nacionales. Todo esto, junto con los efectos de la globalización – que a su vez dio lugar a profundos cambios en el sector productivo, afectando el Estado y fortaleciendo las grandes corporaciones y tantos otros cambios globales que influyen localmente en los países –, pone en cuestión el viejo modelo de intervención estatal, llevando el modelo burocrático a una intensa y larga crisis – lo que se profundizará en este trabajo –, provocando una redefinición del papel del Estado.

En este contexto de Estado con menos recursos y menos poder está la nueva orientación dada a la administración pública, cuyas bases serían originadas desde el sector privado, asignando a este la prerrogativa de poseer el modelo ideal de gestión (Abrucio, 2006), el *new public management*. Desde entonces, este modelo ha sido objeto de estudio no sólo por los investigadores en el Área de la Administración y, en particular, de la Administración Pública, como también de otras disciplinas como la Ciencia Política, la Economía, entre otros.

No obstante, cabe señalar que, antes de que este modelo se presentara como una solución para la administración pública ante a los cambios que se han discutido anteriormente, hay registros en la literatura nacional e internacional de otros modelos organizativos que están presentes en la administración pública a lo largo de su trayectoria histórica en el mundo y en Brasil, que están siendo estudiados no sólo dentro del marco de la administración, sino también por varios autores de otros ámbitos disciplinarios.

Schermerhorn (1999) explica que las organizaciones tienen sus propios elementos que las diferencian, incluso llegando al punto de una organización presentar características que sólo ella posee. Pero, completa el autor que, a pesar de ello, en esencia, todas las organizaciones presentan – en mayor o menor grado de complejidad, de manera más clara o no –, cierta forma de administrar sus personas, sus recursos, sus procesos y sus políticas, para llevar a cabo su trabajo, lo que puede ser denominado "modelo organizacional", haciendo que la gestión sea esencial para cualquier organización.

En general, los autores apuntan a tres modelos predominantes: el burocrático, de la administración pública gerencial, así como el más reciente modelo, conocido como gobernanza pública (Secchi, 2009; Kissler & Heidemann, 2006; Kooiman, 2003; Merton, 1957). Sin embargo, se destacan también estudios sobre el modelo patrimonialista, considerado el más antiguo registrado en la literatura internacional (Drumond et al., 2014; Oliveira et al., 2011; Capobianco et al., 2011), y también el modelo estudiado en la Administración Pública Brasileña, de la gestión social (Tenório y Saravia, 2007; Tenório, 1998) o societal (Paes de Paula, 2005b).

Es importante destacar que, a pesar de que los términos de “gestión social” y “administración pública societal” son tratados para designar un mismo modelo, sus orígenes son diferenciados. En Brasil, el modelo que ha sido destacado por tener sus orígenes en un contexto histórico, político y social es la administración pública societal, lo cual tiene origen, principalmente, en la "tradicción movilizadora" de la población brasileña y también en la acción pública de los movimientos sociales brasileños de la década de 1960, con desdoblamientos en las cuatro décadas posteriores, integrando un proyecto político que apoya la participación social y el replanteamiento del enfoque dado al desarrollo (Paes de Paula, 2005b).

Ya el término "gestión social", acuñado en Brasil por Fernando Tenório (1998), tiene como su base teórica pensadores críticos, como los de la Escuela de Frankfurt – entre los cuales se destaca Habermas –, y pensadores nacionales, como Guerreiro Ramos.

No obstante, la investigadora Ana Paula Paes de Paula (2010) afirma que, en general, la gestión social es una manifestación particular de un proyecto más amplio que ella denomina administración pública societal, siendo aquella específicamente la búsqueda de la gestión participativa y dialogante, en la cual el proceso de toma de decisiones se ejerce por medio de los diferentes sujetos sociales, y la administración pública societal involucra un

amplio proyecto político y una nueva forma de ver la economía, que incluye la lógica de la solidaridad, en detrimento de la lógica capitalista económico-financiera de plantear la administración pública.

Así, es interesante notar que la administración pública societal, aunque en la práctica provenga de la "tradicción movilizadora" de los movimientos sociales brasileños, en su fundamentación teórica tiene como base el concepto mismo de la gestión social de Fernando Tenório, además de conceptos comunes relacionados con este, como de los teóricos de la Escuela de Frankfurt, y también del brasileño Guerreiro Ramos, en el curso de su sistematización teórica de un modelo organizativo para la administración pública brasileña, en contrapunto con el modelo gerencialista (Paes de Paula, 2013).

Al estudiar los modelos organizacionales y la reforma del Estado en el mundo, sobre todo occidental – América y Europa – explica Secchi (2009) que el “pasaje” de un modelo a otro es generalmente realizado por medio de una reforma en la administración pública. Pero, como llama atención la literatura especializada (Secchi, 2009; Lustosa da Costa, 2007; Kissler y Heidemann, 2006; Bresser-Pereira, 2006), los modelos reformadores no se constituyen en una ruptura completa con los anteriores, pudiendo ciertas características de esos modelos coexistir como formas sobrepuestas, siendo que todos presentan énfasis en la función control, desde lo modelo considerado más antiguo, hasta los más recientemente discutidos en la literatura brasileña.

El interés del investigador en estos modelos se debe a las controversias derivadas de los intentos de despliegue de modelos organizativos implementados en los países del Hemisferio Norte y que han ejercido influencia sobre la administración pública brasileña, a través de la reforma del Estado en Brasil. Dichas controversias se refieren, principalmente, a que estos modelos están basados en normas internacionales concebidas desde los países desarrollados y, por tanto, ajenas a los aspectos peculiares del contexto sociopolítico y cultural brasileño, que se expresan en la actividad de las organizaciones públicas. Los estudiosos de estos modelos llaman la atención sobre el hecho de que existen "condicionantes" (Costa, 2007: 134), o sea, limitaciones relacionadas con estas peculiaridades, que penetran la administración pública brasileña y que no pueden ser ignoradas en los estudios de estos modelos.

Es importante advertir que, a pesar de que los modelos ampliamente estudiados como el burocrático – caracterizado por la alta especialización de funciones, la

impersonalidad, el racionalismo, el control, la formalidad, la jerarquía y la el profesionalismo meritocrático (Weber, 1982) – y la administración pública gerencial, no fueron plenamente implementados en el Brasil, sus características fueron asimiladas en la gestión pública brasileña, confrontando aspectos culturales arraigados en la cultura brasileña y, consecuentemente, en la cultura organizacional brasileña tales como el patrimonialismo, el personalismo y las fragilidades de la democracia. Aspectos que muchas veces se manifiestan por medio del autoritarismo, clientelismo y caudillaje local, presentes históricamente en las instituciones brasileñas y estudiados por DaMatta (1980), Santos (1993), Costa (2007), entre otros autores.

Además de haber asimilado, a lo largo de los años, las características de los modelos patrimonialista, burocrático e gerencialista, la administración pública brasileña también ha sido influenciada por el modelo organizacional de la gobernanza pública (Kooiman, 2003).

Paes de Paula (2005a), al analizar los modelos que más influyen la actual matriz de la gestión pública brasileña, hace un estudio comparativo entre la ramificación gerencial y la ramificación societal, y señala la falta de ejes analíticos definidos para la orientación de la investigación en los estudios organizacionales en cuanto a la administración pública del Brasil, así como la fragmentación de su respectiva producción teórica, siendo las cuestiones teóricas y metodológicas los elementos más críticos en el estudio del Estado, el gobierno y las políticas públicas.

Aunque no corresponda a la propuesta de investigación una profunda discusión sobre estas deficiencias señaladas por Paes de Paula (2005b), estas cuestiones se abordarán en el Marco teórico-conceptual de este trabajo, ya que son esenciales para comprender conceptualmente y también cómo articular entre sí, en el contexto de modelos organizativos, el Estado, la Sociedad Civil, el Gobierno, el Mercado y la Administración Pública.

No obstante haremos una presentación general de cómo los estudiosos de estos modelos configuran sus características en la sistematización de un posible modelo de organización para la gestión pública en Brasil.

En un reciente trabajo de Zwick et al. (2012), los autores, estudiosos de los modelos de organización de la administración pública enfocados particularmente en la administración pública brasileña, evidencian la construcción de un modelo híbrido en la

administración pública brasileña, que caracterizan como una mezcla de patrimonialismo, burocracia y nueva gestión pública, así como signos de la gestión social. Lo califican como un verdadero y auténtico modelo brasileño – a pesar de estar inspirado en modelos internacionales –, al que denominan "administración pública tupiniquim" (Zwick et al. 2012: 1).

Este modelo sugerido por Zwick et al. (2012) sufre, en cierto modo, la influencia de las ideas de Guerreiro Ramos (2009), pionero de los estudios críticos en Brasil y de los estudios que perseguían un tipo de ciencia social divorciada de modas extranjeras (Pizza Junior, 2010), cuyo trabajo fue dedicado a la administración pública, especialmente a la brasileña. Sin embargo, es importante relativizar la influencia de Guerreiro Ramos en este “*mix*”, porque contiene características sobre las cuales este último autor solía hacer duras críticas, principalmente por ser inspirado por uno de los temas contra el que el autor más luchaba, a saber, el extranjerismo y la presión por importar ideas.

Dada la integración de este tesista en la administración pública brasileña, en calidad de servidor público del Instituto Nacional de Metrología, Calidad y Tecnología (INMETRO), o mejor, un *insider* en esta institución, la base empírica de esta investigación radica en la actuación de Auditoría de Gestión Gubernamental del INMETRO, toda vez que el investigador vive esta situación en el marco de la citada organización al ser él mismo un profesional de auditoría.

Considerando el debate hasta ahora presentado, se considera que la institución de gobierno tomada como foco de análisis en este estudio es apropiada para ser la base empírica de esta investigación, ya que ha pasado por cambios derivados de la implantación de nuevos modelos de gestión y, por lo tanto, permite que en ella se investigue la coexistencia de modelos organizacionales y sus características, que se manifiestan en la actividad del Instituto por medio de procedimientos de auditoría de gestión.

El INMETRO es una institución clasificada como autarquía federal, vinculada al Ministerio del Desarrollo, Industria y Comercio Exterior (MDIC), y está bajo la jurisdicción directa de la Contraloría Regional de la Unión en el Estado de Río de Janeiro (órgano sectorial) e indirecta de la Contraloría-General de la Unión (CGU), órgano central (Brasil, 2000).

De acuerdo a la historia de la institución, disponible en el portal del INMETRO (Brasil, 2012), el crecimiento industrial en el siglo XX ha reforzado la necesidad de crear en

el Brasil instrumentos más eficaces de control que vinieran a promover y proteger a los productores y a los consumidores, lo que ha llevado a la creación de un Instituto Nacional de Pesas y Medidas (INPM), en 1961, con la centralización de la política nacional de metrología.

En 1973 nacía el Instituto Nacional de Metrología, Normalización y Calidad Industrial, el INMETRO, hoy llamado Instituto Nacional de Metrología, Calidad y Tecnología, dio continuidad a las actividades del INPM, ampliándolas. Los órganos provinciales, actualmente conocidos como órganos delegados, reciben la tarea de ejecución de las actividades de metrología, llegando a cada región del país (Brasil, 2012).

El INMETRO (Brasil, 2012) actúa como Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional de Metrología, Normalización y Calidad Industrial (CONMETRO), componente central normativo interministerial del Sistema Nacional de Metrología, Normalización y Calidad Industrial (SINMETRO).

La Auditoría Interna del INMETRO (AUDIN) es el elemento de control interno de esta Autarquía, asistiendo la Contraloría-General de la Unión en el cumplimiento de las tareas del sistema de control interno del Poder Ejecutivo Federal, en el contexto del INMETRO. Esta investigación está dedicada a la auditoría de gestión gubernamental, que constituye un medio para la evaluación y control de la gestión de los administradores públicos vinculados a la Autarquía, incluidos aquellos que, a través de un acuerdo con el INMETRO, realizan actividades delegadas por esto en cada Provincia de la Federación.

Registros nacionales y extranjeros sobre auditoría de gestión gubernamental (TCU, Brasil, 2002, 2010; Pollitt et al., 1999; INTOSAI, Sweden, 2004) indican que, en el mundo y en Brasil, este tipo de auditoría se rige por las normas internacionales de auditoría de desempeño, que son prácticamente una traducción del *mainstream*, el modelo estándar internacional para el portugués (Brasil, 2010), que a su vez depende de los modelos internacionales de la administración pública.

La auditoría de gestión gubernamental, como apoyo directo al control social – en este estudio, entendido como la participación efectiva de los ciudadanos en la toma de decisiones y en la formulación de políticas públicas, además de solamente ejercer un control sobre la administración pública (Paes de Paula, 2013) –, debería seguir los resultados de esta administración pública y tratar de presentarlos a la sociedad.

El objetivo final de esta modalidad de auditoría es un despertar de ciudadanos conscientes de sus deberes, derechos y responsabilidades, requiriendo transparencia en la administración de los bienes públicos y la rendición de cuentas de los administradores en cuanto al alcance de los resultados – proceso llamado de *accountability*.

El estudio es adecuado para, precisamente, buscar contribuir a los avances teóricos y metodológicos necesarios para el campo de los estudios organizacionales orientadas hacia la esfera de la administración pública, respaldada empíricamente, tratando de detectar los puntos críticos y brechas que deben saldarse en la actuación del INMETRO en el proceso de auditoría gubernamental, en una forma tal que señale las condiciones para que se produzca el control social propuesto por los organismos de control.

1.2 Problema de investigación

Con base en la discusión hasta aquí desarrollada, se delineó la siguiente pregunta de investigación: **¿Cuál es la relación entre el modelo de organización de la administración pública brasileña, sobre todo del Poder Ejecutivo, con las manifestaciones populares que tuvieron lugar en Brasil ante la Copa Mundial de la FIFA 2014, en la perspectiva de los sujetos participantes?**

1.3 Objetivos de investigación

1.3.1 Objetivo General

Este estudio tiene como objetivo general **analizar la relación entre el modelo de organización de la administración pública brasileña, sobre todo del Poder Ejecutivo, con las manifestaciones populares que tuvieron lugar en Brasil ante la Copa Mundial de la FIFA 2014**. De esa manera, será posible apuntar nuevas perspectivas de análisis para la administración pública brasileña, desde la actuación de la auditoría de gestión gubernamental.

1.3.2 Objetivos Específicos

Se pretende alcanzar el objetivo general de la investigación por medio de los siguientes objetivos específicos:

- Describir cómo se han desarrollado diferentes enfoques hacia las multitudes inteligentes, hasta las recientes manifestaciones populares que tuvieron lugar en Brasil;
- Explicar cómo los modelos internacionales, presentes en la Administración Pública a lo largo de su trayectoria histórica en el mundo y en Brasil, han influenciado el modelo de organización de la administración pública brasileña;
- Interpretar la relación entre el modelo de organización de la administración pública brasileña – sobre todo del Poder Ejecutivo, con bases en una autarquía pública del Brasil (INMETRO) – con las recientes manifestaciones populares.

1.4 Hipótesis de la investigación

Se supone que hay una relación entre el modelo de organización de la administración pública brasileña, sobre todo del Poder Ejecutivo, con las recientes manifestaciones populares en Brasil, porque, en la medida en que el modelo de organización del gobierno no está dirigido a "relacionarse" con la sociedad, contribuye a generar una demanda insatisfecha de la democracia en los ciudadanos brasileños y promueve nuevas formas de reclamo y expresión pública.

Se sostiene que la gestión social (sociedad civil) y la gobernanza pública (gobierno) no son en la actualidad complementarios en Brasil, y que la gestión pública no ha logrado concretar una mayor democratización, participación y transparencia que satisfaga los intereses de la sociedad en su conjunto sin excepción, administrando con los ciudadanos, y no sólo "para" ellos.

1.5 Delimitación del Estudio

Desde el punto de vista temporal, el estudio recorre el período que comienza en 1930, conocida como Era Vargas, con la reforma burocrática en Brasil, hacia las reformas de Estado contemporáneas que se orientarían a la escucha de los distintos sujetos sociales.

Ya desde el punto de vista analítico, se limita a modelos organizativos que influyen en la administración pública brasileña a nivel federal, tanto en la administración directa, ligada a la Presidencia de la República y sus Ministerios, que definen las políticas organizativas para ser aplicadas a partir de la adopción de modelos de gestión para

administrar la Unión Federativa, como en la administración indirecta - y especialmente en esta, de la cual el INMETRO es parte, no siendo probable la generalización para toda la administración pública en Brasil en las esferas provinciales y municipales, sino que representan, en particular, el INMETRO y sus Órganos Delegados.

1.6 Relevancia de la Investigación y su Viabilidad

El esfuerzo intelectual para lograr el resultado teórico de la investigación se presenta, tanto a los investigadores de los estudios organizacionales – en especial los estudiosos de la administración pública en Brasil – cuanto a la sociedad en general – en particular, los gestores públicos – una reflexión que sea útil para el avance de la agenda de investigación sobre la administración pública en Brasil. En cuanto a los modelos de organización, el estudio puede orientar futuras investigaciones que aborden críticamente el *mainstream* internacional, para cuestionar la corriente principal y mostrar más posibilidades alineadas con las singularidades de la experiencia brasileña de gestión gubernamental.

Desde el punto de vista práctico, las nuevas perspectivas de la gestión gubernamental que puedan surgir de la propia comunicación entre el investigador y los sujetos involucrados con la investigación servirá como una motivación o incluso un despertar de las conciencias, que Demo (2005) llamaría "proceso de emancipación", en el sentido de generar interés para mejoras por parte de los administradores públicos, cambios que harán una diferencia en la gestión gubernamental del Brasil, y el seguimiento de los resultados de esta gestión por parte de la sociedad, el control social.

Se considera la investigación viable acerca de la accesibilidad, la complejidad y los costes (Roesch, 2010):

- La accesibilidad fue facilitada por el hecho de que el investigador también es parte integrante del organismo público investigado, el INMETRO, y de los equipos de auditoría. El investigador tuvo acceso irrestricto a todos los sujetos/gestores auditados por la AUDIN/INMETRO en los períodos que se encontraban en auditoría, además de que ya se disponía de datos documentales en las redes electrónicas (*intranet*, *internet*, etc.);

- Cuanto a la complejidad, no obstante se utilizar un enfoque teórico-metodológico complejo, la búsqueda se hizo factible por tener un tiempo razonable para la maduración de los conceptos sobre los supuestos metodológicos y su uso en la práctica, en el

curso del doctorado, generando más resultados sustanciales, especialmente en el tercer año, en que se han completado todos los seminarios;

- Con respecto a los costos, se obtuvieron los recursos físicos, financieros y de información ya proporcionados para la realización de las actividades del investigador, porque la recolección de los datos de campo se llevó a cabo en el curso de las auditorías, no generando costos adicionales. Los otros costos con material bibliográfico, desplazamientos y recursos informáticos adicionales tienen valores razonablemente compatibles con los recursos propios disponibles para el investigador. Por lo tanto, la investigación no exigió recursos que podrían hacerla inviable.

1.7 Estructura de la Tesis Doctoral

La tesis doctoral está organizada en siete capítulos. En el primer se presenta la introducción del estudio, en la que se contextualiza el tema de la tesis y se esboza el problema de investigación, se definen el objetivo general y los específicos, y todavía las hipótesis de la investigación, la delimitación del estudio, y su relevancia y viabilidad. En el segundo capítulo se aborda el marco teórico-conceptual, en el que se presentan las definiciones y los diferentes enfoques de las multitudes inteligentes y de los modelos de organización de la administración pública en Brasil y en el mundo, así como la relación entre la administración y el control. Este capítulo también incluye una discusión sobre la actividad de la auditoría de gestión gubernamental en Brasil como medio de control. En el tercer capítulo, se presenta la ruta metodológica, se destacando el tipo de investigación llevada a cabo, los medios de recolección de datos, los sujetos, el tratamiento y el análisis de datos, así como las limitaciones que el método elegido presenta. En el cuarto capítulo se ofrece una breve historia de la auditoría de gestión gubernamental del INMETRO, así como su actual contexto institucional. En el quinto capítulo se presenta el análisis de los datos, incluida la investigación documental y la investigación de campo con fuentes orales. En el sexto, se presentan los resultados del estudio. Por último, en el séptimo capítulo se registran las consideraciones finales de la investigación.

2 MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL

Este capítulo se divide en seis subtemas. En el primer se presenta las olas de la humanidad hacia la Era de Información, donde se llega a las definiciones de multitud, y es crucial para fundamentar el concepto de multitudes inteligentes, presentado en el segundo subtema y que está directamente relacionado con el problema de investigación. El tercer subtema es el estudio de los modelos de la administración pública en el mundo, cuya importancia para el propósito de esta investigación es identificar los modelos organizativos de las reformas de la administración pública de los países y que han influenciado la administración pública brasileña durante décadas. El cuarto describe cómo ocurrieron los intentos de implementar estos modelos organizativos en la administración pública brasileña, uno de los objetivos específicos del presente estudio. Ya en el quinto subtema se analiza la relación entre la administración y el control, presente y destacado en todos los modelos organizativos, y sus ámbitos específicos, para dar base y, a su vez, se llega al quinto subtema, que se refiere a la actuación de la auditoría de la gestión gubernamental en Brasil como medio de control, cuya importancia para el propósito de esta investigación se encuentra en la búsqueda de apoyo al control social más efectivo.

2.1 Multitudes

2.1.1 Hacia el concepto de multitud

Para explicar cómo la humanidad llegó hasta el contexto que hemos presentado utilizamos el concepto de "olas", del autor Alvin Toffler (1980), según el cual la historia de la civilización, especialmente occidental, se divide en tres etapas: la Era Agrícola; la Era Industrial; y la Era de Información.

Antes de la "primera ola", o la revolución agrícola, la humanidad vivía en la llamada Era Nómada, porque las tribus de los pueblos primitivos no estaban fijadas al suelo, siendo recolectores de materiales vegetales y minerales, además de los cazadores de animales, cuyos primer rebaños bandadas vagaban con las personas (por ejemplo, las ovejas) en busca de dádivas de la naturaleza.

Con el lento desarrollo de la agricultura, el ser humano ha comenzado a fijarse en la tierra donde vivía, porque cultivaba las plantas, extraía los minerales, además de pasar a la

práctica de la ganadería, es decir, la creación de animales en espacios cercados, bajo el control de personas, inaugurando la Era Agrícola. Esto ocurrió principalmente en la región que hoy conocemos como Europa, cuyo mar Mediterráneo fue el centro del desarrollo, hasta aproximadamente el año de 1500.

Sin embargo, este desarrollo se prolongó durante milenios, hasta que se produjo la segunda gran revolución en la historia humana, la industrial, pasando a una aceleración en la investigación tecnológica. Esto ha significado que la "segunda ola" podría desarrollarse en sólo unos pocos siglos, hecha posible por el desarrollo de los intercambios de comercio entre los años 1000-1500, que inició una economía del mercado local por medio de unidades móviles de comerciantes (*burgos*) entre el recinto amurallado de las ciudades medievales, que comercializaban la producción excedentaria de aquellas; que conducían gradualmente a obtener cada vez mayores beneficios, así como la expansión del mercado desde territorial al mundial desde 1500 (Toffler, 1980).

Lo que caracteriza exactamente la transición del Mercantilismo para el Capitalismo, caracterizado por los excedentes de la industrialización y el crecimiento exponencial de la ganancia y la acumulación, inaugurando la Era Industrial; además del desarrollo de innovaciones comerciales, industriales, tecnológicas y financieras entre 1600-1700, cuyo principal eje económico se ha movido desde el Mar Mediterráneo hasta el Océano Atlántico (Rubio, 2010).

Así, entre 1800-1900 aparecen los primeros bancos, llevando el capitalismo para iniciar su fase financiera, dominante incluso en la época actual (Helleiner, 1995). Con la producción de la información y desarrollo tecnológico cada vez más acelerado en un mundo globalizado, emerge la "tercera ola" en la historia de la humanidad, llevándola a la Era de Información, caracterizada por el aumento creciente de la velocidad de las comunicaciones, los mercados, los flujos de capital y tecnologías, que fue posible gracias a las nuevas tecnologías de la información, además del intercambio de ideas e imágenes en tiempo real y a nivel mundial.

Esto ocurrió en el contexto político y geoestratégico en el que el mundo pasó del mundo bipolar al policéntrico (o multipolar), especialmente con la industrialización del Japón y la apertura de China desde 1980, conduciendo a la disolución de las fronteras y barreras proteccionistas, donde el monopolio de los Estados en el mantenimiento de las relaciones internacionales se vio debilitado y ha pasado a convivir con las poderosas corporaciones (muchas de ellas con un PBI mayor incluso que el de algunas naciones) y hasta los individuos ciudadanos del mundo, en el llamado neoliberalismo (Rapoport y Brenta, 2010); pero que

también generó (y genera!) las tensiones entre lo local y lo global, la homogeneidad y la diversidad, el mundo real y el virtual, el orden y el caos.

Con ello se percibe que el principal eje de la economía mundial se está desplazando desde el Océano Atlántico hasta el Océano Pacífico. También es importante destacar que esta revolución informativa tuvo lugar en unos pocos decenios, no obstante la primera ola tenga durado milenios, y la segunda siglos; además, el planeta Tierra, en el que se alojaban unos 350 millones de personas en el año 1000, contaba ya con aproximadamente 6 billones de personas en 2000, y actualmente ya se ha estimado que la población mundial es de alrededor de casi 7.5 billones de personas (Rubio, 2010).

En este contexto, de comunicaciones rápidas fluyendo a través de dispositivos tecnológicos cada vez más disponibles para la población, a su vez con más y más personas en el mundo físico, pero también virtual, y que no obstante muchas de esas personas están alejadas de los procesos de inclusión social, política y sobre todo económica, es que se percibe la formación de multitudes en red.

De esta manera, Antonio Negri (2004) introduce el concepto de multitud, que se define por la lucha de clases. Según Negri, tenemos dos teorías de las clases: de la unidad (relacionada con las teorías de Marx) y la multiplicidad (vinculada al liberalismo). El polo de la unidad es coherente con la tesis de Karl Marx, porque en una sociedad capitalista hay una especie de dualismo entre el proletariado y el sistema capitalista. En el polo de la multiplicidad existe una pluralidad de clases sociales, dada la tendencia a agrupar a los seres humanos en clases, por el color de la piel, tipo de sangre, por el color del cabello, etc.

Proponiendo una actualización de la teoría marxista, el concepto de multitud de Antonio Negri (2004) apunta de nuevo el proyecto político de la lucha de clases, en una visión más amplia, en que para todas las personas empleadas, como clase productiva, no hay una política primordial como prioridad entre las formas de trabajo. El concepto de multitud se opone a la visión de Marx – para quien la clase trabajadora refiere al trabajo industrial, y combina todas las formas de trabajo en un único tema, el proletariado. Los argumentos liberales enfatizan una visión de la pluralidad, de la multiplicidad de las clases sociales, incluyendo al trabajo inmaterial.

Para Negri (2004), el trabajo inmaterial es trabajo que crea productos intangibles, como el conocimiento, la información, la comunicación, una relación o una reacción emocional. Se puede dividir en dos estructuras fundamentales: el trabajo intelectual y el trabajo afectivo. La primera produce, por ejemplo, las ideas, resolución de problemas, análisis, expresiones lingüísticas. Y la otra forma produce o maneja afecciones, tales como la

satisfacción o la pasión. La mayor parte del trabajo inmaterial contemporáneo es desarrollado con estas dos formas combinadas.

Siguiendo esta línea de pensamiento, Giorgio Agamben (2006), en su obra *La comunidad que viene*, sostiene que la multitud de singularidades no es un hecho aislado en el mundo contemporáneo, pero es la forma misma de operar de los conglomerados humanos en el mundo del siglo XXI; donde las fuerzas políticas, laborales y ontológicas superan tanto el concepto de pueblo – población en un territorio políticamente organizado bajo las reglas de un estado-nación – como las fuerzas de las organizaciones económicas.

Aquí se puede reanudar el contexto mundial en el cual se percibe la formación de multitudes en redes, que se suelen llamarlas “multitudes inteligentes”, del término en inglés ‘*smart mobs*’, cuyas definiciones se presenta en el próximo subtema.

2.1.2 Multitudes Inteligentes (*Smart Mobs*)

En su texto *Tecnologías de la cooperación*, que es parte del trabajo “Las Multitudes Inteligentes”, Howard Rheingold (2002) busca indicios de las fuerzas sociales que han trabajado en medio de una multitud inteligente. Sostiene que los participantes de las redes sociales pueden poner un poco de sus conocimientos e impresiones en línea y obtener más conocimientos y oportunidades de socialización de lo que han invertido, es decir, la cooperación, la colaboración y el intercambio.

Adam Smith (1776) señaló que un bien público es algo de que cada uno puede beneficiarse sin que necesariamente haya participado en su creación, como las plazas, los parques, los sistemas de saneamiento, un faro para la navegación construido por unos pocos, y que muchos otros pueden utilizar; o sea, un bien público se define como un bien que está disponible a todos y del cual el uso por una persona no substraerá del uso por otros.

Aquellos que consumen los bienes públicos sin contribuir en alguna forma, o que superconsumen, sin importarles dejar algo a los demás, se llaman *free-riders* (parásitos). Las multitudes inteligentes pueden contener manadas de parásitos. Ponen en peligro la cooperación en la medida en que pueden hacer que los demás pierdan la confianza para tomar parte en una acción colectiva.

En este punto, se puede iniciar el análisis de las manifestaciones populares que tuvieron lugar en Brasil en junio de 2013, paralelamente a la realización de la Copa FIFA Confederaciones. Comenzaron cuestionando el incremento del costo del transporte público,

pero la ola de represión del Estado Brasileño frente a las protestas civiles condujo a una reacción mucho más amplia hasta incluir demostraciones sobre otros problemas que indignaban a los ciudadanos brasileños.

Se dieron manifestaciones violentas, vandalismo y agresiones en los edificios públicos, como oficinas de los gobiernos estatales y municipales, cuyo mayor acto fue la ocupación de la Explanada de los Ministerios (Eje Monumental) en la capital federal, Brasíla, con el intento de invasión del Congreso y casi invasión del Palacio de Itamaraty. La sede del Ministerio de las Relaciones Exteriores de Brasil – Palacio de Itamaraty – tuvo su entrada en llamas después de que los parásitos (*free-riders*) establecieran conos de fuego, encendieran basura y tirasen cócteles *molotov*.

Según Hardt y Negri (2004), esos grupos de parásitos pueden convertir las manifestaciones en "multitudes demoníacas", en referencia a la obra *Los demonios*, novela publicada en 1872, del escritor ruso Fiódor Dostoyevski (1872) – una crítica a estos movimientos revolucionarios y nihilistas emergentes en la sociedad rusa en aquellos momentos, que se refiere al pasaje bíblico donde los demonios entraron en la piara de cerdos –; por lo que asusta en la multitud es el hecho de que su número es indefinido, muchos al mismo tiempo en uno.

Lo más interesante es que la mayoría de los manifestantes en Brasil no apoyaba esos actos de vandalismo, ni a los militantes de los partidos políticos "a costas" del movimiento, y trataron de disuadir a los *free-riders* de no hacerlos, con el fin de mantener sólo las manifestaciones pacíficas, apartidistas. Pero aquí surge el problema, que la mayoría pacífica puede ser que no conozca: es casi imposible, en grandes multitudes, la eliminación de los grupos más pequeños de *free-riders*. Se ha registrado la tendencia a que aparezcan grupos más pequeños "independientes" de la multitud, que simplemente buscan disfrutar de ella para poner en práctica sus objetivos, que pueden ser – y a menudo son – diferentes de la mayoría de los otros grupos que están en la multitud, como veremos a continuación.

En el artículo *La tragedia de las comunidades*, Garret Hardin (1968) afirma que la ruina es el destino que el hombre tiene, cada uno busca su interés en el medio de una sociedad que cree en la libertad de las comunidades: "La libertad de las comunidades lleva a todos a la ruina". Cada uno sucumbe a la tentación de aprovechar más y más el bien común, que, al final, desaparece para todos. Esto retoma un viejo debate que continúa hasta hoy en torno a la siguiente pregunta: ¿frente a la tentación del egoísmo, cómo es que los hombres llegan a cooperar? ¿Deben limitar su libertad de manera autoritaria?

Sobre esto, Rheingold (2002) recurre a Thomas Hobbes y John Locke, afirmando que el debate acerca de la tragedia de Hardin es, de hecho, una versión moderna de un conflicto filosófico más antiguo: "en el año 1660, Thomas Hobbes argumentó que el hombre era tan competitivo que la única manera de hacer que cooperara era que alguien muy poderoso impusiera una tregua, Hobbes señala esta autoridad coercitiva del Leviatán". En contrapunto, John Locke respondió que "los seres humanos pueden gobernarse a sí mismos a partir de los contratos sociales, en lugar de presentar a una autoridad coercitiva".

Tres décadas más tarde del artículo de Garret Hardin, el autor Mancur Olson (1982) sostiene que la cooperación se produce sólo en el caso de grupos muy pequeños o si hay algún elemento exterior que obliga a las personas a trabajar en un grupo. Según Olson, los sujetos racionales nunca se esforzarán por encontrar un interés común o de grupo, pero, a pesar de ello algunos grupos actúan juntos para producir bienes comunes o evitar un exceso de consumo, siendo la reputación un motivo recurrente en procesos de cooperación.

Por otro lado, en 1990, la profesora de Ciencia política Elinor Ostrom (1990), primera mujer en ganar el Premio Nobel de Economía en el campo "de la gobernanza económica, especialmente de los recursos compartidos", en 2009 – compartido con Oliver E. Williamson –, afirma en sus estudios de CPR (*common-pool resources*) – recursos comunes – que las autoridades externas no eran tan necesarias en la gestión de lo que llamamos bien común.

Elinor Ostrom (1990) estudió varias comunidades en todo el mundo, de los grupos que manejan los recursos forestales en el Japón a los sistemas de riego en España, pasando por los pastos en Suiza y Filipinas, que han producido bienes públicos y preservados durante siglos. Ostrom señala que todos los esfuerzos por organizar una acción colectiva deben tener en cuenta una serie de cuestiones, como la lucha contra el parasitismo (*free-riding*), los problemas de los contratos, la organización de nuevas instituciones y la vigilancia de los compromisos de las personas en el conjunto de reglas.

Ostrom (1990) descubrió que en todas las comunidades que trabajan correctamente, existe un sistema de seguimiento y de sanciones: "El control y la sanción son importantes, no sólo para castigar a los estafadores, sino también para mostrar a los demás que cada uno tiene su papel. Muchas de ellas cooperan sólo porque todos los están haciendo". Y complementa al demostrar que el compromiso de cooperación es tan fuerte como la tentación de ser un parásito, porque el miedo al castigo previene, pero no motiva. Algo debe animar a la gente a contribuir al bien público.

Así retomamos la conclusión de Rheingold (2002: 9):

Identidad, frontera, estímulos a la participación y el castigo a los parásitos parecen ser la base sobre la que los grupos basan en la participación de sus miembros en actividades de cooperación, que son los procesos sociales que se ven afectados por las tecnologías que permiten a los usuarios generar reputación, recompensar la cooperación y castigar a los parásitos [traducción propia].

La presión social *peer-to-peer* (P2P – redes par a par) ayuda a la comunidad a mantener la confianza colectiva esencial, como en el caso de las manifestaciones en Brasil, organizadas sobre todo por la red social *Facebook*. La reputación es utilizada por personas de la comunidad para medir la oscilación entre el bien público y el interés personal.

Además, Hardt y Negri (2004: 195) sostienen que:

El aspecto central del paradigma de la producción inmaterial que tenemos que comprender aquí es su estrecha relación con la cooperación, la colaboración y la comunicación – en resumen, su razonamiento en el común. [...] El trabajo en sí tiende a producir directamente los medios de interacción, comunicación y cooperación para la producción. El trabajo afectivo siempre construye una relación directa. No sólo la producción de ideas, imágenes y conocimientos se lleva a cabo en común – en realidad nadie piensa sólo, cada pensamiento es producido en colaboración con el pensamiento pasado y actual de los demás – ya que cada nueva idea e imagen invitan a nuevas colaboraciones y las abre. Por último, la producción de mensajes – sean lenguajes naturales o artificiales, como los lenguajes de programación y varios tipos de código – es siempre de colaboración y siempre crea nuevas formas de colaboración. En todos estos aspectos, en la producción inmaterial la creación de cooperación se convirtió en un elemento interno del trabajo, y por tanto ajena al capital [traducción propia].

Por lo tanto, la multitud, en su definición, deja el uno al múltiple, a diferencia de la masa, donde el conjunto de personas "pierden" sus singularidades, cuyas diferencias desaparecen cuando están juntos, presentándose como un grupo de individuos pasivos que deben ser conducidos. Sin embargo, si la masa es incontrolada y con efectos destructivos se convierte en una turba, un populacho, tales como los conjuntos de parásitos. No obstante la multitud es activa, donde las singularidades de los individuos actúan por sí mismos, resultando en varios efectos conjuntos por parte de la multitud, sobre todo para llamar la atención de los gobiernos (Agamben, 2007).

El autor Kliksberg (2006) reitera esa línea de pensamiento, aunque desde perspectivas políticas distintas, apuntando ser notable que el conjunto de prácticas sociales que resultan en varios efectos conjuntos – sin embargo amenazados de pérdida delante del liberalismo, visto que esto es de un individualismo acerbo – sean costumbres y actitudes más

comunes en las áreas más desarrolladas, donde se trabaja a promover el bienestar social. Llamamos atención para estos casos los resultados obtenidos por los estados de bienestar social, donde se hallan cohesión social, identificación con el gobierno, redes de confianza, participación social, que resultan en mayor bien colectivo en cuenta de las fallas de mercado, esas últimas tan frecuentes en el liberalismo, por lo cual las finanzas crecen al costo del desmantelamiento social.

Afirma Kliksberg (2006: 32-33):

El capital social y la cultura son componentes clave de estas interacciones. Las personas, las familias, los grupos constituyen capital social y cultura por esencia. Son portadores de actitudes de cooperación, valores, tradiciones, visiones de la realidad, que son su identidad misma. [...] [el capital social sería] el grado de confianza existente entre los actores sociales de una sociedad, las normas de comportamiento cívico practicadas y el nivel de asociatividad que la caracteriza. Estos elementos son evidenciadores de la riqueza e fortaleza del tejido social interno de una sociedad. [...] La existencia de altos niveles de asociacionismo indica que es una sociedad con capacidades para actuar cooperativamente, armar redes, concertaciones, sinergias de todo orden a su interior.

El desarrollo social fortalece el capital humano, potencia el capital social y genera estabilidad política y financiera, dando entonces las condiciones para un crecimiento sano y sostenido. El económico viene, entonces, después del social y depende de la cualidad de la sociedad en que se plantea, su éxito está condicionado a la estabilidad política. La participación social organizada fuerza a los gobiernos y potentados a atender las necesidades del colectivo organizado. La comunidad organizada con vistas a resolver sus problemas puede ayudar en la formulación y ejecución de políticas de tal corte, al mismo tiempo que remodela las instituciones (Kliksberg, 1999).

Y estos modelos van cambiando históricamente, con las instituciones siendo remodeladas de acuerdo con el contexto socio-político y económico mundial de la época, como en el caso de la administración pública mundial, y también de la brasileña; lo que se presenta a continuación.

2.2 Modelos organizacionales de administración pública

2.2.1 Modelos de administración pública en el mundo

Para analizar los modelos de administración pública, rescatamos inicialmente la preocupación de Paes de Paula (2005b) de que falta ejes analíticos definidos para la orientación de la investigación en los estudios organizacionales en cuanto a la administración pública del Brasil; así como, en la visión de esta autora, ocurre una fragmentación de su respectiva producción académica, mientras que los elementos más críticos en el estudio del Estado, el gobierno, las políticas públicas y la sociedad civil son los aspectos teóricos y metodológicos.

Así, se estima que existe una profunda necesidad de comprender desde el punto de vista conceptual y también cómo se articulan entre sí, en el contexto de modelos organizativos, el Estado, la Sociedad Civil, el Gobierno, el Mercado y la Administración Pública.

Comenzando con la comprensión del Estado, utilizamos el concepto de Dahl (1997), mediante el cual es la parte de la sociedad que contempla todo el conjunto de instituciones que preside la vida social del país, que son el sistema jurídico y constitucional, los poderes de la República, el gobierno legalmente constituido, los órganos de la administración pública, las fuerzas armadas, la policía, las unidades de la Federación, los municipios y los poderes que los gobiernan.

El Estado democrático se basa en formas igualitarias de competencia, masiva inclusión política y pleno ejercicio de los derechos de ciudadanía (Dahl, 1997). El Estado social, consolidado a lo largo del siglo XX, especialmente en Europa, promueve las transferencias de ingresos desde dentro de la sociedad para inducir el crecimiento, corregir las imperfecciones del mercado y reducir las desigualdades sociales.

En el siglo XXI, como explica Dahl (1997), se habla de un Estado democrático y social que buscan ofrecer igualdad de oportunidades, las instancias de participación y control social, con menor intervención en la vida de los ciudadanos y de las organizaciones. Debe promover la distribución igualitaria, la ciudadanía activa, de alentar la ampliación de la libertad.

Como enseña Bobbio (2007), establecer una distinción entre el Estado y la sociedad civil dependerá de la perspectiva teórica adoptada por el autor. El autor define que la

sociedad civil es el conjunto de los ciudadanos, el pueblo, organizado en clases sociales y grupos, estructurados de conformidad con la distribución del poder entre ellos.

Por otra parte, en el mismo estudio, explica Bobbio (2007) que, si la población es uno de los elementos constitutivos del Estado, tan pronto la sociedad civil también forma parte de él. Pero ella es, para el autor, al mismo tiempo, un sistema de poder, con el que mantiene relaciones dialécticas. Aunque establezca relaciones sociales y políticas fuera del Estado o incluso con el Estado, la sociedad civil no se confunde con el mercado, pues este sólo contempla las relaciones económicas (Bobbio, 2007).

Ya el gobierno, segundo Bobbio (1995), es "el conjunto de personas que ejercen el poder político y que determinan la orientación política de una determinada sociedad" (Bobbio, 1995: 68). Es la cúpula político-administrativa del Estado; es la instancia que elabora las políticas públicas. Por lo tanto, no debe confundirse el Gobierno con el Estado, como, por ejemplo, en relación a la tradición anglosajona, como alerta Bobbio. El Estado, como su nombre lo indica, es estable y permanente. El gobierno es flexible y, en los estados democráticos, transitorio.

El gobierno es el principal centro de poder decisorio del Estado y, como tal, se dirige a la Administración Pública. El gobierno es compuesto por el jefe de Estado y por el jefe de gobierno y sus ministros. En el régimen presidencial brasileño, el Presidente de la República es, al mismo tiempo, jefe de Estado y de gobierno (Matias-Pereira, 2012). Esto puede provocar una confusión de entendimiento para aquellos que no estén familiarizados con estos conceptos y sus significados en las realidades de los países.

Dada la discusión anterior, llegamos, con la ayuda de Costa (2008), a la Administración Pública, que es una expresión polisémica, porque significa al mismo tiempo una institución, un cuerpo de funcionarios, una forma de gestión y una disciplina. En este contexto, explica Costa (2008) que la institución es el aparato administrativo que da consecuencia de las decisiones adoptadas por el gobierno, o mejor, que implementa las políticas públicas. Es el conjunto de órganos que administra la *res publica*; el cuerpo de funcionarios que da vida a estas entidades. Es la coordinación de las actividades gubernamentales destinadas a la realización del interés público o del bien común de una colectividad.

Por tanto, en la medida en que la administración pública se refiere a una forma de gestión, se puede tomar entonces cada "forma" específica de administrar las instituciones públicas como un modelo organizacional, es decir, la forma en que la administración pública como un cuerpo de funcionarios está se organiza para administrar sus personas, sus recursos,

sus procesos y sus políticas, para proporcionar el bien común de la sociedad, culminando en modelos específicos de administración pública.

Los entusiastas de los modelos organizacionales sostienen, a su manera, el potencial de cambios sustanciales que los modelos aportan en la resolución de los problemas de la administración pública en el mundo en el corto plazo. Sin embargo, Secchi (2009) señala que los potenciales cambios que ellos pueden causar solamente ocurren en el largo plazo y aún en pocos aspectos, pues los modelos “reformadores” comparten características esenciales con los modelos tradicionales, como se presentará más adelante en el Cuadro 1.

El modelo patrimonialista, anterior al modelo burocrático, persistió en el mundo occidental durante el período previo a las revoluciones Inglesa, Norteamericana y Francesa (siglos XVII y XVIII), y se caracterizaba por la dominación, favoritismo, asistencialismo y decisiones puramente personales del monarca - no había separación entre el patrimonio del Estado y de la familia real -, y sostenido por la aceptación de los sujetos frente a los soberanos como un hecho natural (Drumond et al. 2014; Oliveira et al., 2011; Capobiango, 2011).

Es importante destacar que el modelo patrimonialista no fue un modelo pensado y sistematizado para la realización de reformas en la administración pública, especialmente que buscaran romper con las características de modelos anteriores; como ocurrió con los otros modelos, que fueron creados para combatir los problemas creados por los modelos anteriores. El modelo patrimonialista fue, por lo tanto, una forma natural de administrar las nascentes relaciones entre el Estado y los sujetos, cuando del surgimiento de los Estados Nacionales, en el contexto de las monarquías absolutistas, ya que todo el patrimonio del Estado, representado por el tesoro nacional de los reinos, era conquistado por el soberano y a él pertenecía.

Sin embargo, como se mencionó en la Introducción de este trabajo, el patrimonialismo más recientemente ha sido estudiado como modelo organizacional entre investigadores brasileños, quienes no sólo se dedican al estudio del patrimonialismo en la administración pública, como también demuestran que las huellas de este modelo aún persisten en la administración de los países que todavía tienen una escasa capacidad institucional, democrática y de ciudadanía (Secchi, 2009; Costa, 2008; Diniz, 2013), tales como en el Brasil. El interés por la reanudación de los estudios sobre el modelo patrimonialista llama la atención principalmente cuando los estudios sobre corrupción en Brasil se incrementan como figura hecha en la literatura con autores como Pinho y Sacramento (2012), Filgueiras y Aranha (2011), entre otros.

Por lo tanto, esta situación lleva a considerar también el patrimonialismo como modelo, teniendo en cuenta las investigaciones actuales de los autores señalados que se

preocupan por la ‘herencia patrimonialista’, cuyos elementos todavía influyen en la administración pública hasta hoy – incluso con el intento de aplicación de los modelos más recientes –, que aparecen en forma de ‘condicionantes’ a los modelos reformadores, así como mencionado en la Introducción, y que se desarrollarán en el siguiente subtema, que se refiere a los intentos de aplicación de estos modelos reformistas en la administración pública brasileña.

Tras el curso histórico, el patrimonialismo como una forma de administrar el Estado se fue gradualmente dando lugar a una burocracia estatal entendida como una estructura con normas y políticas predefinidas, en el contexto de los déspotas ilustrados, es decir, reyes que sufrieron la presión de las ideas de la ilustración con respecto al mejoramiento del bien común social.

Por lo tanto, principalmente después de la Revolución Francesa (fines del siglo XVIII), con sus ideales de libertad, igualdad y fraternidad, los Estados europeos, gradualmente en el curso del siglo XIX, pasan a institucionalizar prácticas adecuadas que son independientes de la acción de los particulares que las coordinan, distinguiendo entre lo público y lo privado. A comienzos del siglo XX, hay que destacar que se había establecido la crisis de 1929 y que en el ámbito de la teoría económica estaba en discusión la teoría de Keynes, con el fortalecimiento de la idea de Estado interventor en contraposición a los ideales liberales, así como la idea del estado de bienestar social, que se tradujo en la expansión del modelo burocrático en contraposición al patrimonialismo (Drumond et al., 2014; Aragão, 1997).

Sostienen Filgueiras y Aranha (2011) que el caso brasileño difiere de la experiencia anglosajona por el hecho de que la creación de la burocracia en el Brasil se produjo dentro de un sistema patrimonialista. La teoría del patrimonialismo, cómo explican los mencionados autores basándose en Werneck Vianna, es una hebra interpretativa del Brasil, que tomó forma a través de un proyecto de modernización del Estado, de la economía y de la sociedad, que pasa por la idea de ruptura con nuestro pasado ibérico y por afirmar un modelo de organización moderna del Estado, regido por la impersonalidad y la racionalidad en la relación entre el Estado y la sociedad (Werneck Vianna, 1999).

La teoría de patrimonialismo brasileño, como desarrollada por Raymundo Faoro, significa la apropiación de conceptos de la sociología weberiana para interpretar la realidad brasileña a la luz de nuestra tradición ibérica. Según Faoro (2000), el patrimonialismo en el Brasil sería un sistema de dominación realizado por un estamento que se alberga en la burocracia del Estado con el objetivo de ver reconocidos sus intereses privados como el

interés público. Así, los estamentos tradicionales de la sociedad portuguesa renovarían su dominación por el alojamiento en la máquina del Estado.

La propuesta normativa de la teoría del patrimonialismo es promover una ruptura con el pasado y proporcionar Ibérica, un proyecto de modernización basado en gran medida en la racionalidad del capitalismo y de sus instituciones. La ruptura con el pasado, para Faoro (2000), significa la afirmación de un modelo weberiano de Estado, fundado en un concepción modernizante capaz de abrumar los acervos conductuales de origen, impulsados en el patrimonialismo, que no significa una teoría de la corrupción, pero, en el caso brasileño, es una corriente que permite la interpretación de la corrupción en sus diferentes dimensiones (Sacramento y Pinho, 2012; Filgueiras y Aranha, 2011). La ruptura con el patrimonialismo se produciría por la modernización, en particular, del Estado y de su estructura administrativa.

El modelo burocrático como un tipo ideal fue sistematizado por el sociólogo alemán Max Weber, que describe las características de la burocracia en el Capítulo VIII de su obra "Ensayos de Sociología", atribuyendo al modelo los siguientes aspectos: (i) las regencias de zonas de jurisdicción son fijas y oficiales, ordenadas por las leyes y las normas administrativas; (ii) las relaciones de autoridad son delimitadas por las normas relativas a los medios de coerción y de consenso; (iii) la relación jerárquica es establecida por la definición de niveles de trabajo y autoridades, además de un sistema de mando y subordinación con gestión de las actividades y tareas delegadas por autoridad; (iv) la administración es formalizada por medio de documentos, que regulan la conducta y las actividades de Las personas (Weber, 1982).

Este modelo fue adoptado por la administración pública en todo el mundo, en especial del occidente en el siglo XX, caracterizado por la alta especialización de funciones, la impersonalidad, el racionalismo, el control, la jerarquía, la formalidad y el profesionalismo meritocrático. Sin embargo, en las últimas décadas del siglo XX, las críticas al modelo se intensificaron, exponiendo sus disfunciones en la práctica, especialmente en cuanto a la crítica de que estaba "enyesando" la administración pública y haciéndola cada vez más ineficaz (Merton, 1957).

Uno de los principales críticos a las disfunciones del modelo burocrático fue Robert Merton (1957: 197), que explica en sus propias palabras:

Disciplina, interpretada fácilmente como el cumplimiento de las regulaciones, cualquiera que sea la situación, es vista no como una medida para fines específicos, sino que se convierte en un valor inmediato para la vida y la organización de los burócratas. Este énfasis, resultante del desplazamiento de los objetivos originales, desarrolla una rigidez y una incapacidad para ajustarse fácilmente. El formalismo, así como el ritualismo, resulta en una indiscutible insistencia en ingresar meticulosamente en los procedimientos formalizados. Esto puede ser tan exagerado el punto de la principal preocupación con la conformidad a las normas interfirieren en el logro de los propósitos de la organización, en cuyo caso tenemos el fenómeno conocido como tecnicismo o cinta roja del oficial. Un extremo producto de este proceso de desplazamiento de objetivos es el virtuoso burócrata, que nunca olvida siquiera una sola regla obligatoria a su acción y es, por lo tanto, incapaz de satisfacer muchos de sus clientes [traducción propia]³.

De sus declaraciones, se observa que el modelo burocrático, pensado como una "estructura" para lograr propósitos específicos, se convertía un fin en sí mismo donde fuera ejecutado, presentando rigidez a las reglas de forma exagerada y se convirtiéndose incapaz de ajustarse a los cambios del ambiente organizacional. Esto ha hecho con que se buscaran las reformas administrativas con el objetivo de potenciar nuevos modelos "gerenciales" que pudieran superar estas disfunciones prácticas del modelo burocrático.

Las bases de estos modelos gerenciales – e incluso de los modelos de gobernanza pública en red, los cuales se evolucionaron de aquellos, como será presentado más adelante – consisten en el pensamiento neoliberal, por el cual la amplitud y el papel del Estado ante la economía deben ser repensados. El neoliberalismo puede referirse a un conjunto de ideas, a una forma de gobierno, o a un conjunto específico de políticas públicas. En cuanto a tomarse como un conjunto de ideas, se refiere al llamado "paradigma neoliberal"; ya como forma de gobierno, se refiere a la capacidad para gobernar, conocida como "gobernabilidad". Por último, al tomarse como un conjunto específico de políticas públicas se refiere al conocido "Consenso de Washington".

El "Consenso de Washington" fue una especie de acuerdo entre los países para definir "fórmulas", especialmente para los países en desarrollo, para abordar la crisis

³ *Discipline, readily interpreted as conformance with regulations, whatever the situation, is seen not as a measure designed for specific purposes but becomes an immediate value in the life-organization of the bureaucrat. This emphasis, resulting from the displacement of the original goals, develops into rigidities and an inability to adjust readily. Formalism, even ritualism, ensues with an unchallenged insistence upon punctilious adherence to formalized procedures. This may be exaggerated to the point where primary concern with conformity to the rules interferes with the achievement of the purposes of the organization, in which case we have the familiar phenomenon of the technicism or red tape of the official. An extreme product of this process of displacement of goals is the bureaucratic virtuoso, who never forgets a single rule binding his action and hence is unable to assist many of his clients* (Merton, 1957: 197).

económica de los años 1970 (ocasionadas sobre todo por dos choques del petróleo) y 1980 (la llamada "década perdida", debido a la gran y creciente inflación y bajos niveles de inversión en capacidad productiva nacional en los países de América Latina), tomando como base las teorías neoliberales de académicos como Friedric Hayek, Milton Friedman y otros teóricos de la Escuela de Chicago (Newman y Clarke, 2012).

Entre otras directrices, el conjunto de políticas predicadas por el Consenso, cuya primacía se dio en la década de 1990, se refiere principalmente a la reanudación de las teorías liberales (de ahí el término neoliberalismo), que veían el ser humano como *homo economicus*, es decir, que siempre busca la maximización de la utilidad para sí mismo y que creía en el concepto smithiano de la "mano invisible" del mercado, de que la acción egoísta llevaría a una distribución eficiente de los recursos, tanto colectiva como individualmente, por medio de un equilibrio "natural" del mercado (Diniz, 2011).

El neoliberalismo, entonces, además de reanudar las principales teorías liberales, se caracteriza por la definición de políticas públicas claras y rigurosas, por lo que se denominan "fórmulas", que están orientadas a la reducción del gasto público, menos intervención del Estado en la economía, privatización, flexibilización, la libre circulación de capitales y mercancías, el control de la inflación vía monetarismo, salarios más bajos, aumento de los créditos, disminución de los impuestos, incremento del endeudamiento externo, principalmente a través de la toma de un préstamo del Fondo Monetario Internacional (FMI), entre otras.

Así, basándose en las ideas neoliberales, a finales del siglo XX, más precisamente en los años 1990, un movimiento llamado "reinventando el gobierno" cobró fuerza en el combate al modelo burocrático. El movimiento se caracterizó por la proposición de soñar, en el sector público, la cultura gerencialista originada desde el sector privado, tratando de centrar la atención en los resultados de la administración, en detrimento de los medios – enfoque del modelo burocrático –, y proponía un modelo que pasó a ser conocido *new public management*, y, en el contexto brasileño, como la "nueva gestión pública", o la administración pública gerencial o gerencialista (Matias-Pereira, 2010).

El libro "Reinventando el gobierno", de autoría de los consultores David Osborne y Ted Gaebler, publicado en 1992, fue un guía para la proposición de reformas administrativas en todo el mundo en década de 1990. El mencionado movimiento propone que el gobierno fuera un catalizador, "navegando en lugar de remar", es decir, obteniendo los

recursos y formando alianzas con la iniciativa privada y las organizaciones no gubernamentales para que estas prestaran servicios a la sociedad, siendo responsabilidad del gobierno coordinarles y asegurarles, pero no necesariamente ejecutarles en forma directa (Osborne, 2007).

Otro factor que ha contribuido enormemente a la proposición de reformas administrativas para implementar la *new public management* fue el libro "La tercera vía", del sociólogo Anthony Giddens, publicado en 1999, en el cual este autor hace una síntesis del movimiento político de mismo nombre, como ruta alternativa tanto al neoliberalismo (representado principalmente por el gobierno de Margaret Thatcher) como a la socialdemocracia clásica, edificadora del *Welfare State* (Estado de Bienestar Social). Defendiendo una visión más pragmática del Estado, Giddens valora la filosofía del libre mercado desde el punto de vista económico y moral, a pesar del conservadurismo político de las otras dos vías (Paes de Paula, 2005b).

Para Abrucio (2006), no existe una única vía de reforma administrativa adoptada por todas las naciones, apuntando a un pluralismo organizativo más allá de un paradigma global, con diversas propuestas de cambio del viejo modelo administrativo. Abrucio resalta que las reformas han sido motivadas por las crisis mundiales – especialmente económicas –, en particular las crisis del petróleo de 1973 y 1979, y que, además de estancaren los grandes avances obtenidos en las décadas de los años 50 y 60, provocaron retrocesos en la economía de muchos países, principalmente en aquellos en condiciones más vulnerables, los llamados ‘países subdesarrollados’.

Así, el autor explica que el debilitamiento de los gobiernos con respecto al control de los flujos financieros y comerciales (crisis fiscal), además del poder de las grandes multinacionales, provocó la pérdida de una parte significativa del poder de los Estados nacionales para dictar las políticas macroeconómicas. Los Estados se quedaron con menos recursos y menos poder, sumado a un contexto intelectual extremadamente favorable a los cambios en la administración pública, con las críticas a la burocracia y el sentimiento anti-burocrático cada vez más creciente, y el aumento de la creencia de que el sector privado tenía el modelo ideal de gestión. Abrucio (2006) recuerda que un hecho emblemático de lo que ocurrió fue la elección de Dereck Rayner, un ejecutivo de alto nivel del sector privado, por Margaret Thatcher, para comandar su plan de reforma administrativa.

Abrucio (2006) señala todavía que el catalizador político para imponer en el modelo organizativo del gobierno todo este levantamiento antiburocrático fue la ascensión de los conservadores en Gran Bretaña (Margaret Thatcher) en 1979 y de los republicanos (Ronald Reagan) en 1980 en los Estados Unidos, representando la victoria de los grupos políticos a impugnar el viejo consenso pro-*Welfare State*.

En la interpretación de Bresser Pereira (2006), en los años 80 y 90 los ciudadanos se convertían en más conscientes y apuntaban a una crisis en la administración pública burocrática, que, según el autor, comenzó a ser vista como algo anacrónico y poco eficiente, que no correspondía a las demandas que la sociedad civil presentaba a los gobiernos, sobre la base del espíritu del capitalismo de la época.

Desde este punto de vista, el autor explica que la mayor razón presentada al interés en la reforma del Estado, realizada principalmente por medio de la reforma de la administración pública, fue la importancia de proteger el patrimonio público contra las amenazas de "privatización", aquí comprendida, según Bresser Pereira (2006), como la apropiación viciosa, o la explotación indebida de los bienes públicos con fines de lucro (lo que se denomina *rent-seeking*) – realizada en gran escala en el viejo modelo de la administración pública patrimonialista (esto incluso anterior al modelo burocrático).

Con un discurso en defensa de los “derechos públicos”, emerge la administración pública gerencial a mediados del siglo XX, con el objetivo de hacer que el gobierno generara más resultados – foco contrario a la burocracia, que hacía hincapié en los procesos –, en el cumplimiento de las demandas de la sociedad. Así, se han descentralizado las actividades con el pretexto de que esos procesos podrían lograr mayor eficiencia, suponiendo que los políticos y los funcionarios públicos eran merecedores de limitado grado de confianza (Bresser-Pereira, 2006).

De acuerdo con Abrucio (2006), en cada nación este "pasaje" se dio en tiempo y en formas diferentes, pero había algo muy fuerte en común entre las naciones: el avance de una ideología de privatización del bien público. El primer paso del modelo gerencial fue tratar de reducir costos y personal, además de adoptar la administración por objetivos, la desconcentración administrativa (aunque se hablara de descentralización administrativa), para dar mayor autonomía a los organismos y departamentos. Existía una separación entre la política y la administración.

El modelo gerencialista inicial fue seguido por el *consumerism*, donde, en lugar de los contribuyentes, se vía a la gente como clientes/consumidores, agregando las técnicas de gestión de la calidad total (*TQM*) para mejorar los servicios públicos, con la intención de cambiar el enfoque de la eficiencia para la eficacia, es decir, la generación de resultados, pensando en las instituciones públicas en la misma forma que se pensaba que el sector privado (Abrucio, 2006).

El mencionado autor explica que, ya en el *public service orientation* (3ª fase del gerencialismo, especialmente en Gran Bretaña), la atención se centró en la equidad/*accountability*, la atención se centró en la equidad y la rendición de cuentas, buscando la rendición de cuentas de los gestores públicos con su obligación de rendir cuentas a la sociedad, vista desde allí no más como clientes, sino como el conjunto de los ciudadanos, participativos en la esfera pública, considerada como el lugar de aprendizaje social.

El gerencialismo (*managerialism*), en la visión de Secchi (2009), puede ser considerado como el conjunto de dos modelos más específicos, que es la administración pública gerencial (APG), o nueva gestión pública (*new public management*), y el “gobierno emprendedor” (GE), como un estilo pragmático de gestión pública, en la visión del autor.

De conformidad con Kettl (2005), la APG y el GE comparten los valores de la productividad, la orientación al servicio, la descentralización, la eficiencia en la prestación de servicios, *marketization* – que busca traer las prácticas de las organizaciones privadas y del mercado para la administración pública –, y *accountability* – que puede ser considerada como la rendición de cuentas de los gestores públicos a la sociedad. Aclara Secchi (2009: 354) que:

- *Marketization* es el término utilizado para el uso de los mecanismos de mercado dentro de la esfera pública. Ejemplos de mecanismos de mercado es la libertad de elección de proveedor de servicios por parte del usuario de los servicios públicos y la introducción de la competencia entre los organismos públicos y entre organismos públicos y agentes privados. [...] - *Accountability* es un término de difícil traducción al portugués. Literalmente *accountability* significa la rendición de cuentas de quién fue el responsable de una tarea para quien la ha solicitado (relación entre el agente y el principal). *Accountability* puede considerarse como la suma de los conceptos de rendición de cuentas, transparencia y control [traducción propia].

Sin embargo, la administración pública gerencial también no logró sus objetivos propuestos, presentando inadecuaciones de técnicas y prácticas derivadas del sector privado

en la administración pública, además de descuidar las cuestiones políticas y de democratización del Estado.

Esta situación ha estimulado la aparición y el atractivo de un nuevo modelo relacional, la gobernanza pública (*public governance*), conceptualizado por Elke Löffler como una nueva generación de reformas administrativas y del Estado, que tienen como objeto la acción conjunta, llevada a cabo de manera eficaz, transparente y compartida por el Estado, los empresarios y la sociedad civil, buscando una solución innovadora de los problemas sociales y la creación de posibilidades de un desarrollo futuro sostenible para todos los participantes (Kissler y Heidemann, 2006).

En la transición del siglo XX al XXI, pues en los últimos decenios, se ha visto surgir y expandir este nuevo modelo organizativo de la administración gubernamental, la gobernanza pública (*public governance*), caracterizada como un modelo horizontal de relaciones entre actores públicos y privados en el proceso de elaboración de las políticas públicas (Kooiman, 1993).

Para Matos y Dias (2013), la gobernanza pública es la capacidad de acción del Estado para implementar políticas públicas y para la obtención de los resultados colectivos esperados, en cooperación con los nuevos actores del sector público no estatal y el sector privado, a través de un sistema integrado de redes en las que varios actores emplean los más diversos recursos (legales, técnicos, conocimientos, financieros, etc.) a fin de lograr los objetivos fijados previamente, objetivando el bienestar de una colectividad.

Esta capacidad de acción del Estado para implementar políticas públicas en cooperación con los nuevos actores del sector público no estatal y el sector privado, pero sin que el Estado se aleje de la toma de decisiones, para allá de una capacidad, sino un deber, es corroborada incluso por reciente documento publicado en el pontificado del Papa Francisco:

Se trata de un acuerdo para vivir juntos, de un pacto social y cultural. Al Estado compete el cuidado y la promoción del bien común de la sociedad. Sobre la base de los principios de subsidiariedad y solidaridad, y con un gran esfuerzo de diálogo político y creación de consensos, desempeña un papel fundamental, que no puede ser delegado, en la búsqueda del desarrollo integral de todos. Este papel, en las circunstancias actuales, exige una profunda humildad social (*Franciscus Pp.*, 2013: 181).

Los estudiosos de este nuevo modelo atestiguan que la gobernanza pública rescata la política dentro de la administración pública, disminuyendo la importancia de los criterios técnicos en los procesos de decisión y reforzando mecanismos participativos de deliberación en la esfera pública. Por ser muy reciente aún, y siguiendo las notas de Secchi (2009) anteriormente mencionadas, que los nuevos modelos pueden causar un cambio sólo en el largo plazo y todavía en algunos aspectos, debido al intercambio de características esenciales con los modelos tradicionales, se entiende que la gobernanza pública es un modelo todavía en construcción.

Los autores Peci, Pieranti y Rodrigues (2008), estudiando el modelo de gobernanza, destacan que, en el contexto de pos-privatización y democratización política, la gestión pública pasa a ser mediada por el poder y por la acción de las empresas privadas y de las organizaciones de la sociedad civil del tercer sector. En este contexto, la gobernanza cobra cada vez mayor importancia y se refiere a las complejas relaciones entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil.

Los autores mencionados parten de la suposición de que la relación del Estado con el sector privado y la sociedad civil ha cambiado sustancialmente a lo largo de las últimas dos décadas y que estas modificaciones exigieron reflexiones acerca de cambios importantes en el brote y el contenido de la administración pública; no obstante consideran que el *modus operandis* de la administración pública han sido fundamentados principalmente en el movimiento de la *New Public Management* (NPM), cuyo objetivo central estaba dirigido a la adaptación y la transferencia de los conocimientos gerenciales desarrollados en el sector privado para el público, y de ahí también el término gobernanza pública derivar de la gobernanza corporativa privada.

No obstante, argumentan los autores mencionados (Peci et al. 2008) que, incluso si estos mecanismos utilizados por la NPM hayan creado la base material para la proliferación de instrumentos de gobernanza, existen diferencias conceptuales entre los dos movimientos. La gobernanza se deriva de la cultura política del país donde entra, mientras que la NPM no demuestra esta sensibilidad contextual e ideológica. De esta manera, se espera que los diseños institucionales de la gobernanza sean diferentes, dependiendo del contexto en que se aplican.

Más ampliamente, el concepto de gobernanza puede ser utilizado en la teoría de la administración pública para calificar las relaciones que el Estado (campo de políticos y burócratas) desarrolla con el sector privado (campo de empresas y consumidores) y el tercer

sector (campo de la ciudadanía organizada en torno a sus intereses), configurando la red de gobernanza (Peci et al., 2008).

Para Ronconi (2011), los resultados esperados de estas redes de gobernanza pública serían la democratización del Estado, la renovación de los criterios de la actuación del Estado y la redefinición de su relación con la sociedad, la conversión de las acciones estatales en acciones efectivamente públicas, la ascensión de los principios de inclusión, publicidad, igualdad de participación y pluralismo; además de la búsqueda en asegurar la importancia del Estado en la esfera pública, sin descuidar la importancia de otros actores de la sociedad civil en la política, cuyo objetivo es el bien común de la sociedad.

Uno de los principales teóricos de la gobernanza pública es el investigador Jan Kooiman (1993), que profundizó el concepto, sugiriendo la terminología '*societal governance*' ("gobernanza social"), que él define como:

Arreglos en que ambos actores públicos y privados tienen como objetivo resolver problemas sociales o crear oportunidades sociales, dando apoyo a las instituciones de la sociedad en las cuales se desarrollan e implementan las actividades de gobierno, y formulando los principios según los cuales se realizan estas actividades. El término gobernanza denota ideas conceptuales o teóricas acerca de este tipo de actividades [traducción propia]⁴ (Kooiman, 2003: 229).

Entre los autores estudiados y que se dedican a la gobernanza, Kooiman es el único a hablar en "gobernanza social", y esto puede generar polémicas para los autores que ven la gobernanza pública como un modelo que no coincide con el modelo de administración pública societal.

Haciendo una comparación de modelos organizacionales con el fin de comprobar sus continuidades y discontinuidades, se presenta un cuadro a continuación, tomando como base las características comparativas de función sistémica - homeostasis, de la teoría sistémica, lo que significa mantener una condición sistémica estable -, relación sistémica con el ambiente, distinción entre política y administración, función administrativa enfatizada, discrecionalidad administrativa y el tipo de tratamiento que la administración pública tiene con el ciudadano.

⁴ *Arrangements in which public as well as private actors aim at solving societal problems or create societal opportunities, aim at the care for the societal institutions within which these governing activities take place, and phrasing the principles according to which these activities are carried out. The term governance denotes conceptual or theoretical ideas about such governing activities* (Kooiman, 2003: 229).

Por lo que se ha discutido hasta aquí en este estudio, es posible presentar en el Cuadro 1 un resumen comparativo de las características comunes y las diferencias más relevantes entre los modelos de organización de la administración pública en el mundo:

Cuadro 1 - Características generales de los modelos organizativos

Característica	Patrimonialismo	Burocracia	APG y GE	Gobernanza Pública
Función sistémica	Homeostasis	Homeostasis	Homeostasis	Homeostasis
Relación sistémica con el ambiente	Cerrado	Cerrado	Abierto	Abierto
Distinción entre política y administración	No hay	Separados	Trabajando juntos bajo comando político	Distinción superada
Función administrativa enfatizada	Control y dirección	Control y organización	Control y planificación	Control y coordinación
Discrecionalidad administrativa	Total	Baja	Alta	n.a.*
Ciudadano	<i>Sujeto</i>	<i>Usuario</i>	<i>Cliente</i>	<i>Socio</i>

* La Gobernanza Pública (GP) dedica poca atención a cuestiones organizativas tales como la autonomía interna de gestores, descentralización vertical o administrativa.

Fuente: Secchi (2009: 364). Adaptación.

No obstante las recientes reformas administrativas vengán predicando la sustitución progresiva del modelo burocrático por estos dos nuevos modelos de gestión, antes de se configuraren como modelos de ruptura, hay autores (Gustaffson, 1983; March y Olsen, 1983; Battistelli, 2002) quienes argumentan que es común que los mismos se presenten en los discursos de auto-promoción de políticos y burócratas para eclipsar los ciudadanos en relación con el desempeño de sus gobiernos y transmitir una imagen que están en "sintonía" con las "más nuevas prácticas gerenciales" de la "moda", y que lo que es presentado como nuevo, en verdad, no presenta elementos sustantivamente nuevos.

2.2.2 Modelos de administración pública en Brasil

Como se ha visto en sección anterior, históricamente, la administración pública en el Brasil sufrió influencias de modelos organizativos presentes en las instituciones del mundo occidental, como el patrimonialismo, el burocrático, la nueva gestión pública (NGP) y la gobernanza pública, que han sido estudiados por varios autores, así como ya se ha señalado en este trabajo (Drumond et al. 2014; Oliveira et al., 2011; Capobianco, Secchi, 2011; 2009; Kissler y Heidemann, 2006; Kooiman, 2003; Merton, 1957).

Como el país en sus raíces europeas una vez fue colonia, más específicamente de Portugal, se cristalizó en su cultura la costumbre de tratar de resolver sus problemas o mejorar sus procesos acercando soluciones extranjeras, se creen las mejores, sin preocupación a fin de adaptarlas o examinar críticamente a partir de las peculiaridades brasileñas (Guerreiro Ramos, 1996).

Además, la propia Corte portuguesa trasplantó a la Colonia su estructura de poder basada en estamentos. Tal estructura perduró hasta la época republicana de Brasil y traspasó todo el período colonial, imperial y de la Primera República. Asimismo, predominó hasta 1930, aunque aún hoy se observa cierta influencia en la administración pública brasileña. Eso ha ocurrido porque hay en la cultura organizacional del Brasil la característica del ‘hombre cordial’, incapaz de denunciar un aliado para no perjudicarlo, todavía este haya hecho algo “fuera de la ley”: tolera los desmandes, desde que no sea perjudicado también; administra a partir de los sentimientos personales, y no por el deber público y obligaciones legales hace prevalecer la fuerza de la tradición legitimadora de la privatización del estado, que se mantiene como principal arena de la política de grupos (Holanda, 2000; Faoro, 2000).

Con la implantación de los modelos de gestión pública en Brasil no ha sido diferente. Explican Zwick et al. (2012: 286):

La corriente dominante de la literatura en administración y en grande parte de las ciencias sociales preconiza que los países localizados en el Hemisferio Norte son tomados como modelos ideales de desarrollo, cuya posición de destaque en los escenarios económico y social globales se sitúa en un campo intocable. Bajo la égida de esa concepción, los países denominados por el termo “subdesarrollado”, localizados en el Hemisferio Sul, son condicionados a la replicación de los modelos de decisión de los países llamados “desarrollados”, con el intuito de alcanzar los mismos resultados de estos. Esa mimese, que tiene sido reproducida ya por algunas décadas en la

esfera del *business*, también se evidencia en el ámbito de la administración pública [traducción propia].

Las preocupaciones de Secchi (2009) y de Zwick et al. (2012) son también compartidas por Lustosa da Costa (2007), cuando el último de los autores mencionados argumenta que las tentativas de reforma del Estado en Brasil, basadas en modelos extranjeros, sobre todo de la década de 1990, no llevaron en consideración las peculiaridades del contexto sociocultural y político brasileño, que se refleje en la administración pública.

Conviene aquí rescatar lo que se dijo en la introducción de este trabajo con respecto a las limitaciones que traspasan la administración pública brasileña, destacando entre ellos, el patrimonialismo, el personalismo y las fragilidades de la democracia, que con frecuencia se manifiestan por el autoritarismo⁵, clientelismo⁶ y caudillaje local⁷.

Lustosa da Costa (2007: 143) ha sostenido que el concepto de patrimonialismo fue desarrollado por Max Weber y que consiste en la dominación de propiedad que “apoyase en la existencia de un ‘marco puramente personal del señor’ – no burocrático –, formado de compañeros o sujetos a él, reclutados por criterios de afectividad, lealtad y confianza”.

Ya el personalismo, según DaMatta (1980: 184), se manifiesta en el Brasil cuando “utilizamos la clásica ‘manera brasileña’ (*jeitinho*) que es una variante cordial del ‘¿Usted sabe a quién está hablando?’ y otras formas de más autoritarias que facilitan y permiten saltarse la ley o abrir una honrosa excepción en ella que le confirma socialmente”.

A su vez, con respecto a fragilidades de la democracia en Brasil, Santos (1993) señala que la sociedad brasileña, aunque plural en la multiplicidad de intereses, se asienta sobre un modelo cuya fuerza motriz es la pulverización de un mercado de violencia, seguida por las promesas de los políticos como para proteger contra este tipo de violencia, pero que a menudo termina en violación de la ley por ambas partes, es decir, tanto por la mayoría de los políticos y por la sociedad misma.

⁵ En el Estado autoritario, además del problema crónico de formalismo, no hay estabilidad de las normas. [...] Es como si el orden fuera (re)establecido para cada situación, en campos sociales limitados, de acuerdo con la relación de fuerzas que se establecen entre los protagonistas (Costa, 2007: 151).

⁶ Las relaciones personales presentarse mucho más como factores estructurales del sistema de que como supervivencias del pasado que el juego del poder y de las fuerzas económicas pronto las dejen de lado, generando 'clientes' como enlaces personalizados en actividades básicamente impersonales (DaMatta, 1980).

⁷ Sistema omnipotente de dominación local cuyo objetivo es la reproducción de las élites mediante el mantenimiento de las estructuras de poder (Santos, 1993).

La primera grande reforma que visaba romper con el modelo patrimonialista fue la reforma burocrática promovida a partir de los años 1930 en el gobierno Getúlio Vargas, entregando a la nueva generación de burócratas la responsabilidad de velar por la vasta legislación regulatoria producida y por la gestión del sector productivo estatal, con la burocracia gravativamente adquiriendo mayor importancia estratégica en la medida en que la operación de la máquina del Estado, de complejidad creciente, premiaba en prestigio y poder, además de renta, aquellos con ella familiarizados (Santos, 2006).

En ese contexto, en el año de 1938, por medio del Decreto-Ley n.º 579, se creó el Departamento Administrativo del Servicio Público (DASP), cuya misión era la formación de servidores públicos con base en la meritocracia profesional, con inspiración en el modelo anglosajón de servicio civil, en las ideas racionalizadoras de Fayol, e en lo modelo taylorista de administración científica. Sus objetivos estaban relacionados a la administración de personal, reforma de procesos administrativos, modernización de procesos de compras y contrataciones, y estandarización y controle de bienes patrimoniales. Sus principales contribuciones fueron la formación de una masa crítica que evolucionó e influyó el pensamiento administrativo brasileño, y la constitución de piedra angular del proceso de modernización de la administración pública (Castor, 2000).

No obstante todos los avances políticos, sociales y económicos logrados en la Era Vargas, los fenómenos del clientelismo, patrimonialismo y personalismo permanecieron, trayendo implicaciones para el modelo político prevaleciente en la sociedad, concentrando poder a pretexto del conocimiento especializado de los tecnócratas y burócratas, con espacios decisorios para allá de sus mandatos funcionales, libres de la prestación de cuentas, en su versión predatoria en que los altos funcionarios allí se colocaron en troca de apoyo al gobierno, pero que de él también esperaban inmerecidos favores en cambio por las posiciones que obtuvieron, no raramente, a la margen de los criterios meritocráticos, conforme explica Santos (2006).

Castor (2000) se refiere a una segunda reforma que visó a la modernización de la administración pública brasileña con la tentativa de construir la burocracia moderna, con el Estado entendido como sistema, por medio del Decreto-Ley n.º 200, en el año de 1967, bajo el régimen militar. Sus objetivos estaban relacionados a la delegación interna de poderes y a la descentralización de las decisiones obedeciendo a los siguientes principios-base: planificación, coordinación, descentralización, delegación de competencia y control.

El autor evalúa todavía como principales contribuciones de esa fase el establecimiento de una doctrina consistente y la definición de preceptos claros de organización y funcionamiento de la máquina administrativa, influyendo incluso en la inserción de los principios de la administración burocrática en la nueva Constitución Federal de 1988, como concurso público obligatorio, así como la creación de un único régimen jurídico de los servidores públicos, además de los procedimientos disciplinarios para las compras del gobierno.

El académico Bresser-Pereira (2006) discute la reforma del Estado como cuestión central para la reconstrucción de este en los años 1990, o sea, como definir un nuevo Estado en un mundo globalizado, destacando lo referido autor que la reforma de la administración pública fue una de las principales reformas a que se dedicó el gobierno Fernando Henrique Cardoso, para lo que transformó la antigua Secretaria de la Presidencia en un nuevo ministerio, lo de la Administración Federal y Reforma del Estado (MARE), cuyo ministro nombrado para conducirlo fue lo propio Bresser-Pereira.

El documento base de la reforma administrativa fue el Plan Director de la Reforma del Aparato del Estado (PDRAE), cuyos objetivos presentados por su idealizador eran transformar la administración pública brasileña, de burocrática, en gerencial, además de buscar la retomada del crecimiento económico, que acabó no ocurriendo como se idealizaba, un problema constante que ocurría desde los años 1980 en el Brasil, bajo “ajustes fiscales” para estabilizar su economía (Brasil, 1995).

Sin embargo, por el Brasil ser un dicho ‘país en desarrollo’ (Bresser-Pereira, 2006: 27), ese nuevo modelo organizacional – comúnmente denominado de “nueva gestión pública” (*New Public Management* – NPM) no fue tan fácil así de ser implementado, visto que, en las palabras del propio Bresser-Pereira (2006: 27-28):

[...] si, en los países desarrollados, la *res publica* no fue bien protegida por la administración burocrática, dada su ineficiencia en administrar el Estado de Bienestar Social, en los países en desarrollo la *res publica* fue todavía menos protegida, porque, en esos países, los burócratas no se dedicaron apenas a la construcción del Estado, pero también a substituir parcialmente la burguesía en el proceso de acumulación de capital y en la apropiación del excedente económico [traducción propia].

Según Alketa Peci et al. (2008), los objetivos de la reforma del aparato del Estado en 1995, para poner en práctica la nueva gestión pública en Brasil, fueron la reducción del

tamaño de la máquina administrativa, el aumento de su eficiencia y la creación de mecanismos dirigidos a la rendición de cuentas de los actores políticos.

La administración pública gerencial, o nueva gestión pública, trató de aplicar sus nuevas estrategias a través de una estructura administrativa reformada, con cuatro sectores de sostenimiento: el núcleo estratégico, formado por el Parlamento, los tribunales, el presidente, sus ministros y por la cumbre de los servidores civiles; las actividades exclusivas, que implican el poder extroverse (el Estado puede constituir, unilateralmente, obligaciones a terceros), exclusivo del Estado; los servicios no exclusivos, que también pueden ser ofrecidos por el sector privado y organizaciones no gubernamentales; y el sector de producción de bienes y servicios, formado por empresas estatales (Brasil, 1995).

En contrapunto, Frederico Lustosa da Costa (2007), al analizar el diagnóstico de la crisis del Estado, supone que el proyecto de reforma del Estado presentado en el primero mandato del gobierno Fernando Henrique Cardoso fue una experiencia malograda, debido al bajo nivel de alcance de los resultados en la implementación de sus proyectos básicos. Destaca Costa que o bien los argumentos de Bresser-Pereira para la crisis del Estado se apoyan en la presión del exceso de demandas sociales, o bien se fundan en lo agotamiento del modelo de intervención, pero que lo esencial de su explicación, y sobre todo de las soluciones para enfrentar los problemas, está basado en causas endógenas, en especial, en la crisis del ajuste fiscal.

No obstante, en la opinión de Lustosa da Costa (2007) hay muchas evidencias de causas exógenas para la crisis del Estado en general y para la crisis del Estado brasileño en particular. Costa (2007) afirma que la crisis del Estado es algo más que una crisis fiscal – donde el Estado se había convertido en "disfuncional" a los ojos del mercado – y es debida, en gran medida, a su incapacidad para regular la vida social contra la aparición de nuevas tecnologías y, por consiguiente, de una nueva organización productiva y de un nuevo modelo de acumulación, que, en realidad, convierte el mercado libre en disfuncional a la sociedad post-industrial, porque no es más capaz de generar empleos y financiar el Estado de bienestar.

Desde este punto de vista, se trata de una crisis bien más amplia y profunda, que pone en causa las relaciones entre economía y sociedad (crisis del trabajo), que desfigura las instituciones encargadas de promover la solidaridad social (crisis del *Welfare State*), y que hace repensar la ciudadanía y las identidades individuales y colectivas. Apunta todavía que la cuestión de la demasiada priorización del ajuste fiscal como un “remedio” para enfrentar la

crisis acabó generando efectos colaterales que en su conjunto alimentan todavía más la crisis, además de la caracterización como una ruptura del consenso social que permitió el desarrollo del Estado de Bienestar Social (*Welfare State*).

Siguiendo esa línea de pensamiento, Paes de Paula (2005a) resalta que, en cuanto al abordaje gerencial que en el Brasil se constituyó durante los años 1990 en el gobierno Fernando Henrique Cardoso, ocurrió una decepción en relación a los indicadores de crecimiento económico y progreso social obtenidos. En comparación, con la vitoria de Luís Inácio Lula da Silva se generó la expectativa de que el abordaje societal en el Brasil se tornara en la marca del gobierno federal. Sin embargo, argumenta Paes de Paula que, lo que se observó fue una continuidad de las prácticas gerencialistas en todos los campos, inclusive en lo que se refiere a las políticas sociales. Por añadidura, ambos abordajes se dicen portadores de un nuevo modelo de gestión pública y afirman estar buscando la ampliación de la democracia en el país.

Paes de Paula (2005a) sostiene además que en el abordaje gerencial el énfasis de la gestión recae principalmente en las dimensiones económico-financiera e institucional-administrativa; mientras que en el abordaje societal, el énfasis recae en la dimensión sociopolítica. El abordaje gerencial, que está imbricada con el proyecto político del ajuste estructural y del gerencialismo, se basa en las recomendaciones de esas corrientes para reorganizar el aparato del Estado y reestructurar su gestión, focalizando las cuestiones administrativas. El abordaje societal, a su vez, enfatiza principalmente la participación social y procura estructurar un proyecto político que repiense el modelo de desarrollo brasileño, la estructura del aparato del Estado y el paradigma de gestión. El hecho de cada una de los abordajes ocupe uno de los extremos del debate refleja la clásica dicotomía entre la política y la administración que circunda la gestión pública.

De esta manera, a fines didácticos, en el Cuadro 2 se presenta un marco comparativo – elaboración propia por el autor, con información adaptada de los trabajos de Ronconi (2011), Filippim, Rossetto e Rossetto (2010), Secchi (2009), Costa (2007), Peci, Pieranti e Rodrigues (2008), e Paes de Paula (2005a) – con las principales características y diferencias más relevantes de la "transición" del patrimonialismo para nuevos modelos organizativos en la administración pública del Brasil:

Cuadro 2 - Características de los modelos internacionales que influyen en la administración pública brasileña

Característica	Patrimonialismo	Burocracia	Nueva Gestión Pública	Gobernanza Pública
Periodos Históricos	Brasil Colonial, Imperio y Antigua República	Era Vargas (Getúlio Vargas), la Segunda República y el Gobierno Militar	Nueva República , Redemocratización y Neoliberalismo	Globalización, Internacionalización y Neo-desarrollismo
Década Inicial	1800	1930	1990	2000
Hecho administrativo principal	Traslado de la familia real portuguesa a Brasil (1808), pasando a comandarlo más cerca	Golpe del Estado Novo (1937) que lleva Getúlio Vargas al poder centralizado y la implementación de una mayor burocracia estatal y profesionalizada	Reforma Administrativa del Estado (1995), en la administración del Presidente Fernando Henrique Cardoso, discurso de la Tercera Vía y prácticas de gestión procedentes del sector privado	Victoria de Luís Inácio Lula da Silva en las elecciones para Presidente de la República (2002), discurso de mayor interacción del gobierno con la sociedad (tercer sector) y con las empresas (sector privado)
Funciones administrativas enfatizadas	Controlar y dirigir	Controlar y organizar	Controlar y planificar	Controlar y coordinar
Discrecionalidad administrativa	Total	Baja	Alta	Alta
Prácticas y elementos	Personal lealtad al fideicomisario; favoritismo; asistencialismo; clientelismo; tradición y puntos de vista puramente personales, con predominio de decisiones familiares en la toma de decisiones.	Especialización de servicio; eficiencia; legalismo.	Desarrollismo; productividad; gestión por resultados; eficiencia; eficacia; competitividad; orientación al servicio; descentralización; responsabilidad; rendición de cuentas.	Principios de inclusión, publicidad, igualdad participativa y pluralismo; además de la búsqueda en asegurar la importancia del Estado en la esfera pública, sin descuidar de los otros actores de la sociedad civil en la política.

Fuente: Elaboración propia.

Las bases comparativas utilizadas en la preparación del Cuadro 2 fueron inspiradas sobre las mismas bases presentadas para el Cuadro 1, consistiendo aquél en una aplicación de esto a los modelos organizacionales brasileños. La diferencia es que, como el Cuadro 2 se refiere a las peculiaridades del gobierno brasileño – a diferencia del Cuadro 1, que es un análisis teórico –, se incluyeron las categorías "períodos históricos", "década inicial", "hecho administrativo principal", y "prácticas y elementos".

Además, fueron eliminadas las características sistémicas y tratamiento de los ciudadanos, ya que serían similares en los dos cuadros para cada modelo organizacional; en el Cuadro 2, se mantuvo el patrimonialismo, por aún ejercen una fuerte influencia en la administración pública brasileña, y no se incluyó la administración pública societal, porque es un modelo característico del Brasil, a partir de los propios movimientos sociales del país, y no de las reformas estatales basadas en los modelos internacionales.

Teniendo en cuenta los modelos internacionales que influyen en la administración pública brasileña, que se presentó en el Cuadro 2, autores como Zwick et al. (2012) sostienen que el modelo híbrido brasileño es un auténtico modelo de gestión pública, inspirado en modelos extranjeros con mezcla y "tropicalización" de ellos (Zwick et al., 2012: 286) –, lo cual fue siendo construido históricamente, no por sentido crítico, sino por las típicas disfunciones históricas del patrimonialismo, que no permitió la plena implementación de la burocracia y, aún a la mitad, ya tuvo que "aceptar" el gerenciamiento exterior – también no plenamente aplicado –, en la visión de estos autores.

Los mencionados autores, como ya se mencionó en la Introducción de este trabajo, denominan este modelo brasileño de la "administración pública tupiniquim", como posibilidad objetiva, sobre la base de las teorías N y P de Guerreiro Ramos (2009)⁸. Guerreiro Ramos (1973: 395-396) sobre la administración y gestión pública defendió que:

[...] las organizaciones y las burocracias públicas fueron diseñadas para ser eficaces en los complejos de carestía. Y, de hecho, han demostrado ser muy

⁸ La conexión de Guerreiro Ramos con la administración fue una constante en su vida profesional y académica: administrador (en la época bajo el nombre de "Técnico de Administración") del DASP, profesor de sociología del curso de administración de la EBAP, profesor del Curso de Administración Pública de la Universidad del Sur de California, es suya la propuesta de reconocimiento de la profesión de administración, cuando estaba en el ejercicio del mandato de Diputado Federal. Sus actividades profesionales y académicas trajeron consistencia a quien persigue un tipo de ciencia social independiente de las modas y extranjerismos, fuera de las oficinas y academicismos [traducción propia] (Pizza Junior, 2010).

eficaces. Sin embargo, en el momento exacto en que, debido a su eficiencia, llegaron a su fin, ya no son necesarias. Emergiendo ahora valores de abundancia, se quedan intolerables, y si no se cambian o se sustituyen por estructuras sociales y técnicas más adaptables, problemas humanos actuales alcanzarán niveles críticos [traducción propia].

Este modelo toma como base especialmente las teorías N e P de Guerreiro Ramos (1983; 2009), relativas, respectivamente, a la rigidez de la estructura (necesidad de racionalidad instrumental; "jaula de hierro")⁹ e a la fuerza de la acción transformadora (posibilidad de racionalidad sustantiva, noética)¹⁰.

El término "tupiniquim" fue asignado por Zwick et al. (2012: 286) en el sentido de algo que es típicamente brasileño. Tupiniquim es un grupo indígena de Brasil, con el que se enfrentó a la flota portuguesa de Pedro Álvares Cabral, el 23 de abril de 1500 (Bueno, 1998), un grupo étnico que terminó reuniendo a varios otros con la llegada de los portugueses, convirtiéndose multicultural, pero sin perder sus características de origen; de ahí surgió la idea de los autores Zwick et al. (2012).

Para estos autores, es posible asociar la noción de tupiniquim con las características multifacéticas de la administración brasileña, admitiendo los autores que la administración pública brasileña es la "administración pública tupiniquim", lo que significa ser una hibridación de las propuestas patrimonial, burocrática, gerencial y social, que se añaden a otras características específicas culturales existentes en la realidad del país, a fin de formar una configuración de gestión típicamente brasileña.

De acuerdo con Guerreiro Ramos, cuando hay la "importación" de los modelos de administración pública creyendo que son superiores, los gestores públicos ponen en práctica la Teoría N, ley de "Necesidad" histórica que obliga toda sociedad a buscar la etapa en la que las llamadas "sociedades desarrolladas" o "modernizadas" se encuentran (Ramos, 2009: 43). En este punto, Guerreiro Ramos critica la condición de que los países tienen que seguir las etapas del desarrollo de otros.

Por otro lado, cuando se considera el "resultado" de la hibridación de estos modelos en la administración pública brasileña y buscar su perfeccionamiento como

⁹ Teoría N: ley de Necesidad histórica que obliga toda sociedad a buscar la etapa en la que las llamadas sociedades desarrolladas o modernizadas se encuentran (Ramos, 2009: 43).

¹⁰ Teoría P: sostiene que toda nación, cualquiera que sea su configuración actual, siempre tendrá Posibilidades propias de modernización, cuya efectividad puede ser perturbada por la superposición de un modelo normativo rígido extraño a sus posibilidades (Ramos, 2009: 43).

posibilidad objetiva, los autores Zwick et al. (2012) basan en el tipo ideal de "administración pública tupiniquim" en la Teoría P de Guerreiro Ramos. La Teoría P sostiene que toda nación, cualquiera que sea su configuración actual, siempre tendrá "Posibilidades" propias de modernización, cuya efectividad puede ser perturbada por la superposición de un modelo normativo rígido extraño a sus posibilidades (Ramos, 2009: 43).

Guerreiro Ramos (1983) clarifica los conceptos mencionados, afirmando que la racionalidad instrumental (tomada como base en la Teoría de la Necesidad [N]) se produce cuando los actos o elementos pueden contribuir a alcanzar una meta predeterminada a través de la interacción con otros hechos o elementos; evaluase este tipo de racionalidad sobre la base de un pre-establecido objetivo, independiente del contenido que las acciones pueden tener.

Brulon et al. (2013) presentan que, en 1970, Guerreiro Ramos ya llamaba la atención para la necesidad de que las suposiciones de la administración pública – como un instrumento puesto al servicio del Estado y, por ese motivo, responsable de la consecución del bien común – fueran reconsideradas, mientras que tiene una función social que cumplir. Complementan Brulon et al. que:

Sin embargo, cuando ella lo hace con el predominio de la lógica instrumental, esa función no se solidifica, puesto que se refiere a la reducción del gasto y la gama de resultados pueden terminar convirtiéndose en fines en sí mismos, en detrimento de los objetivos de carácter social. Por medio de la predominancia de la substantividad, por otra parte, se introducen normas de ética en la administración pública y esto se convierte en la guía y en una premisa de valores en la búsqueda de objetivos colectivos [...]. [traducción propia] (Brulon et al., 2013: 4-5).

Así, la racionalidad sustantiva (tomada como base en la Teoría de la Posibilidad [P]) se produce cuando el acto es inherentemente inteligente, con base en una lúcida y autónoma relación de conocimiento entre los hechos, independientes de su integración con otros actos; evaluase este tipo de racionalidad por la calidad de los contenidos de sus acciones, por su nivel intelectual, certificando la trascendencia del ser humano como una criatura dotada de razón, siempre preocupándose de salvaguardar su conciencia y especialmente en lo que respecta a la libertad de cada individuo, en la búsqueda de la emancipación (Ramos, 1983).

El modelo de la administración pública brasileña oscilaría entre los elementos relacionados con la racionalidad instrumental y la racionalidad sustantiva – con el predominio de uno de ellos en cada contexto o momento –, en un *continuum* entre unos y otros, pero que

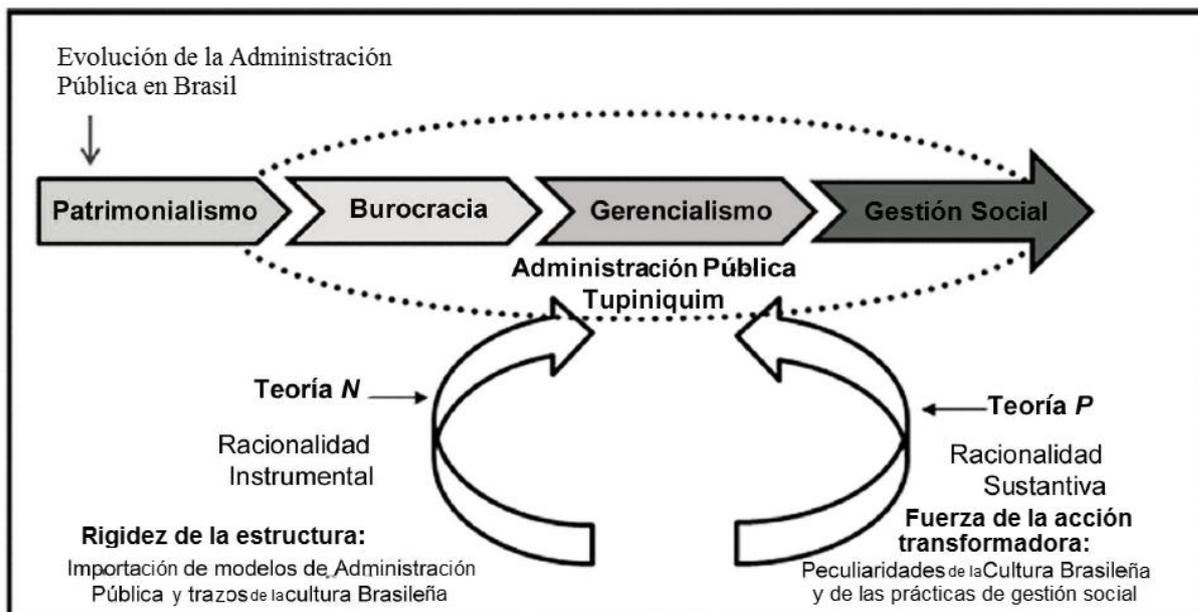
en la práctica puede conducir a la gente a un shock de racionalidades, afectando negativamente a la administración, que debe tratar de cumplir con más substantividade su función social, que es la efectiva realización del bien común (Brulon et al., 2013).

Acerca de los modelos, Zwick et al. señalan que:

Cuando dice que todas las sociedades están en desarrollo, Guerreiro Ramos apunta a la construcción de un nuevo paradigma, en el cual no hay modelos de éxito a seguir, que se refiere a la libertad de la construcción de nuevas acciones en detrimento de las estructuras rígidas preconcebidas. En términos del Brasil, se puede pensar que mucho tiempo se ha perdido en creer que un modelo importado de gobierno ofrecería la mejor salida. [traducción propia] (Zwick et al., 2012: 298-299).

La administración pública sigue una trayectoria histórica en el Brasil a fin de configurarse de acuerdo a la Figura 1, a continuación:

Figura 1 Administración Pública Tupiniquim



Fuente: Zwick et al. (2012: 259). Adaptación.

Por lo tanto, la trayectoria histórica de la administración pública en Brasil sugiere un modelo organizativo como una posibilidad objetiva de la administración pública brasileña, es decir, en la forma genuina y auténtica de la gestión de la "cosa pública" en Brasil, en un *continuum* entre la rigidez de la estructura mantenedora del *status quo* (racionalidad instrumental) y la fuerza de la acción transformadora (racionalidad sustantiva), en constante desarrollo, como propuesta de la emancipación de la nueva dependencia de Brasil en relación a países conocidos como "desarrollados" (Zwick et al., 2012).

Pero como se percibe también la presencia, aún muy fuerte, del patrimonialismo, se debe llamar la atención de que, incluso luchado por los gobiernos desde los años 1930, todavía no se han logrado borrar completamente prácticas patrimonialistas de la administración pública brasileña, y deben tratar de superarlas, mientras que su superación sigue siendo un desafío. Además, las prácticas de gestión social deben ser las más destacadas entre estos modelos, para buscar cada vez más democratizar la administración pública en Brasil.

La administración pública societal (Paes de Paula, 2005b), también llamada "gestión social" por Tenório (1998), se caracteriza como las acciones del poder público que se ejecutan con la participación de la sociedad civil en un proceso en el cual la hegemonía de las acciones tiene naturaleza intersubjetiva, donde las partes interesadas en la decisión, en la acción del interés público, son los participantes en el proceso de toma de decisiones (Tenório y Saravia, 2007).

Por lo tanto, el significado de la gestión social se distancia y llega a ser lo contrario de la gestión estratégica. Tenorio relaciona la gestión estratégica con el modelo gerencial, lo distinguiendo por una relación monológica, el utilitarismo y la competencia. Por otro lado, el autor afirma que la gestión social se esfuerza para el diálogo y la participación de diferentes actores sociales en la toma de decisiones (Tenório, 1998).

El principal fundamento teórico de la gestión social es el concepto de la esfera pública de Habermas (1984), para quien la fuente de legitimidad política no puede ser la voluntad de los ciudadanos individuales, sino el resultado del proceso comunicacional de la formación de la opinión y la voluntad colectiva (mediación entre el mundo de la vida y el sistema político), por la virtud sociointegrativa de la solidaridad, de impulsos comunicativos del mundo de la vida, compensando los otros dos recursos que sostienen la falta de integración y coordinación de las sociedades modernas, el dinero y el poder.

Esa proposición de Habermas hace punto de contacto con la idea de sociedad de Guerreiro Ramos, como se percibe en las palabras de este:

[...] debe ser comprendido que todas las sociedades son menos de buenas; sólo el ser humano, posiblemente, merece ser caracterizado como bueno. El buen hombre, a su vez, nunca es un ser totalmente socializado; antes bien, es un actor bajo tensión, cediendo o resistiendo a los estímulos sociales, basado en su sentido moral. De hecho, los procesos no regulados del mercado nunca pueden generar una buena sociedad. Una sociedad de ese tipo sólo puede ser

el resultado de las deliberaciones de sus miembros en la búsqueda de la configuración ética, sustantiva, de su vida asociada [traducción propia] (Ramos, 1989: 52).

Segundo Paes de Paula (2005a), las experiencias participativas en la dimensión societal buscan contribuir a la construcción de una cultura política democrática en las relaciones entre el Estado y la sociedad, combinando la acción y la estructura, la política y la técnica. Sin embargo, estas manifestaciones actuales presentan límites y todavía son locales y fragmentarias, trayendo a la cuestión de articulación de estas ideas y prácticas en un proyecto global de reforma del Estado. Surge entonces la cuestión de la inserción, en el marco del Gobierno Federal, de la lógica en los foros temáticos, en los consejos directivos de políticas públicas y en el presupuesto participativo.

La administración pública societal se basa, principalmente, en las acciones públicas de los movimientos sociales que datan de principios de los años 1960, con desdoblamientos en las cuatro décadas más tarde, integrando un proyecto político que enfatiza la participación social y el replanteamiento de la atención al desarrollo. Complementa Paes de Paula (2010: 491):

[...] puede decirse que, en general, la gestión social es una manifestación particular de un proyecto más amplio que se llama administración pública societal. Se trata específicamente de los aspectos relacionados con la gestión, buscando la gestión participativa y dialógica, en la cual el proceso de toma de decisiones se ejerce por medio de los diferentes sujetos sociales. Esto significa que, dentro del marco del gobierno, los gerentes y los servidores públicos son encargados de hacer cumplir las demandas deliberadas por parte de los ciudadanos en la articulación con el propio gobierno. Esta ejecución no es meramente burocrática, porque tanto los gerentes cuanto los servidores públicos son también parte de este órgano de la ciudadanía: el objetivo a alcanzar es una expresión del interés público, exigiendo de los sujetos su compromiso real [traducción propia].

También de acuerdo con Paes de Paula (2010), la gestión social implica también en la nueva lógica de la gestión, que rompe con el predominio de la racionalidad instrumental y utilitaria – típica de las organizaciones económicas, y criticada, entre otros, por Guerreiro Ramos –, sosteniendo que la administración debe estar guiada por la racionalidad sustantiva, basada en ideas y valores, y no sólo en los medios y los fines. En este punto, tanto la gestión social como la administración pública societal buscan justificarse también en el concepto de razón comunicativa, de Jürgen Habermas (1984; 2013) – teórico crítico de la segunda

generación de la Escuela de Frankfurt –, o la teoría de la acción comunicativa, explicada por él mismo:

[...] los sujetos actuando comunicativamente se tratan literalmente como oradores y destinatarios, en los papeles de la primera y segunda personas, al mismo nivel de los ojos. Contraen una relación interpersonal en la que se entiendan sobre algo en el mundo objetivo y admitan las mismas referencias mundanas. En esta posición, performática, ante el trasfondo de un mundo de vida intersubjetivamente compartida, hacen simultáneamente, el uno al otro, experiencias de comunicación entre ellos. Comprenden lo que el otro dice o piensa. Aprenden de la información y las objeciones de los opositores y muestran, con ironía o silencio, sus conclusiones sobre las afirmaciones paradójicas, influencias, etc... [sic] [traducción propia] (Habermas, 2012: 53).

Dando continuidad al desarrollo del modelo de administración pública societal, Ana Paula Paes de Paula (2013) ha añadido como base teórica – además de pensadores críticos nacionales como Guerreiro Ramos, Mauricio Tragtenberg y Fernando Tenório – conceptos de otros teóricos críticos “frankfurtianos”, como Herbert Marcuse y Andrew Feenberg.

Así, acercó la administración pública societal del concepto de ‘tecnología social’, donde dice que las tecnologías son construidas socialmente, y es desde el conflicto y negociación entre grupos sociales con diferentes concepciones acerca de los problemas y soluciones que la tecnología toma su contenido y su forma definitiva (Paes de Paula, 2010).

Esto es debido al hecho de que la citada autora considera que la gestión es un conjunto de métodos y técnicas, por tanto, es la aplicación de tecnologías en un entorno social específico, por lo que aboga por la integración de las dimensiones económico-financiera, institucional-administrativa y sociopolítica de la administración pública con el concepto de tecnología social, para ayudar a definir el alcance de un proyecto político en el cual la dimensión económica-financiera también esté centrada, además de la economía de mercado, en un modelo de producción basado en la acción colectiva y de espíritu asociativista - considerado por algunos como la economía solidaria y por otros como la economía social (Paes de Paula, 2013). Complementa la citada autora:

[...] En este contexto, el modelo de desarrollo se basa en los conceptos de la expansión de las capacidades humanas y la sostenibilidad, dando un nuevo significado a la idea convencional de desarrollo; la estructura del aparato estatal es concebida para admitir la participación social; y el paradigma adoptado es la gestión social [traducción propia] (Paes de Paula, 2013).

De esta forma, todavía según Paes de Paula (2013), con el desarrollo del modelo de administración pública societal se ha percibido la necesidad de resignificación de la gestión, para allá de la gestión pública, sino que incluso de la gestión privada dominada por la lógica instrumental-utilitaria: para superar esta, la autora afirma que es posible crear tecnologías de gestión que sean justificadas en la construcción social y en la toma de decisiones equilibrada por la racionalidad sustantiva, adoptando la lógica de la solidaridad y la gestión dialógica (relacionadas con la razón comunicativa de Habermas), que están siendo estudiadas por la citada autora en varias experiencias locales de economía solidaria y de autogestión.

Esta visión de que las tecnologías son construidas socialmente, y que es necesario superar el paradigma tecnocrático actual también es compartida por el Papa Francisco, según otro reciente documento:

Hay que reconocer que los objetos producto de la técnica no son neutros, porque crean un entramado que termina condicionando los estilos de vida y orientan las posibilidades sociales en la línea de los intereses de determinados grupos de poder. Ciertas elecciones, que parecen puramente instrumentales, en realidad son elecciones acerca de la vida social que se quiere desarrollar. [...] La capacidad de decisión, la libertad más genuina y el espacio para la creatividad alternativa de los individuos se ven reducidos (*Franciscus Pp.*, 2015: 84-85).

Por otro lado, en contrapunto al modelo nacional de la administración pública societal, el modelo internacional de gobernanza pública se basa, principalmente, en la dinámica de las relaciones entre el propio gobierno con el sector privado y el tercer sector. Peci et al. (2008) llaman la atención sobre el hecho de que las diferencias ideológicas entre la gobernanza pública y el neoliberalismo pueden ser débiles, y en algunos casos a confundir el papel del Estado en la gobernanza pública con la idea de estado mínimo; se deben tener cuidado y analizar las redes de gobernanza en la perspectiva local, caso por caso.

En la interpretación de Secchi (2009: 358-359):

La etiqueta “*governance*” denota pluralismo, en el sentido de que diferentes actores tienen o deberían tener el derecho de influir en la construcción de políticas públicas. Implícitamente, esta definición se traduce en un cambio de la función del Estado (menos jerárquico y menos monopolista) en la solución de problemas públicos. A causa de esto, la gobernanza pública (GP) también es relacionada con el neoliberalismo. La GP significa también un rescate de la política dentro de la administración pública, disminuyendo la importancia de criterios técnicos en los procesos de decisión y fortaleciendo los mecanismos participativos de deliberación en la esfera pública [traducción propia].

Por lo tanto, mientras que la administración pública societal parece surgir desde la propia sociedad organizada, la gobernanza pública es una nueva forma de respuesta del Estado a la crisis por la cual ven pasando desde los años 80 e 90, teniendo como base material la propia *New Public Management* (NPM), pudiendo ser vista, en el Brasil, como un desdoblamiento del propio gerencialismo implantado a partir de 1995.

Aunque en el modelo internacional de gobernanza pública la función administrativa destacada sigue siendo el control – como en los modelos anteriores –, el papel de la "coordinación" ocupa un lugar especial en este modelo, porque el gobierno trata de coordinar todos los actores que participan en la formulación y ejecución de las políticas públicas. En este modelo, el ejemplo mejor conocido en Brasil consta de los presupuestos participativos, especialmente en los municipios, donde los alcaldes invitan a la población a decidir en qué áreas el dinero público debe ser destinado para realizar políticas públicas en el próximo año.

Estos modelos emergentes refuerzan la práctica de control social, que requiere de la acción de los organismos de control (institucional), con sus tareas específicas de control y auditoría caracterizadas por ejercer un control concentrado e integrado – a diferencia del control social, más difuso, aunque no por ello menos importante –, con la intención de que la función de control se realice en forma más eficaz, para una nueva administración de los bienes, el dinero y los valores públicos brasileños.

2.3 La relación entre control y administración

2.3.1 Desde el control interno hacia el control social

El control es un tema que permea la discusión de todos los modelos de administración pública presentados en este estudio. De esta manera, se admiten diferentes enfoques para el estudio del control.

Uno de los enfoques de control más persistentes en la literatura es el que propugna Schermerhorn (1999), según el cual el control se caracteriza por garantizar que se logren los objetivos organizacionales; por medio del monitoreo de desempeño y, si no ésta satisfactorio,

tomando medidas para corregirlo, retomando el rumbo de las acciones planeadas. Se utiliza, por esta razón, los objetivos y estándares de desempeño que pueden servir como parámetro para la comparación con las tareas y las actividades realizadas. En este sentido, Schermerhorn (1999) presenta los pasos del proceso de control como función administrativa:

- Establecer objetivos y estándares de desempeño;
- Medir el desempeño real;
- Comparar los resultados reales con los objetivos y estándares;
- Tomar las medidas necesarias.

La función control fue sistematizada seminalmente por Henri Fayol (1930), el fundador de la Teoría Clásica de la Administración, que definió cinco actos administrativos – prever, organizar, comandar, coordinar y controlar – como divisiones de la función administrativa de la empresa. Con el paso del tiempo, estas funciones fueron siendo estudiadas y perfeccionadas por otros teóricos clásicos como Lyndall Urwick (1943), quien propuso siete funciones de la administración – investigación, previsión, planificación, organización, coordinación, comando y control – y Luther Gulick (1937), con las funciones de planificación, organización, asesoramiento, dirección, coordinación, información y presupuesto.

Estos teóricos eran seguidores de Fayol, dando continuidad a sus estudios y, de hecho, ampliaron las funciones administrativas de Fayol, actualizándolas según sus propias visiones. Urwick dividió el primer acto administrativo de Fayol, prever, en tres diferentes funciones (investigación, previsión y planificación). Ya Gulick denominó el acto de prever tales como planificación, mantuvo el acto de organizar con la función de organización, con el desdoblamiento del acto de comandar en las funciones de administración de personal y de dirección, mantuvo el acto de coordinar con la función de coordinación; y, finalmente, con el desdoblamiento del control en las funciones de información y presupuesto, manteniendo la esencia del acto de controlar sistematizado por Fayol.

Después de estos estudios de los teóricos clásicos, el asunto se reanudó por los teóricos de la Teoría Neoclásica de la Administración, que trajeron nuevas propuestas para funciones administrativas tales como Koontz y O'Donnell (1955) – planificación, organización, designación de personal, dirección y control – y Newman (1950), con las

funciones de planificación, organización, liderazgo y control; estas siendo actualizaciones perfeccionadas de las funciones originales de Fayol.

Comparando las funciones mostradas por cada experto, se observa que la función administrativa de control nunca ha dejado de ser señalado, y está presente a lo largo del tiempo en los estudios de las organizaciones.

La función de control está estrechamente vinculada a la función de planificación, ya que los objetivos, estrategias y procesos organizativos presentados en el plan son utilizados como base para la elaboración de los parámetros de control y su aplicación. Es decir, sólo es posible saber si la ejecución del trabajo está generando los resultados deseados si estos resultados han sido previamente planificados en la forma de los objetivos deseados. De lo contrario, no habrá parámetros de modo que se pueda comparar con el rendimiento real de los trabajos realizados, sea en la forma de entradas, procesamiento o productos del trabajo.

En este sentido, los autores Bateman y Snell (1998: 430) argumentan que:

El control ya fue caracterizado como uno de los gemelos siameses de la administración. El otro gemelo es la planificación. No es de extrañar que la planificación eficaz facilite el control y que el control facilite la planificación. La planificación elabora un marco para el futuro y, en este sentido, proporciona las instrucciones de control. Los sistemas de control, a su vez, rigen la asignación y utilización de los recursos y, por ello, facilitan el proceso de planificación. [...] Los administradores actuales deben controlar su personal, inventarios, calidad y costos. [traducción propia].

De esta manera, de acuerdo con Schermerhorn (1999) existen, tres tipos específicos de control: preventivo, concomitante y de *feedback* (retroalimentación). Están basados en distintas partes del ciclo de actividades organizacionales entrada-procesamiento-producto.

El mencionado autor explica que los controles preventivos son también llamados controles preliminares, precisamente porque están destinados a asegurar de antemano que el recorrido de trabajo, así como los recursos disponibles (insumos), están adecuados a la realidad de la organización. Verifican si las instrucciones y entradas (incluso las **personas**) están accesibles y preparadas para el comienzo del trabajo.

Ya en la visión de Faria y Meneghetti (2011), estudiando la relación entre la burocracia como organización, poder y control, entienden que:

La tecnología que se emplea dentro de la racionalidad burocrática, así como las normas, las reglas y los procedimientos formales son ejemplos de medios instituyentes de **control**. Agregada a la ideología, la burocracia es capaz de crear costumbres, reglas informales, ideas e imaginario, convirtiéndose en responsable del **control** intersubjetivo. De conformidad con los argumentos desarrollados en los estudios de Prestes Motta, el sueldo, el disciplinamiento de los trabajadores en el entorno laboral y la cooptación ideológica son instituidores de **control** en la vida cotidiana de las personas. [*énfasis agregado*] [traducción propia] (Faria y Meneghetti, 2011: 438).

Se ha observado que en el modelo de organización burocrática hay un predominio de controles de tipo preventivo, porque la estructura burocrática con sus normas y reglamentos establece los requisitos para la iniciación de los procesos, y estos pueden empezar sólo si todos los insumos prescritos están disponibles y correctos. Para Paes de Paula (2013), este tipo de control es ejercido por los burócratas y está orientado hacia dentro de la propia organización, no permitiendo el diálogo y mucho menos que el control sea compartido con los ciudadanos.

Todavía para Schermerhorn (1999), los controles concomitantes, también denominados controles simultáneos, están destinados a supervisar el progreso del trabajo (actividades), ya comenzado y en la fase de ejecución, con vistas a garantizar que esto se hace como se había planeado. Si es necesario, interfieren en el proceso por medio de acciones correctivas, para que se mantenga el flujo determinado.

Los controles concomitantes son predominantes en el modelo de gobernanza pública, así como en el modelo de la administración pública societal, porque en estos modelos organizativos todos los actores involucrados, en tesis, participan tanto de la elaboración como en la ejecución de políticas públicas, acompañando *pari passu* la marcha de las actividades, para asegurar que están saliendo según lo planeado, e incluso cambiando el curso de las acciones de acuerdo a las nuevas necesidades; son los que están más cerca del llamado control social.

En el modelo de gobernanza pública, se busca, por medio de los controles concomitantes, la integración gobierno-empresa-sociedad de forma más horizontal y menos jerárquica; sin embargo, en el modelo de administración pública societal, por otra parte, los controles concomitantes van más allá de simplemente procurar que la sociedad ejerza un control sobre la administración pública, sino que los ciudadanos puedan participar

eficazmente en la toma de decisiones para formulación de políticas públicas, con la ampliación del concepto de ‘control social’ (Paes de Paula, 2013).

Sobre esta base, cabe señalar la importancia de la función de control para la construcción de la ciudadanía a través de la participación social en la gestión pública – lo que se expresa por el término ‘control social’, es decir, el control que la sociedad ejerce sobre la administración pública, participando efectivamente en ella –, como dice Corbari (2004: 106):

[...] la expansión del control social, de la responsabilidad de los agentes públicos, y la búsqueda de una mayor transparencia son cuestiones esenciales para la construcción de la ciudadanía, además de que están vinculadas con la necesidad de hacer frente a la corrupción en la esfera pública [traducción propia].

Concluye Schermerhorn (1999) que los controles de *feedback* (retroalimentación) también se denominan controles de post-acción (*a posteriori*), porque están destinados a establecer si los resultados finales obtenidos están en conformidad con los parámetros establecidos. Se centran en los productos del trabajo, lo que se realizó después de los procesos de la organización, con el objetivo de mejorar progresivamente la planificación posterior; visto que se reanuda el proceso de gestión, sin parar.

Ya Bresser-Pereira analiza el control de otra manera. Para él:

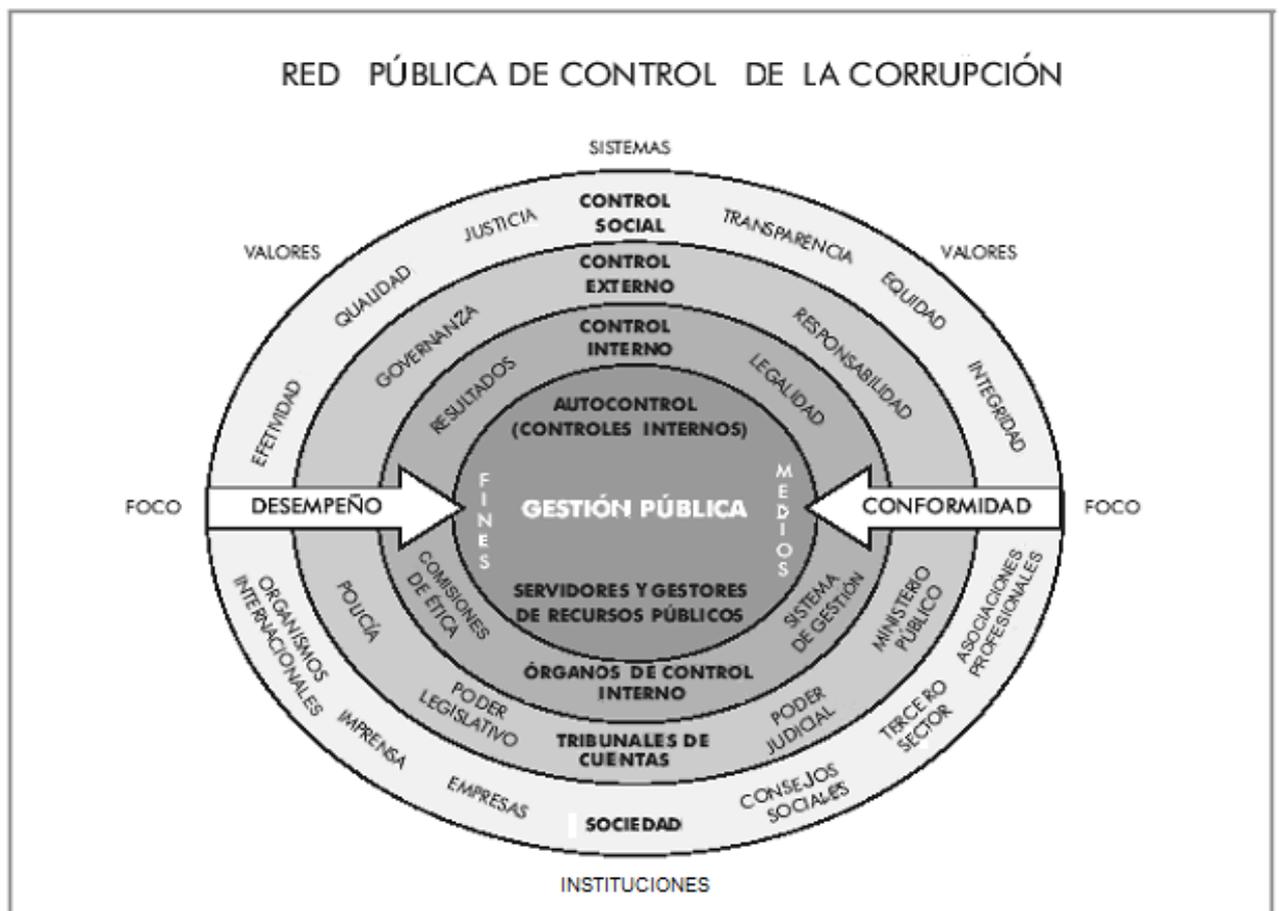
Los controles administrativos clásicos o burocráticos son de dos tipos: verticales y horizontales. El control vertical burocrático por excelencia es el control jurídico de los procedimientos: para garantizar su racionalidad y evitar la arbitrariedad, los procedimientos son definidos por la ley, según el principio general de la universalidad de los procedimientos. De esta forma, se obtendrá de una vez el control administrativo y la rendición democrática de cuentas del administrador público. El control horizontal es la división de poderes, el sistema de *checks and balances* [*sic*], y de los sistemas de **auditoría interna** y externa. De esta manera, se procura prevenir la corrupción, limitar el nepotismo y garantizar el imperio de la ley. [*énfasis agregado*] [traducción propia] (Bresser-Pereira, 1998: 146).

Según Bresser-Pereira (1998), en la administración pública gerencial, los controles *pari passu* de los procedimientos y el sistema de *checks and balances* siguen siendo utilizados, pero pierden importancia relativa; en el plan jerárquico, se están sustituyendo por el control *a posteriori* de resultados previamente contratados. De esta afirmación se desprende que en el modelo organizativo de la administración pública gerencial (*New Public Management*) predominan los controles de tipo *a posteriori* (controles de *feedback*),

centrándose en los resultados de la gestión logrados por los administradores públicos; y el instrumento específico para evaluar estos resultados es la auditoría de gestión gubernamental, detallada en el siguiente subtema.

La Figura 2 presentada a continuación resume de forma didáctica las cuatro esferas de control previstas en el sistema de control de la administración pública brasileña.

Figura 2 - Red pública de control de la corrupción



Fuente: Teixeira (2006: 339). Adaptación.

Según esta clasificación de Teixeira, la primera esfera es el auto-control (controles internos), realizado por los propios servidores y administradores de los recursos públicos internos de cada órgano o institución pública; es en esta esfera que está el sector de Auditoría Interna. La segunda esfera es la del control interno, realizado por los órganos de control interno, cuyos objetivos son controlar la legalidad de los actos y evaluar los resultados de la

gestión; en el Poder Ejecutivo Federal del Brasil corresponde a las funciones de la Contraloría General de la Unión (CGU).

Ya la tercera esfera es del control externo, realizado por órganos de control externo, especialmente por las comisiones del Poder Legislativo, ayudados por las fiscalizaciones y auditorías del Tribunal de Cuentas, que poseen una mayor autonomía por estar fuera de las estructuras controladas. A nivel federal, corresponde al Congreso Nacional, con la ayuda del Tribunal de Cuentas de la Unión (Brasil). Por último, la cuarta es la esfera del control social, que involucra a la sociedad civil en sus más diversas formas, tales como organizaciones no gubernamentales, la prensa y el propio ciudadano, junto con las otras tres esferas, del control institucional; de acuerdo con la afirmación de Oleiro et al. (2008: 14):

En lo que respecta a los organismos de control, se observa que estos están en constante evolución, principalmente en la última década, porque con una mayor libertad de acción, no sólo pasan a elaborar acciones punitivas, sino, principalmente, las acciones correctivas en la búsqueda para el combate a la corrupción y el fortalecimiento del control social en el país [traducción propia].

En esta tesis doctoral se resalta el concepto de control social presentado por la Contraloría General de la Unión (CGU), por el hecho de que la Auditoría Interna – incluyendo del INMETRO – ser técnicamente vinculada a esta:

El control social, entendido como la participación ciudadana en la gestión pública, es un mecanismo para la prevención de la corrupción y el fortalecimiento de la ciudadanía. En Brasil, la preocupación de establecer un control social fuerte y activo pasa a ser todavía mayor, en razón de su extensión territorial y el gran número de municipios que tiene. Así, el control social se revela como un complemento indispensable para el control institucional, ejercido por los órganos fiscalizadores. Para que los ciudadanos puedan desempeñarlo en forma efectiva, es necesario que estén desplegados y reciban orientación sobre cómo pueden ser fiscalizadores del gasto público. [traducción propia] (CGU, Brasil, 2012: 9).

Llama la atención, sin embargo, el hecho de que este concepto es limitado en la medida en que pone a los ciudadanos en la condición de “inspectores” del gasto y de la corrupción, lo que explica su carácter restringido. Como contrapunto, se recurre al argumento de Paes de Paula que los controles deben permitir también que, más allá de simplemente controlar la administración pública, los ciudadanos puedan participar eficazmente en la toma de decisiones y la formulación de políticas públicas, ampliando así el concepto de ‘control social’ (Paes de Paula, 2013).

Serra y Carneiro (2011) sostienen que el sistema de control de la administración pública ha avanzado mucho desde la Constitución Federal de 1988 (CF/88), en la que se esbozó el diseño institucional del sistema contemporáneo, incorporó dispositivos que han perfeccionado los controles internos y externos, y ha aprobado el despliegue del control social, estableciendo desde su nacimiento los lazos de vinculación con otros tipos de control del sistema.

Es indiscutible el hecho de que al alejarse de las características burocráticas, dependiendo de los supuestos del tipo weberiano, y acercándose al modelo gerencial, en el que se observa la delegación de poderes y la relajación de las normas en el nombre de la búsqueda de una mayor eficiencia en el rango de los resultados, se pierde el control, por supuesto, en el flujo de las acciones. De este modo, es necesario recuperar la parte del control procesal o procedimental, perdido frente a las acciones típicas del modelo gerencial. Una alternativa que aparece para ocuparse de la cuestión es el recurso al **control social**. Este es el caso, por ejemplo, en los contratos de gestión y los términos de las asociaciones [...] en los cuáles se proporcionan participaciones institucionalizadas de los representantes de la sociedad civil en los consejos gestores de políticas públicas, especialmente en el campo de las políticas sociales. [*énfasis agregado*] [traducción propia] (Serra y Carneiro, 2011: 3).

Complementan los autores que el proceso de construcción del control social se movilizó con la apertura a la manifestación popular a lo largo del control externo y por la inclusión de las herramientas que favorecen el control social junto a los controles internos y externos, tales como defensorías del pueblo (*ombudsman*), canales de recepción de consultas, solicitudes, quejas, representaciones y audiencias públicas, por la exigencia de transparencia de los actos del gobierno. Clasifican todavía en cuatro los tipos de control sobre la administración pública (AP), que conforman el Sistema de Control de la Administración Pública (SCAP), como característica:

La matriz del SCAP erigida por la CF/88 incluye, por lo tanto, cuatro canales básicos a través de los cuales el ejercicio del control sobre la AP puede ocurrir: el proceso judicial, cuando el Poder Judicial es llamado a examinar la legalidad de la actuación administrativa cuestionada; el control interno, realizado dentro de la propia administración; el control externo, sufragado por el Poder Legislativo y los tribunales de cuentas; y el control social, realizado por el ciudadano individualmente, grupos de ciudadanos o la sociedad [traducción propia] (Serra y Carneiro, 2011: 3).

Además de estas, hay todavía otras clasificaciones para el control en la administración pública, como el llamado control administrativo interno o control primario,

que consiste en el control promovido por el propio gerente, permitiendo un mejor control de sus procesos, y trabajando como un elemento de transparencia, lo que puede conducir a la eficiencia de la gestión y el acceso de los ciudadanos a los derechos sociales (Braga, 2010); es similar al auto-control (controles internos de la organización), anteriormente mencionado, y que corresponde a la primera esfera de la Figura 2.

El investigador J. R. Caldas Furtado (2009) clasifica todavía el control de las cuentas públicas bajo múltiples aspectos, entre los cuales se destacan como los principales: el control de la legalidad, que consiste en la verificación de la conformidad de cada acto de gestores públicos con la ley; el control de la legitimidad, que consiste en la supervisión del cumplimiento de la voluntad popular; y el control de la economicidad, que es la verificación posterior (*ex post*) de la eficiencia, es decir, el examen de la relación coste/beneficio.

En cuanto al punto de vista jurídico, en Brasil, atribuye a los gestores públicos la función de controlar los programas, las actividades y los proyectos de los que son responsables, además de las responsabilidades relativas a los sistemas de control interno y externo (Brasil, 1988). El control externo es ejercido por el Congreso Nacional, con la ayuda del Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU), según las disposiciones de la Constitución de la República Federativa del Brasil (1988):

Art. 70. La fiscalización financiera, presupuestaria, operativa, contable y de gestión de activos de la Unión y de las entidades de la administración directa e indirecta, en cuanto a la legalidad, la legitimidad, la economicidad, aplicación de las subvenciones y renuncia de los ingresos, será ejercida por el Congreso Nacional, mediante control externo, y por el sistema de control interno de cada Poder.

Párrafo único. Rendirá cuentas cualquier persona física o jurídica, pública o privada, que utilice, recopile, almacene, gestione o administre los dineros, bienes y valores públicos o por los cuales la Unión responda, o que, en el nombre de esta, asuma obligaciones de carácter pecuniario. (Redacción dada por la Enmienda Constitucional n° 19, de 1998)

Art. 71. El control externo, sufragado por el Congreso Nacional, será ejercido con la ayuda del Tribunal de Cuentas de la Unión. [traducción propia] (Brasil, 1988).

Ya el control interno es efectuado por un sistema propio de cada Poder (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), que en el caso del Ejecutivo Federal tiene como órgano central la Contraloría General de la Unión (CGU), ayudada por las auditorías internas de cada órgano o entidad, donde la gente administre dinero, bienes y valores públicos de la Unión o en

el nombre de esta. Como también dispuesto en la Constitución de la República Federativa del Brasil (1988):

Art. 74. Los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial deberán mantener, en forma integrada, sistema de control interno con la finalidad de:

I - evaluar el cumplimiento de las metas establecidas en el plan plurianual, la ejecución de los programas de gobierno y de los presupuestos de la Unión;

II - demostrar la legalidad y evaluar los resultados, en cuanto a la eficacia y la eficiencia de la gestión presupuestaria, financiera y patrimonial en los órganos y entidades de la administración pública federal, así como la aplicación de fondos públicos por parte de entidades de derecho privado;

III - ejercer el control de las operaciones de crédito, endosos y garantías, así como los derechos y los activos de la Unión;

IV - apoyar el control externo en el ejercicio de su misión institucional. [traducción propia] (Brasil, 1988).

De conformidad con la Ley n.º 10.180/2001, el Sistema de Control Interno del Poder Ejecutivo Federal comprende las actividades de evaluar el cumplimiento de las metas establecidas en el plan plurianual, la implementación de los programas de gobierno y de los presupuestos de la Unión y de la evaluación de la gestión de los administradores públicos federales, utilizando como instrumentos la auditoría y la fiscalización.

Y por el Decreto n.º 3.591/2000, art. 15, las unidades de auditoría interna de las entidades de la Administración Pública Federal indirecta, vinculadas a los Ministerios y a los órganos de la Presidencia de la República están sujetos a reglamentación y supervisión técnica del Órgano Central y de los órganos sectoriales del Sistema de Control Interno del Poder Ejecutivo Federal, en sus respectivos ámbitos de competencia.

Por lo tanto, es de señalar que, en el marco de la administración pública, el control está firmemente conectado a la auditoría de gestión gubernamental, porque, ya que la auditoría es uno de los principales instrumentos para el mejoramiento de la administración pública, las prerrogativas legales la llevan a ejercer el control interno, esto debiendo apoyar el control social, debate que se continuará en el siguiente tema.

2.3.2 La auditoría de gestión gubernamental como medio de control en la administración pública

La auditoría de gestión, medio de control que evalúa la gestión pública, comenzó a ser desarrollada en los años 70/80 en virtud del clamor de la sociedad cuanto a la correcta

aplicación de los recursos públicos en relación con el contenido de las informaciones proporcionadas a la sociedad. Hay varias clasificaciones que se utilizan para referirse a este tipo de auditoría, las principales son: auditoría operacional; de desempeño; de resultados; de optimización de recursos (Silva, 2009).

No obstante esas diversas nomenclaturas, el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU, Brasil, 2010) adoptó el término Auditoría Operacional (o de Naturaleza Operacional – ANOp) para referirse a este tipo de auditoría, procedente del término inglés *performance auditing*, término original de la *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI), organización internacional que une a las Entidades Fiscalizadoras Superiores de los países, cuyo representante brasileño es el propio TCU (Sweden, 2004).

El siguiente cuadro presenta la correlación entre las clasificaciones de auditoría gubernamental de diferentes autores o entidades:

Cuadro 3 - Clasificaciones de la auditoría gubernamental cuanto al objetivo

Araújo (2001)	CGU (Brasil, 2001)	Silva (2009)	TCU (Brasil, 2010)
Contable o financiera	Auditoría de Contabilidad	Auditoría de regularidad (financiera + conformidad legal)	Auditoría de regularidad (financiera + de controles internos + de legalidad)
Operacional o de optimización de recursos	Auditoría Operacional	Auditoría de optimización de recursos (auditoría de gestión, de desempeño o de resultados)	Auditoría Operacional (o de naturaleza operacional – ANOp) = auditoría de desempeño: <i>performance auditing</i> (INTOSAI, Sweden, 2004)
Integrada	Auditoría de Evaluación de la Gestión (contable + operacional)	Auditoría integrada (financiera + conformidad + optimización de recursos)	
	Auditoría de Acompañamiento de la Gestión (a lo largo de los procesos de gestión)	Auditoría global (ecológica, de ética, e de equidad – social y política)	
	Auditoría Especial (de naturaleza inusual o extraordinaria)		

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los mencionados autores o entidades.

Se eligió en este trabajo por el término “auditoría de gestión”, que ya se viene utilizando como referencia a lo largo de los temas, como sinónimo de auditoría operacional, mientras que él es más representativo del significado de este tipo de auditoría. Además, a pesar de las diversas clasificaciones y nomenclaturas para los tipos de auditoría, tal como se presentan en el Cuadro 3, se puede resumirlas en dos, como hizo el TCU: auditoría de la regularidad (contable y financiera); y auditoría de gestión (operacional). El detalle de las diferencias entre las dos se presenta más adelante en el Cuadro 4.

La auditoría de gestión es una evolución de la auditoría de regularidad. En esta, los gerentes (administradores públicos) es que son evaluados, abarcando la auditoría financiera conjugada con la de cumplimiento legal. Esto significa que, en la auditoría de regularidad, la rendición de cuentas de los gestores públicos es que se evalúa, así como si están obediendo las leyes, que la distingue de la auditoría de gestión, donde la gestión es que es evaluada por su desempeño y resultados a la sociedad, para allá de sólo el cumplimiento legal.

Explica Araújo:

La auditoría operacional surgió de la necesidad de mejorar la calidad de los informes presentados por los auditores en cuanto a los resultados de la gestión de lo privado y lo público, frente a las limitaciones de las informaciones financieras. [...] En el sector gubernamental brasileño, la auditoría operacional fue, en virtud de la Constitución Federal, desplegada en 1988. Sin embargo, aunque en forma embrionaria, se hablaba ya de esta auditoría en Brasil en 1982, debido a que el Tribunal de Cuentas de la Unión, atento a la directriz del IX Congreso Mundial de Tribunales de Cuentas, mediante la Ordenanza n° 199, de 12-12-1982, instituyó la auditoría programática, con características similares a las de la auditoría operacional [traducción propia] (Araújo, 2001: 40, 44).

De esta manera, nació la auditoría de gestión gubernamental, cuyos principios, aunque con diferentes nombres, fueron establecidos por los Órganos Superiores de Control de la Suecia y del Canadá en la década de los 70 (Silva, 2009). Así, empezando la evolución de la auditoría brasileña con la implementación de la auditoría programática en 1982, y estableciendo la auditoría operacional en el art. 70 de la Constitución Federal de 1988, diez años después, en 1998, el Tribunal de Cuentas de la Unión publicó su primer manual de auditoría de desempeño.

El siguiente cuadro detalla las diferencias entre la auditoría de regularidad (contable y financiera) y la auditoría de gestión (operacional):

Cuadro 4 - Cuadro comparativo entre la auditoría de gestión y la auditoría financiera

Diferencia en relación con	Auditoría	
	Financiera (contable)	de Gestión (operacional)
Alcance de los exámenes	Estados financieros	Amplio o integral
Área examinada	Financieras pertinentes	Todas las pertinentes
Realización del planeamiento	Concentrada en la oficina	Concentrada en el campo
Modificación de los programas	Raramente	Constantemente
Concurso de especialistas	Raramente	Normalmente
Cuestionarios de evaluación (<i>check-list</i>)	Normalmente	Raramente
Utilización de entrevistas	A veces	Normalmente
Procedimientos adoptados	Completamente definidos	Algunos definidos y otros a definirse
Criterios	Completamente definidos	Algunos definidos y otros a definirse
Conocimientos y habilidades	Específicos de la área	Especiales
Cantidad de personal	No varía	Varía mucho
Fuentes de evidencia	Registros y documentos	Diversas
Informes producidos	Modelo estandarizado denominado dictamen	No tiene modelo estandarizado
Contenido del informe	Opinión	Comentarios
Normas adoptadas	Definidas por los órganos de clase	Adopta algunas normas de la auditoría financiera
Frecuencia de los trabajos	Anual, conforme la fecha de elaboración de los estados financieros	Oportunidad definida en conjunción con la administración
Período de ejecución	Normalmente cortos	Normalmente largos
Áreas auditadas	Financiera	Diversas
Enfoque de los exámenes	Pasado	Pasado, presente y futuro

Fuente: Araújo (2001: 58). Adaptación.

En este nuevo paso evolutivo, con la auditoría de gestión, el énfasis principal es ahora los resultados de la gestión de las instituciones públicas, bajo el prisma de la economicidad, eficiencia, eficacia y efectividad. Esto ocurrió con el apoyo especialmente de los órganos de control, porque la sociedad comenzó a cuestionar el hecho de que, incluso un administrador público cumpliendo con las leyes rigurosamente y teniendo sus cuentas aprobadas, aun así el dinero público podría ser malgastado, o simplemente no estaría beneficiando o asistiendo a las demandas reales de la sociedad.

En este sentido, alega Caldas Furtado (2009) que, si administrar recursos públicos es tomar decisiones, debido a la escasez de recursos frente a las ilimitadas necesidades, los gastos serán tanto más legítimos cuando sean más orientados a las aspiraciones de la sociedad.

[...] el instrumento adecuado que el control interno y el externo tiene para medir el grado de satisfacción de la comunidad se llama auditoría operacional – también llamada auditoría de desempeño –, que se opone a la auditoría de conformidad. En esta, el foco es la verificación del cumplimiento del principio de la legalidad; consiste en el examen de la obediencia a los preceptos legales que vinculan a la Administración Pública. En aquella, la atención se centra en la medición de la calidad del gasto público, de la eficacia de las políticas públicas y la funcionalidad de los organismos públicos; y, a través de técnicas especializadas, se evalúa el desempeño de la administración pública para responder a las demandas sociales y al problema de la escasez de recursos, mediante el control de los resultados [traducción propia] (Furtado, 2009: 331).

El Tribunal de Cuentas de la Unión (2010: 11) define auditoría operacional como siendo “el examen objetivo e independiente de la economicidad, eficiencia, eficacia y efectividad de las organizaciones, programas y actividades gubernamentales, con el propósito de promover el perfeccionamiento de la gestión pública”.

El propio TCU (2010) presenta la configuración de los criterios de economicidad, eficiencia, eficacia y efectividad, adoptados por éste, para dar sentido a su concepto de auditoría operacional en Brasil, porque es el órgano de referencia en el control externo para la administración pública brasileña, siendo incluso el representante del Brasil en la INTOSAI, donde se reúne con las demás entidades superiores de fiscalización de los otros países.

Es importante destacar que estos conceptos utilizados por el TCU, y que se presentan a continuación en el Cuadro 5, a su vez, son prácticamente una traducción literal de los conceptos definidos por la INTOSAI (Sweden, 2004).

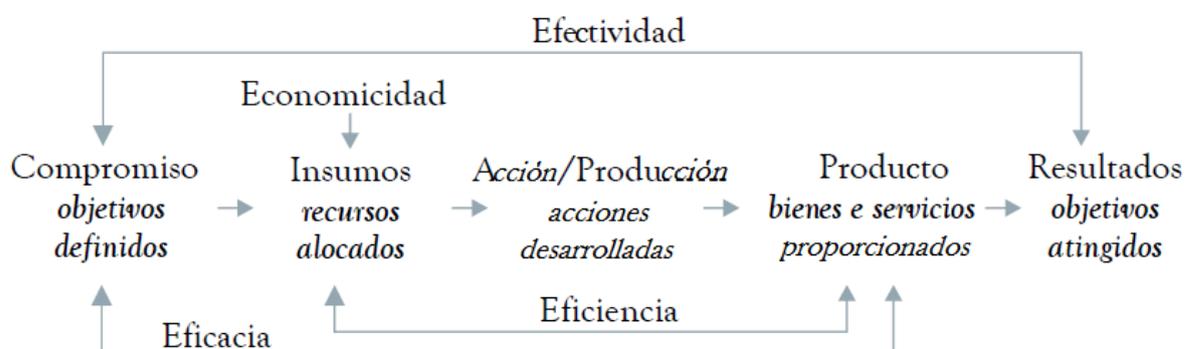
Cuadro 5 - Definiciones de los criterios de auditoría operacional

Criterio	Definición
Economicidad	Minimización del coste de los recursos utilizados en el logro de una actividad, sin comprometer los niveles de calidad; se refiere a la capacidad de una institución administrar adecuadamente los recursos financieros puestos a su disposición.
Eficiencia	Relación entre los productos (bienes y servicios) generados por una actividad y los costos de las materias primas que sirvan para obtenerlas, en un determinado período de tiempo, mantenidos los estándares de calidad; se refiere a los esfuerzos del proceso de transformación de los insumos en productos.
Eficacia	Grado de consecución de los objetivos programados (bienes y servicios) en un período de tiempo determinado, independientemente de los costos implicados; se refiere a la capacidad de la administración para proporcionar bienes o servicios conforme a lo establecido en la planificación de las acciones.
Efectividad	Logro de los resultados deseados, en el mediano y largo plazo; se refiere a la relación entre los resultados de una intervención o programa, en términos de efectos sobre la población objetivo (impactos observados), y los objetivos perseguidos (impactos esperados), traducidos por los objetivos finales de la intervención.

Fuente: TCU (2010: 11-12). Adaptación.

Para visualizar mejor la puesta en práctica de cada uno de estos criterios, se presentan sus interrelaciones en la Figura 3 a continuación, así como el rango de cada uno de ellos respecto de los componentes del proceso administrativo en las organizaciones:

Figura 3 - Diagrama de insumo-producto



Fuente: TCU (2010: 11). Adaptación.

Estos criterios de la auditoría de gestión gubernamental (auditoría operacional) que componen el diagrama de insumo-producto están directamente relacionados con el modelo organizacional de la *new public management* (Brasil, 2002).

No obstante la administración pública brasileña ser caracterizada por un modelo híbrido, una mezcla del burocrático con el gerencialista, con elementos de gestión social, en un documento del propio TCU, se queda evidente que hay un alineamiento de la auditoría de gestión gubernamental en Brasil (también conocida como auditoría operacional) con el modelo de la *new public management*:

La auditoría operacional ha exigido a las entidades fiscalizadoras superiores la inversión frecuente en capacitación. A diferencia de la auditoría tradicional, cuya práctica está perfectamente consolidada, esta modalidad de auditoría se caracteriza por ser un área de gran potencial innovador, para asimilar los avances observados en el contexto de la nueva gestión pública (*new public management*) y demostrar la creciente preocupación por los resultados y la transparencia de los actos de gestión [traducción propia] (Brasil, 2002: 13).

Esto pone de manifiesto las contradicciones entre la forma de auditoría de gestión gubernamental y el modelo organizacional de la administración pública brasileña, porque aquella está preparada, sobre todo, a la auditoría de un gobierno con características marcadamente de la *new public management*, ya que un gobierno con estas características se muestra con foco en productividad, administración por resultados, eficiencia, eficacia, competitividad, orientación al servicio, descentralización y rendición de cuentas. Sin embargo, el modelo híbrido peculiar brasileño se muestra por la mezcla de esas características del gerencialismo con características tanto del modelo burocrático como del patrimonialista, ya mencionados anteriormente, además de características de la gestión societal.

Esta contradicción provoca una situación de "miopía conceptual", porque la auditoría de gestión gubernamental se realiza basándose en los requisitos del modelo gerencial, como ya se ha mencionado, pero la realidad de las instituciones públicas brasileñas presenta también características de otros modelos de organización, creando así barreras institucionales para la realización de auditorías de gestión más eficaces, afectando los resultados de este tipo de auditoría y la calidad del sistema de control en Brasil.

Esta consonancia entre la auditoría de gestión gubernamental (*performance audit*) con la administración pública (*new public management*) es también confirmada incluso por autores extranjeros, como Christopher Pollitt, Xavier Girre, Jeremy Lonsdale, Robert Mul, Hikka Summa y Marit Waerness (1999).

[...] Auditoría de desempeño en gran escala y como una práctica singular autoconsciente se encuentra principalmente desde finales de la década de 1970. Auditoría de desempeño representa una variante moderna de la auditoría. Está relacionada con la auditoría de gestión gubernamental y no tiene contraparte en el sector privado, en la auditoría de negocios. A lo largo de casi exactamente el mismo período que la auditoría de desempeño ha surgido como una forma distinta de auditoría, los gobiernos de los países de Europa Occidental, América del Norte y Australasia han emprendido amplios programas de reforma de la administración pública. Estas tenían como objetivo la modernización, racionalización y, en algunos casos, la minimización del conjunto del aparato estatal. Aunque los detalles de los programas de reforma varían considerablemente entre un país y otro, la mayor parte de ellos ha dado un lugar central a los temas de descentralización y gestión del desempeño. Esto ha supuesto una amplia reflexión sobre el equilibrio entre la autonomía y el control de las organizaciones públicas [traducción propia]¹¹ (Pollitt et al., 1999: 1).

Por otro lado, la auditoría de gestión gubernamental puede aportar muchos beneficios para la sociedad, especialmente en lo que respecta a la posibilidad, por medio de los órganos competentes, del apoyo a un control social más eficaz; como se destaca del último criterio presentado, la efectividad, en términos de efectos sobre la población objetivo, es decir, de los impactos positivos ofrecidos por las actividades gubernamentales para la sociedad.

Y cómo llama la atención Torres (2011), la auditoría de gestión gubernamental es un medio adecuado para optimizar los recursos públicos, apoyar el control social – principio que impregna la Constitución Federal de 1988, principalmente sobre la formulación y aplicación de políticas públicas en Brasil – y ayudar la coordinación gubernamental de los actores públicos y privados que están apoyando la mejoras en el modelo organizacional de la administración pública brasileña.

Torres argumenta todavía que:

[...] estrictamente desde el punto de vista del control social, un largo camino todavía necesita ser recorrido por la sociedad brasileña, que todavía tiene una herencia colonial patrimonialista muy fuerte. Un proceso de intensa movilización y organización de actores sociales deben llevarse a cabo para

¹¹ [...] *performance audit as a large-scale, self-consciously distinct practice dates mainly since the late 1970s. Performance audit represents a modern variant of audit. It is distinctive to state audit and does not have a close counterpart in private-sector, commercial audit. Over almost exactly the same period as performance audit has emerged as a distinct form of audit, the governments of Western Europe, North America, and Australasia have embarked upon extensive programmes of public management reform. These have aimed at modernizing, streamlining, and in some cases minimizing the whole of the state apparatus. Although the details of these reform programmes have varied considerably between one country and another, most of them have given a central place to the themes of decentralization and performance management. This has entailed a widespread rethinking of the balance between the autonomy and the control of public organizations* (Pollitt et al., 1999: 1).

que la sociedad realmente cumpla su función de vigilar y seguir la administración pública, haciendo el control social un instrumento de democratización, justicia distributiva y desarrollo de la sociedad brasileña [traducción propia] (Torres, 2012: 314).

Por tanto, complementando con la vista ampliada del control social de Paes de Paula (2013), el control institucional todavía necesita lograr acciones más eficaces en apoyo a la sociedad en lo que respecta a movilizarla para ejercer el control social de manera plena y eficaz.

En cuanto a la rendición de cuentas (*accountability*), los autores Graciliano et al. (2010: 51) presentan un claro vínculo en la relación entre el control externo, las auditorías de gestión gubernamental y la *accountability*:

La *accountability* representa un paso importante en el establecimiento de una política coherente de control de la corrupción, en la que los gestores públicos deben preocuparse acerca de los productos y servicios que ofrezcan a los ciudadanos, haciendo la rendición de cuentas permanentemente, bajo el trinomio de la moralidad, la ciudadanía y la justicia social. La suposición de que el control externo de la administración pública puede superar los meandros de la conformidad de procedimientos, contribuyendo a la mejora del desempeño en los organismos auditados, cuando se utiliza de auditorías operacionales, demuestra ser cierto en la medida en que los organismos auditados pueden absorber las sugerencias recibidas y canalizarlas en el proceso de *accountability* interno [traducción propia].

De hecho, la *accountability*, aunque no tiene una traducción literal en Brasil – para la lengua portuguesa –, en el presente estudio puede considerarse como la obligación de cada gobierno de rendición de cuentas del administrador público a la sociedad, de cómo utiliza los recursos que se le confían para administrarlos en favor de la colectividad, de forma fiel, imparcial, objetiva y transparente. Y aquí una vez más se recurre a la contribución de Araújo (1998) cuando afirma que es incuestionable que la *accountability* está directamente relacionada con la auditoría de gestión gubernamental, porque es esta que informará al “delegante” (sociedad), de forma independiente, como los recursos están siendo utilizados por el “delegado” (administrador público) en beneficio de la sociedad, y como se está realizando la prestación de cuentas de esa delegación de responsabilidad.

3 RUTA METODOLÓGICA

3.1 Tipo de investigación

La presente investigación es un estudio predominantemente cualitativo, de tipo descriptivo y analítico. Los métodos cualitativos, de acuerdo con Van Maanen (1983), abarcan una serie de técnicas interpretativas que intentan describir, decodificar, traducir y, en cierto modo, llegar a un acuerdo con el significado, no la frecuencia de ciertos fenómenos que ocurren de forma más o menos natural en el mundo social.

Considerando su naturaleza, se utiliza un corte seccional con perspectiva longitudinal, caracterizado, según Vieira (2004: 21), como la “investigación en la cual la recolección de datos se realiza en un momento dado, pero rescata datos e información de otras épocas pasadas”, pues, para estudiar el modelo organizacional de la administración pública brasileña contemporánea, es necesario rescatar los datos y la información de otros períodos anteriores para explicar la configuración actual del fenómeno, a la vista de los sujetos de la investigación.

En base al trabajo de Vieira (2004), se define como nivel de análisis de la investigación a la organización, ya que el objeto central de interés de la investigación es la organización INMETRO, y las unidades de análisis, a su vez, son los órganos delegados de cada una de las unidades de la federación que tienen acuerdos con el INMETRO. En conjunto, forman la llamada Red Brasileña de Metrología Legal y Calidad – INMETRO (RBMLQ-I), brazo ejecutivo del INMETRO en todo el territorio brasileño, con los controles e inspecciones relativas a instrumentos de medición, para vigilar el cumplimiento de los productos y controlar la precisión de indicaciones cuantitativas de los productos pre-medidos, de acuerdo con la legislación vigente (Brasil, 2011).

Se explica la definición del INMETRO como objeto central de análisis, considerando su interacción con otras organizaciones en el sentido de la actividad de auditoría de gestión gubernamental. Ya las unidades de análisis, que, según Vieira (2004: 22), “se refieren a las unidades de observación, respecto de las cuales las inferencias serán hechas y deben ser representativas del nivel de análisis”, son compuestas por sectores internos de la institución (INMETRO) e las instituciones públicas que componen el brazo ejecutivo del INMETRO en todo el territorio nacional.

3.2 Recolección de datos

Los datos fueron recolectados por medio de fuentes bibliográficas, documentales e investigación de campo. En esta última, fueron extraídos elementos de fuentes orales y de observación.

3.2.1 Investigación documental

La investigación documental es una de las fuentes de datos más utilizadas en la investigación social y normalmente son valiosos complementos de los datos obtenidos de fuentes bibliográficas y orales. Su análisis permite comprender algunas situaciones organizacionales importantes para la investigación, bajo la mirada de la organización, ya que se trata de datos producidos por sí mismo (Roesch, 2010). Por esta razón, la autora observa que es necesario verificar la disponibilidad, la validez y la capacidad de comprensión de los documentos.

No obstante los documentos sean importantes por complementaren los datos bibliográficos, es importante destacar que tienden a presentar datos técnicos o registros que no coinciden necesariamente con la visión de los sujetos sobre la realidad investigada, y deben ser observadas cuidadosamente las posibles desviaciones de los fenómenos estudiados.

Entre las fuentes documentales, fueron consideradas más relevantes para la investigación:

1. *Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União* (Brasil, 2010), por ser la referencia en Brasil para la realización de las auditorías de gestión gubernamental;
2. *Standards and guidelines for performance auditing based on INTOSAI's Auditing Standards and practical experience* (Sweden, 2004), porque es el manual que presenta la normalización internacional de auditoría de gestión gubernamental, para que pueda ser confrontado con el *Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União (TCU)*, su versión para el Brasil;
3. *Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal (Instrução Normativa n.º 01, de 06 de abril de 2001)*, por ser el documento base para la

realización de auditorías gubernamentales por las unidades de auditoría interna del Poder Ejecutivo Federal (Brasil, 2001);

4. *Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna (PAINT) 2014*, por presentar todas las directrices para la realización de auditorías por la AUDIN en el año 2014 (Brasil, 2013), a fin de que pudiéramos discutir las cuestiones fundamentales relativas a las auditorías de gestión en paralelo a la realización de la Copa Mundial de la FIFA 2014 en Brasil.

3.2.2 Investigación de campo con fuentes orales y observación

Observación participante se dio por el investigador en el campo, durante las propias auditorías, mientras que este integra equipos de la AUDIN/INMETRO, tomando como base de observación las preguntas orientadoras de la investigación. Este método cualitativo, la observación participante, también pueden ser más detallada en cuanto al papel desempeñado por el investigador en la observación, siendo que para esta investigación, según Easterby-Smith et al. (1999), es el papel del investigador como “oficial”, mientras que el investigador es auditor gubernamental y participa en las actividades de la organización como parte integrante de estos equipos. La observación sirvió de guía para la interpretación de los datos de fuentes orales.

Los datos de fuentes orales fueron extraídos de los relatos obtenidos mediante entrevistas con los sujetos seleccionados, obedeciendo la guía de preguntas orientadoras formuladas anteriormente. Se escogió utilizar entrevista en profundidad, a través de la cual, así como aclara Roesch (2010), el investigador-entrevistador no busca respuestas objetivas, y sí comprender los significados que el entrevistado atribuye a las preguntas formuladas de acuerdo con su propia percepción. Las entrevistas fueron grabadas y transcritas.

La investigación empírica está orientada por el método fenomenológico. Según Vergara (2005: 85-86), las principales características de este método son las siguientes:

- (i) permite explorar situaciones, valores y prácticas basadas en la visión del mundo de los propios sujetos; (ii) permite descubrir conocimientos, en lugar de verificar el saber ya conceptualizado; (iii) los resultados de la investigación no son estadísticamente generalizados, una vez que trabaja con muestras intencionales y experiencias singulares; (iv) dirigiendo la entrevista en forma de un diálogo que conduzca a la exploración de los temas en el curso de la entrevista, y al mismo tiempo prestando atención a posibles desviaciones relacionadas con la autenticidad del relato [traducción propia].

Estas características han servido para orientar la formulación de las siguientes preguntas orientadoras de las entrevistas:

- 1 – Cómo se relacionan los sujetos de los órganos delegados del INMETRO;
- 2 – Cuáles son los modelos de gestión empleados por los sujetos de los órganos delegados del INMETRO;
- 3 – Cuál es el significado de democratización de la gestión asignado por los sujetos;
- 4 – Cuáles son las prácticas de gestión social sustentadas por los sujetos en relación con la transparencia;
- 5 – Cuáles son las acciones realizadas para la efectuación del control social por medio de la auditoría de gestión gubernamental.

Las preguntas orientadoras no son un cuestionario, y mucho menos un itinerario pre-establecido, porque tienen la función de guía para el diálogo entre el investigador y el sujeto de investigación. Por lo tanto, para todos los entrevistados, el investigador empezó a preguntar cómo era la relación de ellos con los líderes de otros órganos delegados y también del INMETRO en sí, y desde allí dio continuidad al diálogo, con preguntas diferenciadas para cada uno de ellos, adaptadas a su realidad, de acuerdo con el progreso de la conversación natural, pero siempre preguntas relacionadas a la búsqueda de respuestas a las preguntas orientadoras. Se ha pretendido, con las percepciones de los sujetos sobre el significado de estas cuestiones, alcanzar el objetivo general y los específicos de la investigación.

3.3 Sujetos de la investigación

Los sujetos seleccionados para la investigación fueron los gerentes responsables de órganos que fueron auditados por la Auditoría Interna del INMETRO - AUDIN/INMETRO, que componen la Red Brasileña de Metrología, Calidad y Tecnología vinculada al INMETRO (RBMLQ-I), sus representantes legales, o incluso aquellos a quienes se delegan capacidades, y a los miembros de los equipos de auditoría, especialmente a los coordinadores de estos, con un total de 12 entrevistas con los sujetos internos a la organización (INMETRO y RBMLQ-I).

El criterio de selección, tanto para los gerentes auditados como para los miembros y coordinadores de los equipos de auditorías, fue la participación del investigador en las auditorías – el investigador es un auditor gubernamental al servicio de la AUDIN/INMETRO –, pues el investigador no tiene control sobre en cuáles órganos delegados realizará auditoría en el transcurso del año, siendo nombrado por el Auditor Jefe para componer los equipos de auditoría conforme la disponibilidad de servicios de los auditores de la AUDIN. Esto significa que el investigador realizó la recolección de datos durante aquellas auditorías en las cuales fue designado como miembro del equipo de auditoría.

De esta manera, la elección de los sujetos no dependió del control del investigador, cuyo acceso a los directores de los órganos delegados del INMETRO en las unidades de la federación fue por conveniencia (Vergara, 2005), ya que los sujetos fueron abordados en el período de las auditorías en las que el investigador hizo parte, pero en momento paralelo distinto de la auditoría. Se ha dejado claro a los sujetos que a entrevista en profundidad no tenía nada que ver con la auditoría realizada, pero se trataba de la investigación de la tesis, por la conveniencia de que el investigador ya estaba en el órgano delegado.

El investigador participa en una amplia variedad de auditorías gubernamentales en los órganos delegados del INMETRO en las unidades de la federación, en todo el Brasil, con un promedio de una auditoría por mes durante cada año. Las actividades de cada auditoría tienen duración promedio de una semana (5 días laborables) *in loco* en cada órgano delegado en los Estados federados (provincias), plazo razonable para para se conseguir realizar la entrevista en cada órgano delegado en que el investigador estuvo.

Para la delimitación del número previsto de entrevistas, entre 10 y 15 (ya incluidas las tres entrevistas-piloto), se siguió la orientación del estudio fenomenográfico de Jörgen Sandberg (2000), que apunta para un alcance de saturación en la variación de un fenómeno después de esta delimitación, después de lo cual, según este autor, difícilmente emergen nuevos conceptos en las entrevistas, con las respuestas se volviendo repetitivas; lo que ocurrió en esta investigación con el logro de 12 entrevistas internas, confirmando el estudio de Sandberg.

Además, por otro lado, se ha tomado una muestra de datos empíricos de fuentes orales, extraídos de los informes obtenidos a través de encuestas con los otros sujetos

seleccionados, o sea, personas que han participado de las manifestaciones ante la Copa Mundial de la FIFA Brasil 2014, para verificar la relación de la motivación para las personas que participaron de las manifestaciones ante la Copa Mundial de la FIFA Brasil 2014, así como su apoyo a la respectiva realización, con el nivel de evaluación del diálogo del gobierno con la población.

La muestra ha totalizado 50 personas, las cuales fueron entrevistadas al comienzo de cada manifestación (un total de 4), en la playa de Copacabana, Río de Janeiro, Brasil (*Avenida Atlântica*), en los meses de junio y julio del 2014, así como marzo y agosto del 2015. La mayoría de los encuestados eran estudiantes en cursos tales como Historia, Producción Cultural, Farmacia, y Comunicación Social; algunos de ellos trabajan como funcionarios públicos, pero la mayoría de ellos como *freelancer*, en particular en la esfera de comunicación y producción cultural. Sus resultados serán presentados más adelante como forma de un ensayo para la elaboración de un modelo de regresión entre las variables.

De esta manera, se justifica a la selección de los sujetos por el hecho de que tanto el investigador como ellos no tenían ningún control sobre la interacción que daría a la entrevista, que se produjo en una forma más casual y aleatoria, por conveniencia de la interacción entre ambos, siendo alineada con el método elegido.

3.4 Tratamiento y análisis de los datos

El método para el tratamiento y análisis de los datos es guiado por principios metodológicos de la fenomenología hermenéutica, para cuya composición fue tomada como base especialmente los conceptos de la reducción sociológica, de Guerreiro Ramos (1965; 1989), y de la racionalidad comunicativa, de Habermas (1984; 2012), denominada por el investigador de fenomenología hermenéutica “guerreiro-habermasiana”.

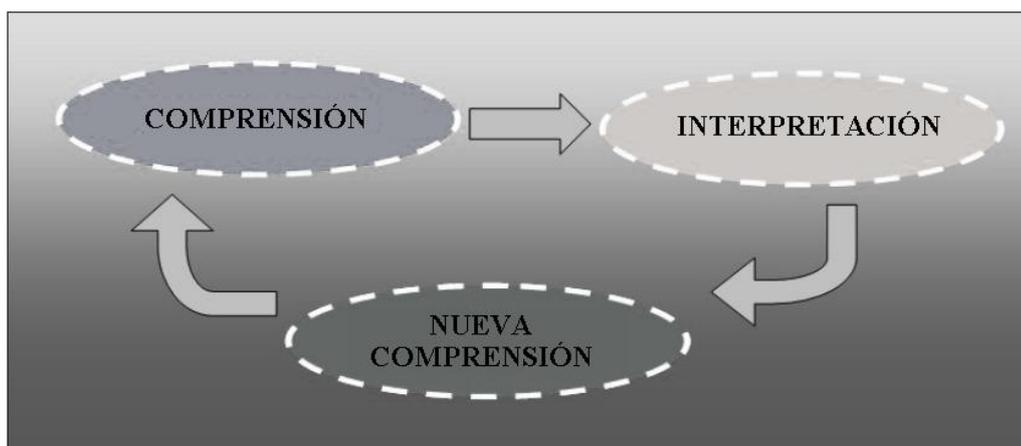
La motivación del investigador para seguir postulados metodológicos de este enfoque fue porque tiene el potencial de ayudar apuntando nuevas perspectivas para la administración pública, mientras que estudia el problema en la visión de los propios sujetos de la investigación, tratando de mostrar el fenómeno tal como es percibido, además de cómo se prescribe en los manuales.

La fenomenología, introducida por el filósofo Edmund Husserl (1992), además de ser simplemente un “método fenomenológico”, implica una actitud de apertura del ser humano para entender lo que se manifiesta. La apertura es con el fin de se estar libre para darse cuenta de lo que se muestra, para entender el fenómeno, entendido como algo que se muestra cómo es, o que se manifiesta a sí mismo. Para este enfoque, algo sólo puede comprenderse desde el punto de vista de las personas que están viviendo y experimentando el fenómeno (Masini, 1997).

La hermenéutica, entendida como la comprensión de los significados, es uno de los enfoques de la fenomenología y fue defendida por Martin Heidegger (1999), constituyendo, según Vergara (2005), un importante punto de referencia para la investigación empírica en la administración pública. La fenomenología hermenéutica es también conocida como fenomenología interpretativa, porque es una tarea de interpretación que consiste en poner al descubierto los sentidos menos aparentes, aquellos que el fenómeno tiene de más fundamental.

Masini (1997) dice que toda hermenéutica es explícita o implícitamente la comprensión de sí mismo a través de la comprensión de los demás. Siendo una técnica de interpretación, busca el rescate de los significados atribuidos por los sujetos al fenómeno bajo investigación. Complementa así Masini (1997: 63) que “la apropiación del conocimiento se da a través del círculo hermenéutico: comprensión – interpretación – nueva comprensión”, como se puede ver en la figura 4 a continuación.

Figura 4 - Círculo Hermenéutico



Fuente: Masini (1997) *apud* Santos (2009: 139). Adaptación.

La reducción sociológica de Guerreiro Ramos (1965) puede ser reconocida como método fenomenológico hermenéutico, porque el propio autor admite, con respecto a los “precedentes filosóficos de la reducción sociológica”, que ella se aproxima a la que Heidegger llama *Entschränken*, es decir, la eliminación del punto de vista cotidiano del fenómeno.

Enseña Guerreiro Ramos (1965: 81) que la reducción sociológica consiste, pues, en la eliminación (reducción) “de todo aquello que, por su carácter accesorio y secundario, perturba el esfuerzo de comprensión y la obtención de la parte esencial de un dato”, y es sociológica porque “es una actitud metódica que tiene por finalidad descubrir los supuestos referenciales, de naturaleza histórica, de los objetos y hechos de la realidad social”; se aproxima de la propia reducción fenomenológica (*epoché*) de Husserl.

Según Rabanal (2006), Guerreiro Ramos propagó con énfasis la importancia de la acción humana y de los valores naturales de cada sociedad, grupo y organización; poniendo de relieve en sus obras el referencial de la Fenomenología de Husserl, en el que se inspiró para fundamentar la “reducción sociológica” como actitud metódica, y el “hombre *parentético* (entre paréntesis)” como análisis de la condición humana presente en las organizaciones, revelando incluso las anomalías ontológicas de las sociedades de mercado.

Los autores Azevêdo e Albernaz (2006: 4) destacan como ocurrió la evolución de este concepto de Guerreiro Ramos:

[...] el anhelo del autor mediante la elaboración de un método que pudiera ayudar a los sociólogos para capturar la razón sociológica de la realidad inmediata a la que estaban expuestos (la realidad nacional) y que, por lo tanto, los permitiera proceder de modo crítico-asimilativo en relación con todas las formas de conocimientos y experiencias extrañas a esa realidad, le llevó a centrarse, en principio, en sólo una de las facetas conceptuales del término, de la: (i) reducción como método de asimilación crítica de la producción sociológica extranjera. Fue necesaria, sin embargo, una segunda edición del libro, publicada en 1965, para que el sociólogo revelara los tres ‘sentidos básicos’ con los cuales el término reducción sociológica era identificado, añadiendo al primer sentido, mencionado anteriormente, otros dos, hasta entonces implícitos en sus trabajos: (ii) reducción como actitud parentética y (iii) reducción como propuesta para una nueva ciencia social, de carácter marcadamente pluralista [traducción propia].

En esta investigación se utiliza sobre todo el primero sentido de la reducción sociológica de Guerreiro Ramos (1965; 1989: XVI), que es la “actitud esencial para la asimilación crítica de la ciencia y la cultura importadas”, utilizándola para la colocación entre ‘paréntesis’ (por eso el término “actitud parentética” presentado en la cita anterior, y el término “hombre parentético” ya citado anteriormente) tanto de los modelos organizacionales

extranjeros que vienen influyendo en la administración pública brasileña como del modelo normativo internacional de auditoría de gestión gubernamental adoptado en Brasil. En este sentido, las teorías de Guerreiro Ramos que denuncian la asimilación acrítica de los modelos importados ayudan, por lo tanto, la primera reducción fenomenológica (descripción) del objeto de estudio.

Investigaciones recientes se utilizaron con eficacia de métodos basados en las teorías de Guerreiro Ramos, en especial los estudios de Bergue e Klering (2010), con la aplicación de la propia reducción sociológica en el proceso de transposición de tecnologías de gestión; Zwick et al. (2012), tomando como base las teorías N y P para configurar un modelo de administración pública brasileña; Brulon et al. (2013), utilizando los conceptos de racionalidad instrumental y sustantiva para analizar en qué medida el programa 'Choque de Gestión', del Gobierno del Estado de Minas Gerais, comprende las diferentes dimensiones de desempeño en la administración pública, entre otros.

Y como ya señalado anteriormente, se admite aún supuestos de la fenomenología hermenéutica de Habermas, también conocida como hermenéutica crítica, para componer la metodología que guía esta investigación, ya que, además de las reflexiones y análisis de Habermas han sido decisivas para la transformación de la hermenéutica en una metodología relevante para las ciencias sociales, su principal contribución al método es la interpretación de las experiencias comunes de grupos sociales específicos y está orientada a la comprensión inter-subjetiva de entendimiento mutuo entre los sujetos, que "llevan" cada uno de su mundo de la vida con sí mismos, sino que actúan comunicativamente orientados al consenso, que consiste en la racionalidad comunicativa.

En esta investigación se utilizó la racionalidad comunicativa, estudiada y propuesta en la teoría crítica de Jürgen Habermas, de la segunda generación de la Escuela de Frankfurt, para guiar tanto la recolección como el análisis de los datos (segunda reducción del método fenomenológico), donde se ha buscado poner el investigador y los sujetos de investigación en igualdad de condiciones, de modo que pudieran establecer un "diálogo" isonómico entre sí. Esto se debe a que, en el método fenomenológico, el investigador se considera ni superior ni inferior al sujeto y mucho menos aquellos por debajo del investigador, lo que contribuye al énfasis en la visión de los sujetos, conforme orienta el propio Habermas:

Los cuatro supuestos más importantes son: (a) publicidad e inclusión: cualquier persona que, en preparación para un requisito controvertido para la validez, puede aportar una contribución importante, no debe ser excluida; (b)

derechos comunicativos iguales: las mismas oportunidades a todos se les da a expresarse acerca de las cosas; (c) exclusión de errores e ilusiones: los participantes deben querer lo que dicen; y (d) no coacción: la comunicación debe estar libre de restricciones que impiden que el mejor argumento venga a la superficie y determine la salida de la discusión. Los supuestos (a), (b) y (d) establecen las reglas del proceso de razonamiento de un universalismo igualitario, cuyas consecuencias, *teniendo en cuenta* las preguntas *morales-prácticas* [sic], son que los intereses y orientaciones de valores de cada involucrado sean considerados igualmente. Y porque en los discursos prácticos los participantes son simultáneamente los involucrados, asume el supuesto (c) que, *teniendo en cuenta* las preguntas *teórico-empíricas* [sic], exige exclusivamente una ponderación correcta e imparcial de los argumentos, el significado adicional de estar abierto hermenéuticamente y de ser sensible contra el autoengaño críticamente, tanto en relación a la auto comprensión como referentemente a la comprensión del mundo de los otros [traducción propia] (Habermas, 2012: 67).

Estudios organizacionales recientes se utilizaron con efectividad de los métodos basados en las teorías de Jürgen Habermas, destacando los trabajos de: José Rodrigues Filho (2004), y André Felipe Fell et al. (2008), basados en la teoría del conocimiento (intereses técnico, práctico y emancipatorio); Abreu (2010), utilizando el concepto de racionalidad comunicativa para apoyar una epistemología de la administración pública; y Murga (2013), con la aplicación del modelo de habla ideal de la racionalidad comunicativa para estudiar las relaciones entre el liderazgo, la cultura organizacional y el clima organizacional.

Para operacionalizar la investigación, se tomó como base el programa fenomenológico propuesto por Hermano Thiry-Cherques (2006), que resume la ruta metodológica, explicada más adelante en conformidad con cada una de las etapas de la investigación.

Cuadro 6 - Resumen del método

Experiencias		Yo que piensa	Movimientos	Etapas de investigación
Objeto a ser (en potencia)		Horizonte	Anticipación del sentido	Intención de investigar algo
Intuición pre-objetiva		Percepción	Ir a las cosas mismas	Anteproyecto de investigación
Objeto en el modo de ser dado: reducción fenomenológica		Colocación entre paréntesis	Suspensión de toda suposición	Fundamentación teórica (descripción)
Diferenciación: visadas (modos de ver)	Predicativas	Intencionalidad (ato de <i>intensar</i> ; intencional)	Atributos del fenómeno	Metodología de la investigación, poniéndola en práctica por múltiples visadas del fenómeno
	Relacionales		Relaciones del fenómeno con otros	
Identificación: el objeto en el modo de visada		Percibido, juzgado, recordado, etc.	Conferir significado	Descripción de lo que “se manifiesta” en la recolección de datos
Variación (retirar los atributos o substituí-los y ver si el fenómeno permanece)		Reglas interpretativas (“sentidos”)	Proceder a la reducción eidética ¹² (segunda reducción)	Análisis de los datos, reduciendo el fenómeno hasta una “complejidad irreductible”
El objeto en el cómo de sus determinaciones	Síntesis predicativa	Aprehende el objeto como unidad inmediata de ciertas cualidades [todo]	Constitución del objeto	Resultados preliminares de la investigación, por medio de la reconstitución del ser concreto del fenómeno estudiado
	Síntesis relacional	Aprehende un factor cualitativo [parte]		
Ajuste de la expresión al sentido		Ajustar el sentido de la expresión al fenómeno para describirlo claramente		Descripción clara y revisión de los resultados
Concepto (rescate de los significados atribuidos por los sujetos al fenómeno)		Denominación	Expresión del significado	Descripción hermenéutica del fenómeno
Desenlace e interpretación		Análisis del fenómeno <i>x</i> y exploración de sus relaciones potenciales		Resultado final de la investigación, presentando nuevas perspectivas para el fenómeno

Fuente: Thiry-Cherques (2006: 115). Adaptación.

¹² Separar lo que es invariante y esencial (eidético) de lo que es accidental en el fenómeno (Thiry-Cherques, 2006).

Conforme presentado en el Cuadro 6, el programa comenzó cuando el investigador tuvo la intención de investigar algo, en este caso el fenómeno objeto de estudio, que todavía se presentaba en su contexto más inmediato, el objeto en su horizonte, que todavía no se sabía muy bien lo que viene a ser, tan hasta un poco intuitivo, anticipando su sentido, pero cuyo elemento principal en aquél momento era la intencionalidad en conocerlo, la primera “visada” del objeto.

Luego se pasó a la elaboración del anteproyecto de la investigación, tratando de aclarar mejor el objeto a ser investigado, con la búsqueda de fuentes de investigación, indo a las posibles formas de estudiarlo, y, al definirlo, se formando una percepción preliminar del fenómeno, lo que es llamado en la fenomenología de intuición pre-objetiva.

Con la madurez de la investigación bibliográfica, se realizó la primera reducción de la ruta metodológica, la reducción fenomenológica, poniéndose el objeto entre paréntesis y suspendiendo toda suposición, o sea, tomar del objeto lo que no está en él.

En esta fase, por medio de la reducción sociológica de Guerreiro Ramos (1965; 1989), se describió la asimilación acrítica de los modelos importados, ambos modelos organizacionales extranjeros que vienen influyendo en la administración pública brasileña como el modelo normativo internacional de auditoría de gestión gubernamental adoptado en Brasil; lo que impregnó toda la fundamentación teórica previa y el análisis documental, presentado el próximo subtema. Conforme orienta el propio Guerreiro Ramos:

A la asimilación literal y pasiva de los productos científicos importados se tendrá de oponerse la asimilación crítica de estos productos. Por esta razón, se propone aquí el término “reducción sociológica” para designar el procedimiento metódico que pretende hacer sistemática la asimilación crítica [traducción propia] (Ramos, 1965: 80).

La composición de la metodología de la investigación buscó preparar el investigador para capturar diferentes modos de ver el objeto (visadas), tanto por parte de los sujetos a ser entrevistados – y especialmente en la visión de ellos –, como por el investigador para llevar a cabo la profundización de la revisión bibliográfica y análisis documental, por medio de un movimiento deliberado de objetivación, de revelar intencionalmente los atributos del fenómeno (visadas predicativas) y sus relaciones con otros fenómenos (visadas relacionales), buscando superponerlas para se alcanzar su máximo (unidad del fenómeno); aunque esta nunca se logra completamente.

Así, en la medida en que se está desarrollando la recolección de datos, especialmente en las entrevistas en profundidad, que ocurren casi en forma de diálogos entre el investigador y los sujetos de la investigación – basado en la guía de preguntas orientadoras –, se va confiriendo significado al fenómeno, escrutando como es percibido, juzgado y recordado por los sujetos, se procediendo a su identificación, conforme resaltado por Jürgen Habermas:

[...] las teorías científicas que penetran el mundo de la vida dejan intacto, en su cerne, el *cuadro* del nuestro saber cotidiano [*sic*], en el que se constituye por personas capaces de hablar y de actuar. Cuando aprendemos algo nuevo sobre el mundo y sobre nosotros como seres en el mundo, se modifica el contenido de nuestra auto-comprensión [traducción propia] (Habermas, 2013: 8).

Para el análisis de los datos recopilados, se pasó entonces a la segunda reducción de la ruta metodológica, la reducción eidética, reduciendo el objeto a su esencia, retirando sus atributos o sustituyéndolos y viendo lo que quedaba en el fenómeno, hasta una “complejidad irreductible”.

En esta fase, después de colocar el investigador y los sujetos de la investigación para que pudieran establecer “diálogos”, se desarrollaron reglas interpretativas, basadas también en las observaciones realizadas por el investigador durante las entrevistas, dando énfasis a la visión de los sujetos de la investigación sobre el fenómeno de estudio, valorando, principalmente, lo que es esencial en vista del grupo de entrevistados, la búsqueda de un consenso, de acuerdo con el método, pero teniendo cuidado con la “construcción” de consenso, donde no lo hay. Conforme orienta el propio Habermas:

[...] Cuando se describe cómo una persona hizo algo que no quería, y que no debería haber hecho, simplemente es *descrita* [*sic*] – pero no en la misma forma que se describe un objeto de la ciencia natural. En la descripción de las personas aparecen, tácitamente, momentos de auto-comprensión pre-científica de sujetos capaces de hablar y actuar. Cuando se describe un acontecimiento como la acción de una persona, nosotros sabemos, por ejemplo, que aquello que describimos puede no simplemente ser *explicado* como un acontecimiento natural, mas, si necesario, ser también *justificado* [*sic*]. El trasfondo de esto es la imagen de las personas que pueden requerir una satisfacción unas de las otras, que están involucradas desde el principio en interacciones normativamente regladas, y que se encuentran unas con otras en un universo de argumentos públicos [traducción propia] (Habermas, 2013: 12).

Desde ahí el círculo hermenéutico (comprensión-interpretación-nueva comprensión) es potenciado, se constituyendo el objeto gradualmente, a medida que las entrevistas se llevan a cabo y los datos son procesados y analizados, haciéndose

triangulaciones de los resultados, reconstituyendo el fenómeno a través de la síntesis de las visadas predicativas (todo) y relacionales (partes).

Cerrada la investigación de campo, se realizó la revisión de los resultados preliminares del estudio, con la profundización y descripción clara de cómo todo ocurrió, tratando de adaptar las expresiones usadas para describir el fenómeno a fin de ser lo más fiable posible al sentido aprehendido por el grupo de los sujetos de la investigación, haciendo uso de categorías analíticas que surgieron a partir del cruzamiento entre a fundamentación teórica y los datos recogidos empíricamente, tanto de la investigación documental como de las entrevistas piloto.

De esta manera, se definieron las categorías analíticas *a posteriori*, ya en la fase de análisis de los datos recopilados y sistematización de los resultados preliminares de las entrevistas, se guiando por el estudio de Bergue y Klering (2010), en que los autores usan la reducción sociológica, como referencial analítico y metodológico, en el proceso de transposición de tecnologías de gestión.

En esta investigación, se basa en el método de reducción sociológica para estudiar el proceso de auditoría de gestión gubernamental en la administración pública brasileña. Desde el cruce entre la base teórica y los datos recopilados empíricamente, por medio de los cuadros de análisis de tres entrevistas piloto, emergieron tres categorías – alineadas con el objetivo general de este estudio, que consiste en analizar la relación entre el modelo de organización de la administración pública brasileña, sobre todo del Poder Ejecutivo, con las manifestaciones populares que tuvieron lugar en Brasil ante la Copa Mundial de la FIFA 2014, en la perspectiva de los sujetos implicados –, conceptuadas a continuación:

- **Condicionantes de la herencia patrimonialista** – serie de determinantes, presentes en la formación histórica brasileña, que condicionan el sistema político, el Estado y sus relaciones con la sociedad y la economía, se constituyendo modos de ser, de pensar, de proceder, que caracterizan a las instituciones, relaciones sociales y las representaciones del mundo social y político brasileño; entre ellas se destacan el patrimonialismo, el personalismo y las debilidades de la democracia, que a menudo se manifiestan por el autoritarismo, clientelismo, “coronelismo” (régimen presente históricamente en el contexto político brasileño, término similar al ‘caudillismo’), falta de transparencia, favoritismo y caciquismo [despotismo local] (Costa, 2007; Santos, 1993; DaMatta, 1980).

Se entiende que cada uno de estos determinantes requiere un estudio en profundidad a considerarlos como una herencia patrimonialista. Se entiende que cada uno de estos determinantes requiere un estudio en profundidad a considerarlos como una herencia paternalista. Sin embargo, este estudio detallado extrapolaría el tiempo necesario para la finalización del doctorado. De esta manera, se asume en este trabajo que esta categoría logra aunar estos elementos, mientras que el modelo patrimonialista brasileño dejó herencias en forma de condicionantes, que a su vez influyeron en los intentos de aplicación de los modelos reformistas, vinculándolos con las características de la cultura brasileña.

- **Disfunciones prácticas de la burocracia** – desplazamiento de los objetivos originales de la organización mediante el desarrollo de una excesiva rigidez e incapacidad para adaptarse fácilmente al entorno (Merton, 1957). El modelo burocrático, sistematizado por el sociólogo alemán Max Weber (1982), fue pensado como una “estructura” para lograr propósitos específicos, pero en la práctica se convirtió en un fin en sí mismo, donde fuera aplicado, debido a sus disfunciones, de las cuales se destacan el ritualismo, el tecnicismo, el formalismo, el preciosismo y el virtuosismo normativo. En Brasil, incluso con el intento de contener el patrimonialismo por medio de la reforma burocrática de la Era Vargas, lo que se vio en la práctica fue la hibridación de modelos que se tradujo en una burocracia patrimonialista, se utilizando de las disfunciones en beneficios privados de los “burócratas” (Faoro, 2000; Holanda, 2000).

- **Lógica instrumental del gerencialismo** – inadecuaciones de técnicas y prácticas oriundas del sector privado en la administración pública, relacionadas principalmente con los problemas de motivación de los servidores en el alcance de los objetivos pre-establecidos para los indicadores de desempeño, por el hecho de la gestión resultar muy instrumentalizada, además de descuidar las cuestiones políticas y de democratización del Estado; cuando en la administración pública predomina la lógica instrumental, la consecución del bien común puede no concretizarse, una vez que preocupaciones con reducción de los gastos y el logro de resultados pueden terminar convirtiéndose en fines en sí mismos, en detrimento de los objetivos de carácter social (Brulon et al., 2013; Peci et al., 2008; Tenório y Saravia, 2007; Kissler y Heidemann, 2006; Paes de Paula, 2005a; Ramos, 1989).

De esta manera, las tres categorías definidas *a posteriori* guían el análisis de los datos para la identificación de las barreras institucionales que obstaculizan la eficacia del

control social en el contexto brasileño – en este estudio entendido como la participación efectiva de los ciudadanos en la toma de decisiones y en la formulación de políticas públicas, para allá de apenas ejercer un control sobre la administración pública (Paes de Paula, 2013).

No obstante, los informes de las entrevistas realizadas después de la fase experimental anunciaron también elementos de una cuarta categoría emergente explicitada por los sujetos: ‘Trazas de la gestión societal’, entendida como la necesidad de una gestión dialogante, más articulada con la sociedad, y una nueva forma de ver la economía, que incluye la lógica de la solidaridad, en detrimento de la lógica capitalista económico-financiera de pensar la gestión pública; resultando en un proyecto político que apoya la participación social y en replantear el enfoque dado al desarrollo (Paes de Paula, 2013; Tenório, 1998).

Así, se ha llegado a la conceptualización del fenómeno estudiado, denominándolo por medio del rescate de los significados atribuidos por los sujetos desde las expresiones ya ajustadas a estos, describiéndolo y transmitiendo su significación para sí y para otras personas, con la llamada descripción hermenéutica del fenómeno, que se presenta a continuación en el análisis y en los resultados de la investigación.

En el texto fenomenológico, la interrogación desde donde parte el investigador es de gran importancia, porque va a indicar el camino a seguir por la investigación, definiendo procedimientos y sujetos y apuntando la dirección de la **hermenéutica**. En Fenomenología se trabaja con todo el texto de la descripción de los sujetos. Ese texto es importante en su totalidad, pues relata el percibido, en el fondo donde la percepción se da. Las descripciones pueden ser leídas y releídas diversas veces, hasta pasaren a hacer sentido a la luz de la pregunta planteada por el investigador [*énfasis agregado*] [traducción propia] (Rojas et al., 2010: 5).

Al recorrer todas esas etapas, se pretendió llegar, entonces, al resultado final del estudio, en el que se presenta el análisis final del fenómeno en estudio, explorando sus relaciones potenciales y describiendo nuevas perspectivas, en este caso para la auditoría de gestión gubernamental en la administración pública brasileña. Pero es fundamental aclarar que este camino recorrido por la investigación no es rígido y sus pasos no son apretados, se superponiendo en muchos momentos, y debe tomarse más como una orientación metodológica, como es propio de la fenomenología, que como una guía cerrada. Conforme resalta Thiry-Cherques (2006: 99):

La fenomenología contiene una lógica, pero una lógica no formal. El método, o mejor, el conjunto de proposiciones metodológicas que componen

el movimiento fenomenológico aplicado a las ciencias humanas y sociales nos ayuda a aclarar qué es realmente vivido por nosotros y describirlo de manera inteligible. Tomamos el objeto, ya sea real o ideal, como se manifiesta en nuestra conciencia y, a través de sucesivas reducciones, plasmamos su esencia, lo que realmente es [traducción propia].

Por lo tanto, después de la primera lectura de las transcripciones, hubo nuevas lecturas y re-lecturas, buscando una triangulación de los resultados de las entrevistas con las fuentes documentales y aspectos no textuales, revelando el fenómeno estudiado hasta se llegar a una “complejidad irreducible” de esto desde la visión de los sujetos, es decir, a una saturación conceptual; lo que no significa que el fenómeno fue aprehendido en su totalidad – incluso por ser considerada la fenomenología un abordaje inacabado –, pero que el fenómeno fue comprendido e interpretado por un grupo de sujetos, y que siempre podrá reanudarse y ser visto bajo una nueva interpretación (Masini, 1997).

3.5 Limitaciones del método

Según Vergara (2004), cada método tiene posibilidades y limitaciones, siendo saludable se anticipar a las críticas que el lector podrá hacer al trabajo por medio de la presentación de posibles limitaciones que el método elegido ofrece, pero que aun así lo justifican como el más adecuado para el propósito de la investigación.

La metodología elegida para esta investigación presenta las siguientes dificultades y limitaciones con respecto a los sujetos de la investigación y el tratamiento y análisis de los datos:

- Selección limitada de sujetos, en vista de la imposibilidad de todos los gerentes auditados por la AUDIN/INMETRO ser entrevistados, así como la imprevisibilidad de las auditorías que el investigador iba a participar, de manera que pudiera realizar las respectivas observaciones y entrevistas, ya que el investigador no tiene control sobre qué órgano delegado realizará auditoría en el transcurso del año, siendo nombrado por el Auditor Jefe para componer los equipos de auditoría según la disponibilidad de servicio de los auditores de la AUDIN;

- En cuanto al tratamiento y análisis de los datos, por se utilizar la fenomenología tomando como base el concepto de reducción sociológica, de Guerreiro Ramos (1965; 1989), así como la racionalidad comunicativa, de Habermas (1984; 2012), una limitación es la propia

complejidad de la aplicación de dicho método, debido a su consistencia teórica, requiriendo la capacidad de abstracción y el rigor académico del investigador para no “caer” en desviaciones positivistas – contrariamente a lo que el método desea lograr –, además de la propia función profesional del investigador, quien, como parte integrante de los equipos de auditoría y servidor de la propia administración pública brasileña, es influenciado en sus interpretaciones científicas por insertarse en el contexto investigado.

Aun así, a pesar de estas dificultades y limitaciones, se considera la metodología elegida como apropiada para alcanzar el objetivo final de la investigación, explicitando que esta se limita a analizar el modelo de organización de la administración pública brasileña, sobre todo del Poder Ejecutivo, en los organismos públicos auditados por la Auditoría Interna del INMETRO, especialmente en relación con las auditorías de gestión gubernamental; no siendo pasible de generalización a toda la administración pública en Brasil, en respecto con el propio método y la naturaleza de la investigación.

4 LA AUDITORÍA DE GESTIÓN GUBERNAMENTAL DEL INMETRO

4.1 Breve historia de la Auditoría de Gestión Gubernamental en el INMETRO

La obligación de las entidades de la Administración Pública Federal indirecta para organizar su respectiva unidad de auditoría interna, con el necesario apoyo de recursos humanos y materiales, con el objetivo de fortalecer la gestión y racionalizar las acciones de control, fue prevista en el Decreto n.º 3.591/2000, art. 14. Además, de acuerdo con el § 5º de su art. 15, la designación, denominación, exoneración o la renuncia del titular de la unidad de auditoría interna debe ser presentada por el líder máximo de la entidad a la aprobación de la junta de directores, o órgano equivalente, cuando es el caso, y, después a la aprobación de la Contraloría-General de la Unión (Brasil, 2000).

Así, desde la reglamentación del Sistema de Control Interno del Poder Ejecutivo Federal, a comienzos de la década de 2000, el INMETRO ha venido realizando auditorías, principalmente las auditorías de regularidad (financiera y de contabilidad). Sin embargo, siguiendo las tendencias nacionales e internacionales, progresivamente ha ido cambiando su enfoque a las auditorías de evaluación de la gestión (auditoría operacional), cuyo objetivo es mejorar la administración pública brasileña.

Conforme art. 9º, del Anexo I, del Decreto n.º 6.275/2007, combinado con el art. 31 do Reglamento Interno del INMETRO, actualizado el 2 de abril de 2013, por medio de la Portaria n.º 165, la unidad de auditoría interna del INMETRO (AUDIN) es uno de los Órganos Seccionales dentro de la Estructura Organizativa del INMETRO (Brasil, 2013).

Además de realizar auditorías en los directorios internos del INMETRO, la AUDIN audita anualmente los convenios celebrados con los órganos delegados, que representan su mayor demanda de servicio. De esta manera, lleva a cabo auditorías de gestión gubernamental en todo el territorio nacional, más concretamente en relación con las actividades de metrología y evaluación de la conformidad, así como de las actividades administrativas de apoyo a la consecución de aquellas.

De acuerdo con el artículo 31 del Reglamento Interno del INMETRO, a su unidad de Auditoría Interna se encarga (Brasil, 2013: 4):

- I. Verificar la conformidad en relación con las normas de los procedimientos de naturaleza presupuestaria, contable, financiera, patrimonial y de los recursos humanos, así como, cuando sea determinado por el Presidente, las acciones de carácter técnico-operacional;
- II. Crear condiciones necesarias para ratificar la eficacia de los controles internos y externos, buscando la regularidad en el uso de los recursos públicos;
- III. Examinar la legislación específica y las normas conexas, orientando los directores para su cumplimiento;
- IV. Realizar inspecciones periódicas en las áreas de actividad del INMETRO, para controlar la ejecución física y financiera de los proyectos y actividades, incluidas las realizadas por terceros, así como **supervisar los resultados de los compromisos pactados en el contrato de gestión**; [*énfasis agregado*]
- V. Realizar auditorías contables, financieras y administrativas con el objetivo de evaluar y medir la precisión y la regularidad de las cuentas de la Autarquía, así como de la RBMLQ-I, evaluando la eficiencia y la eficacia en la aplicación de los recursos; y
- VI. Ejecutar auditorías extraordinarias de cuño específico que, en el interés de la administración, vengán a ser determinadas por el Presidente del INMETRO [traducción propia].

De las responsabilidades regimentales de la AUDIN, destacamos la de “supervisar los resultados de los compromisos pactados en el contrato de gestión”, por el hecho de que, para llevar a cabo este tipo de actividad, se necesitar de la auditoría de gestión, porque la auditoría de regularidad tradicional no puede cubrirla.

Por lo tanto, basándose principalmente en el Plan Anual de Actividades de Auditoría Interna (PAINT) 2014, se percibe que la realización de auditorías de gestión gubernamental en el INMETRO – especialmente en relación a los órganos delegados de la RBMLQ-I, que realizan las actividades del INMETRO en todo el territorio nacional – es cada vez más necesaria, a pesar de su aplicación encontrar barreras institucionales derivadas de la normalización internacional de la auditoría de gestión gubernamental e del peculiar modelo organizacional de la administración pública brasileña, como apoyo al control social en Brasil.

4.2 Contexto Institucional Actual

El Instituto Nacional de Metrología, Calidad y Tecnología (INMETRO) es una autarquía federal vinculada al Ministerio del Desarrollo, Industria y Comercio Exterior (MDIC), creada por la Ley n.º 5.966, de 11 de diciembre de 1973, como órgano normativo central del Sistema Nacional de Metrología, Normalización y Calidad Industrial

(SINMETRO), actuando como Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Metrología, Normalización y Calidad Industrial (CONMETRO), formado por un cuerpo colegiado interministerial del más alto nivel del país (Brasil, 2012).

Después de la reorganización, se actualizaron sus facultades, mediante el Decreto n.º 6.275, de 28 de noviembre de 2007, modificado por el Decreto n.º 7.938, de 19 de febrero de 2013, cuya principal actividad nueva “consentir en el proceso de importación de productos regulados que estén sujetos al régimen de licencias no automáticas o a otras medidas de control administrativo previo a su despacho a consumo”, que se ejerce en colaboración con la Administración Federal de Ingresos en las áreas de la aduana brasileña (Brasil, 2013).

El INMETRO, motivado por la gran extensión territorial del país, y atento a la política de descentralización de las actividades administrativas y operacionales del Gobierno Federal, ha optado por un modelo descentralizado de acción que, a lo largo de los años, se ha consolidado en la delegación de las actividades en los ámbitos de la metrología legal y la evaluación de la conformidad a los Institutos de Metrología y Calidad, constituyendo así la Red Brasileña de Metrología Legal y Calidad – INMETRO (RBMLQ-I).

La RBMLQ-I es el brazo ejecutivo del INMETRO en todo el territorio brasileño, se incumbiendo de las verificaciones e inspecciones relativas a instrumentos de medición, supervisión del cumplimiento de los productos y del control de la precisión de indicaciones cuantitativas de los productos pre-medidos de acuerdo con la legislación en vigor. La RBMLQ-I está compuesta por 26 órganos delegados, siendo 23 órganos de la estructura de los gobiernos provinciales, un órgano municipal, y dos superintendencias del INMETRO. Esta estructura viene garantizando la ejecución de las actividades en el marco de la metrología legal y la evaluación de la conformidad en todos los puntos del territorio nacional (Brasil IL, 2011).

Dicho órgano municipal es el Instituto Municipal de Pesas y Medidas de Fortaleza (IPEM/FORT), único instituto delegado que no es provincial, debido a problemas políticos cuando de su creación para realizar las actividades en favor del INMETRO en toda la provincia de Ceará. En cuanto a las dos superintendencias, se refieren a la Superintendencia del INMETRO en la provincia del Rio Grande do Sul (SURRS) y la Superintendencia del INMETRO en la provincia del Goiás (SURGO), que son organismos descentralizados que pertenecen a la estructura del propio INMETRO.

Es importante destacar que las actividades de vigilancia de la metrología y evaluación de la conformidad en el Distrito Federal se realizan por la SURGO. Las actividades en las otras 23 Provincias de la Federación son llevadas a cabo por los institutos provinciales en acuerdo con el INMETRO.

Debido al tamaño de esa estructura y complejidad en la administración, el INMETRO ha creado una unidad organizativa específica para la coordinación de la Red, llamada de Coordinación General de la RBMLQ-I (CORED), que, junto con los órganos delegados, está dedicada a proveer facilidades para el mejor cumplimiento de las actividades delegadas, basada en los principios de centralización estratégica y descentralización operativa, compartiendo la gestión con los dirigentes de los órganos delegados, la transparencia, la eficiencia, la eficacia, la probidad, la publicidad y economicidad (Brasil, 2011). Esta estructura está destinada a garantizar la calidad y la transparencia de la aplicación de los recursos, además de la eficiencia, la eficacia y la efectividad de la operación de las actividades de calidad y metrología en las provincias nacionales.

En general, la CORED organiza la relación de las diferentes unidades del INMETRO con los órganos delegados, posicionándose como salida de las directrices y como entrada a las exigencias de estos. Utiliza como herramientas principales el Portal de Relacionamiento de la RBMLQ-I y un sistema de gestión en ambiente *web*, llamado el Sistema de Gestión Integrada (SGI), común a todos los organismos participantes, además de los debates estructurados conforme el modelo de relacionamiento, en comités temáticos y un consejo gestor de la Red.

El Contrato De Gestión del INMETRO 2012-2014 fue firmado con el Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior, teniendo como intervinientes el Ministerio de Finanzas y el Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión. El acuerdo tiene por objeto definir las relaciones y responsabilidades entre los signatarios, en particular con respecto a: (a) la fijación de objetivos, metas e indicadores de desempeño para ser alcanzados por el INMETRO; (b) medidas de organización administrativa que amplían la autonomía de gestión del INMETRO, en función de su calificación como agencia ejecutiva (Brasil, 2013).

El contrato de gestión constituye un importante instrumento para el monitoreo y la evaluación del desempeño institucional del INMETRO, contribuyendo a elevar el nivel en la ejecución de las políticas públicas en materia de metrología y calidad industrial, además de conceder prerrogativas especiales, por mantener el *status* del INMETRO como Agencia

Ejecutiva; situación que fue conquistada por el INMETRO desde 1998, por medio de un Decreto Presidencial de 29 de julio de 1998, debido a la firma de su primer contrato de gestión, período 1998-2000, que, desde entonces, no ha dejado nunca de ser renovado cada tres años (Brasil, 2013).

Pero, además de haber sido la primera autarquía, después de la Reforma Administrativa de 1995, a firmar un contrato de gestión con los ministerios mencionados, hasta el día de hoy el INMETRO fue el único, en el Poder Ejecutivo Federal, para hacerlo, permaneciendo la única agencia ejecutiva en todo el Gobierno Federal desde 1998, es decir, ningún otro órgano se convirtió en una “agencia ejecutiva” en el Poder Ejecutivo Federal, sólo el INMETRO, el único hasta hoy (Brasil, 2013; Linczuk, 2012; Modesto, 2002); donde uno puede decir que el INMETRO es una institución pública brasileña que ha absorbido fuertes rastros del modelo de administración pública gerencial, incorporando y manteniendo hasta hoy esta calificación como Agencia Ejecutiva, que es herencia de la Reforma Administrativa de 1995.

5 PRESENTACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS DATOS DE LA INVESTIGACIÓN

5.1 Análisis de datos de la investigación documental

Los resultados de la investigación documental ampliaron el conocimiento sobre el enfoque de la auditoría de gestión gubernamental utilizada en Brasil, presentada en el Manual de Auditoría Operacional del TCU (2010), en comparación con las normas internacionales de auditoría de desempeño de la INTOSAI (Sweden, 2004).

En la investigación documental se identificaron varios temas, procedimientos, figuras y definiciones del citado Manual del TCU que son una traducción directa del Manual de la INTOSAI, del inglés al portugués. En el Cuadro 7 se exponen los principales tramos en portugués retirados del Manual de Auditoría Operacional del TCU (Brasil, 2010) y sus respectivos correspondientes en el idioma inglés, identificados en el documento estándar internacional *Standards and guidelines for performance auditing based on INTOSAI's Auditing Standards and practical experience* (Sweden, 2004).

Cuadro 7 - Principales equivalencias entre los manuales de auditoría brasileño e internacional

Manual de Auditoría Operacional del TCU (Brasil, 2010)	Estándares internacionales de auditoría de desempeño de la INTOSAI (Sweden, 2004)
Auditoria operacional é o exame independente e objetivo da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública (p. 11).	<i>Performance auditing is an independent examination of the efficiency and effectiveness of government undertakings, programs or organizations, with due regard to economy, and the aim of leading to improvements (p. 11).</i>
A economicidade é a minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade (p. 11).	<i>According to the Auditing Standards, 'economy' means minimising the cost of resources used for an activity, having regard to appropriate quality (p. 15).</i>
Ao examinar a efetividade de uma intervenção governamental, pretende-se ir além do cumprimento de objetivos imediatos ou específicos, em geral consubstanciados em metas de produção ou de atendimento (exame da eficácia da gestão). Trata-se de verificar se os resultados observados foram realmente causados pelas ações desenvolvidas e não por outros fatores (p. 12).	<i>Effectiveness is essentially a goal-attainment concept. It is concerned with the relationship between goals or objectives, outputs and impacts. The question of effectiveness consists of two parts: first, if the policy objectives have been achieved, and second, if this can be attributed to the policy pursued (p. 17).</i>

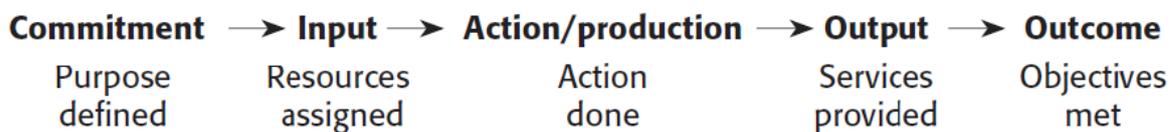
O exame da efetividade ou avaliação de impacto requer tratamento metodológico específico que busca estabelecer a relação de causalidade entre as variáveis do programa e os efeitos observados, comparando-os com uma estimativa do que acontecería caso o programa não existisse (p. 12).	<i>Impact evaluation assesses the net effect of a program by comparing program outcomes with an estimate of what would have happened in the absence of the program (p. 24).</i>
Essa modalidade de auditoria requer do auditor flexibilidade, imaginação e capacidade analítica (p. 13).	<i>Advanced performance auditing is complex investigatory work that requires flexibility, imagination and high levels of analytical skills (p. 29).</i>
A etapa de monitoramento destina-se a acompanhar as providências adotadas pelo auditado em resposta às recomendações e determinações exaradas pelo TCU, assim como aferir o benefício decorrente de sua implementação (p. 14).	<i>Follow-up procedures identify and document audit impact and the progress made in implementing audit recommendations. Such processes are vital to provide feedback to the SAI and the legislature (p. 43).</i>
O processo de seleção deve estar integrado simultaneamente ao planejamento estratégico e ao sistema de planejamento anual. O principal critério de seleção é a capacidade de a auditoria agregar valor, por meio de sua contribuição para a avaliação e a melhoria da gestão pública (p. 15).	<i>Strategic planning is the basis for the selection of audit topics and possible pre-studies. The main selection criterion is probably the audit's primary contribution to the assessment and improvement of the functioning of central government and the bodies connected with it. (p. 44).</i>
O planejamento deve ser realizado de modo a assegurar que uma auditoria de alta qualidade seja conduzida de maneira econômica, eficiente, efetiva e com tempestividade (p. 21).	<i>The auditor should plan the audit in a manner, which ensures that an audit of high quality is carried out in an economic, efficient and effective way and in a timely manner (p. 47).</i>
A atitude da equipe de auditoria deve favorecer a confiança mútua e a interação produtiva ao longo de todo o trabalho, sem, entretanto, descuidar da observância de limites necessários à salvaguarda de sua independência na condução da auditoria (p. 23).	<i>The auditors should attempt to establish open co-operation and interaction and an atmosphere of confidence with the auditee at the earliest opportunity. However, the very nature of auditing and the importance of its independence means that a clear limit must be set up to prevent the individual performance auditor from becoming involved in the practical work of implementing changes at the auditee (p. 65).</i>
O relatório preliminar tem todos os elementos do relatório final, exceto o capítulo de análise dos comentários dos gestores. Representa a oportunidade do gestor tomar conhecimento dos achados, conclusões e propostas em seu contexto completo e por escrito (p. 50).	<i>Before publishing a performance audit report, the auditee(s) involved should always be given the opportunity to examine its content. The draft report provides the first opportunity for the auditee to see the full context of audit findings, conclusions and recommendations in written form (p. 67).</i>

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Manual de Auditoría Operacional del TCU (Brasil, 2010) y el documento 'Estándares internacionales de auditoría de desempeño de la INTOSAI' (Sweden, 2004).

Como se muestra en el Cuadro 7, el Manual del TCU está impregnado, de principio a fin, de traducciones directas del Manual de la INTOSAI, del inglés al portugués, lo que refuerza la idea de que, en Brasil, los órganos oficiales de control siguen una orientación estandarizada internacionalmente, que no toma en cuenta las peculiaridades de la administración pública brasileña, lo que puede dejar brechas y afectar los resultados de las auditorías de gestión gubernamental.

Además de los pasajes en forma de texto presentados en el Cuadro 7, existen también figuras en el Manual de Auditoría Operacional del TCU que son prácticamente la traducción literal, del idioma inglés para el portugués, de las figuras del Manual de la INTOSAI. La principal de ellas es el Diagrama de insumo-producto, ya presentado anteriormente como Figura 3 en la presente investigación, en el subtema 2.3.2, con los criterios de la auditoría de gestión gubernamental (auditoría operacional), cuya correspondencia en inglés se presenta a continuación:

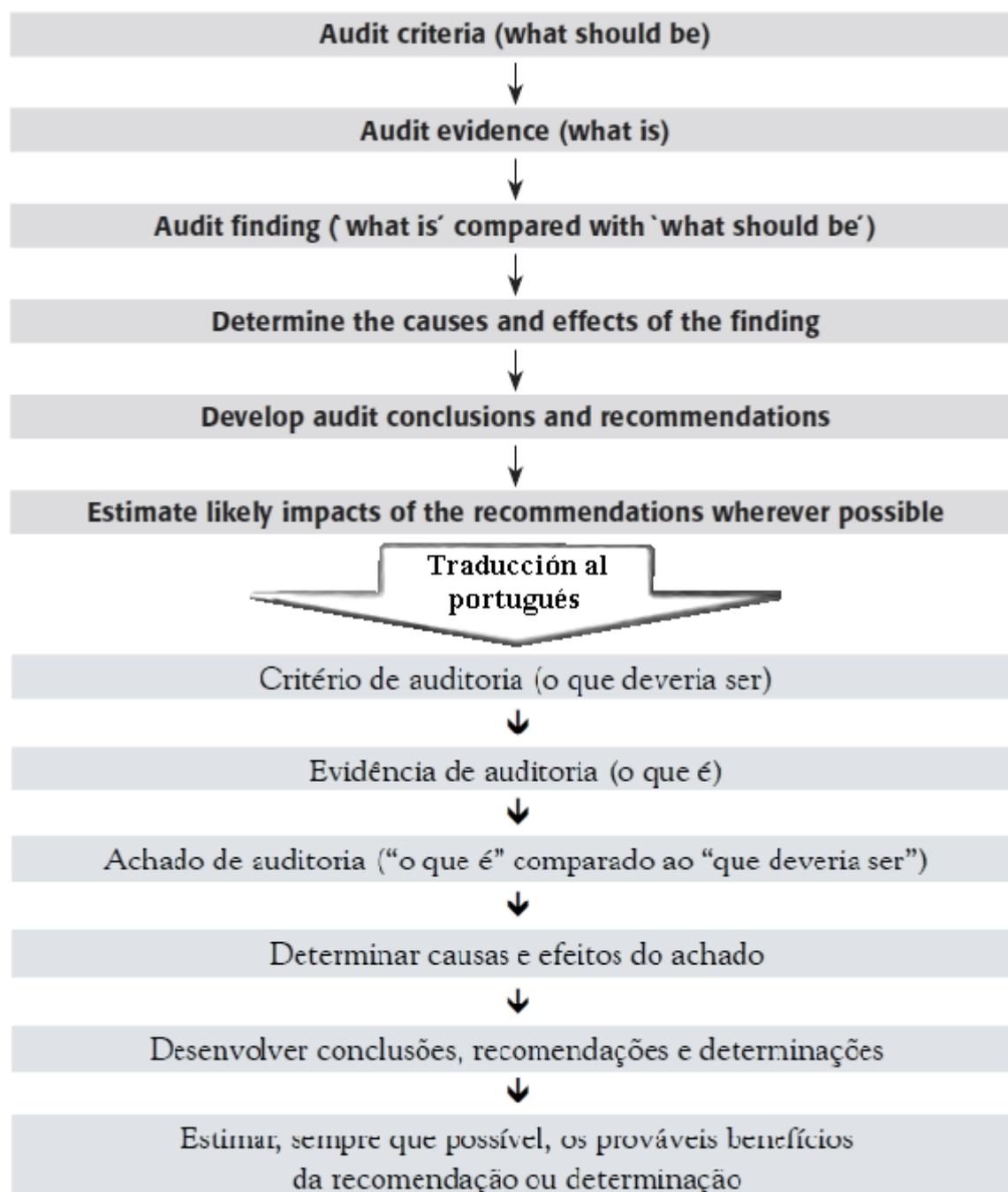
Figura 5 – Input-Output Model



Fuente: INTOSAI (Sweden, 2004: 14).

Así como la Figura 5, hay otra figura que fue traducida directamente del Manual de la INTOSAI para el Manual del TCU, mantenido hasta mismo el formato original, una traducción literal de cada línea (paso) del proceso lógico de identificación de las constataciones y la elaboración de conclusiones y recomendaciones en las auditorías de gestión; la Figura 6 a continuación se compone de dos figuras originales, una en inglés, retirada del Manual de la INTOSAI (Sweden, 2004: 63), y la otra en portugués, retirada del Manual del TCU (Brasil, 2010: 38), a la que sólo se agrega la flecha “Traducción al portugués”:

Figura 6 - Proceso lógico de identificación de constataciones y elaboración de recomendaciones



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Manual de la INTOSAI (Sweden, 2004: 63) y del Manual del TCU (Brasil, 2010: 38).

La intención de preparar la Figura 6 fue presentar cómo alineado está el Manual del TCU, para la ejecución de auditorías de gestión gubernamental en Brasil, con el Manual de la INTOSAI, que presenta las normas internacionales para este tipo de auditoría. No obstante, la Auditoría Interna del INMETRO (AUDIN), por estar vinculada por técnicamente

a la CGU, sigue sólo indirectamente el citado Manual del TCU, pero debe seguir directamente el

Manual del Sistema de Control Interno del Poder Ejecutivo Federal (Instrucción Normativa n.º 01, de 06 de abril de 2001), por ser el documento base para la realización de auditorías gubernamentales por las unidades de auditoría interna del Poder Ejecutivo Federal.

Por eso fue necesario el análisis de este otro Manual, actualmente bajo la responsabilidad de la Contraloría-General de la Unión (CGU). Es importante destacar que su objetivo no es enfocado específicamente para las auditorías de gestión gubernamental, pero en general para el Sistema de Control Interno del Poder Ejecutivo Federal como un todo. Aun así, en su Capítulo X, se presentan directrices sobre cómo las unidades de auditoría interna de las entidades de la Administración Indirecta deben llevar a cabo sus actividades; se destacando, para los fines de esta investigación, los siguientes extractos:

La auditoría interna es un conjunto de procedimientos técnicamente normalizados, que funciona a través de monitoreo indirecto de procesos, evaluación de resultados y proposición de medidas correctivas de las desviaciones gerenciales de la entidad administrativa a la que está vinculada. Los trabajos de auditoría interna son realizados por la unidad de auditoría interna, o por auditor interno, nombrado especialmente para la función, y que tiene como principal característica el asesoramiento a los directivos de la entidad, tratando de **agregar valor a la gestión**. [*énfasis agregado*] [traducción propia] (Brasil, 2001: 74).

Se tiene en cuenta que la orientación del Manual del Sistema de Control Interno del Poder Ejecutivo Federal, en este caso a las auditorías internas, está alineada con los dos principales modelos organizacionales extranjeros que han venido influyendo la administración pública brasileña, el burocrático y el gerencial (Zwick et al., 2012): con esto, al indicar la “evaluación de resultados” y la “proposición de medidas correctivas para las desviaciones gerenciales”; con aquel, al definir “un conjunto de procedimientos técnicamente normalizados”, por medio del “monitoreo indirecto de procesos”.

No obstante, el que llama más la atención, a los fines de esta investigación, es la posibilidad de la auditoría interna de “agregar valor a la gestión”, exactamente por la búsqueda de esta investigación en señalar las nuevas perspectivas para las organizaciones públicas brasileñas; conforme reafirmado en este otro pasaje:

Las entidades de la Administración Pública Federal Indirecta, así como los servicios sociales autónomos, deben organizar sus respectivas unidades de auditoría interna, que tendrán como objetivos básicos, **fortalecer la gestión**

y racionalizar las acciones de control, así como prestar apoyo a los órganos del Sistema de Control Interno del Poder Ejecutivo Federal. [*énfasis agregado*] [traducción propia] (Brasil, 2001: 74).

Además de fortalecer el alineamiento con el modelo gerencial, indicado por la finalidad básica de “fortalecer la gestión”, y con el modelo burocrático, indicado por la finalidad de “racionalizar las acciones de control”, este pasaje también apunta, respectivamente, para los dos tipos principales de auditoría gubernamental, ya detallados en el subtema 2.3.2 de este trabajo: la auditoría de gestión (operacional), con el objetivo de mejorar la gestión pública; y la tradicional auditoría de regularidad (financiera), cuyo principal objetivo es verificar la conformidad de los actos y las cuentas de los administradores públicos a las normas legales. Conforme ratificado por otro pasaje extraído del Manual de la CGU:

El fortalecimiento de la gestión consiste en agregar valor al gerenciamiento de la acción gubernamental, contribuyendo a la consecución de los objetivos establecidos en el Plan Plurianual, la ejecución de los programas de gobierno y los presupuestos de la Unión en el marco de la entidad, la certificación de la legalidad y la evaluación de los resultados, en cuanto a la economicidad, eficacia y eficiencia de la gestión [traducción propia] (Brasil, 2001: 74).

Como señalado en la fundamentación teórica del presente estudio, se percibe también en los documentos de los órganos oficiales de control un cambio de enfoque de la auditoría de regularidad, más alineada al modelo burocrático, para la auditoría de gestión gubernamental, más alineada a la administración pública gerencial, por la constante énfasis en la “evaluación de los resultados”, relativas a los criterios de “economicidad, eficacia y eficiencia de la gestión”; como subrayado una vez más en el mencionado Manual:

De forma a garantizar la legalidad y la legitimidad de los actos y el logro de los resultados en cuanto a la economicidad, eficacia y eficiencia de la gestión, los puntos abordados por el Sistema de Control Interno del Poder Ejecutivo Federal cuando de los trabajos de **evaluación de la gestión**, la unidad de auditoría interna deberá orientar sus actividades anticipadamente en dichos criterios. De esta manera, la unidad de auditoría interna podrá contribuir, proponiendo acciones correctivas para mejorar la gestión [*énfasis agregado*] [traducción propia] (Brasil, 2001: 75).

No obstante, el pasaje principal extraído del manual del Sistema de Control Interno del Poder Ejecutivo Federal, para los efectos de esta investigación, es el relativo a las actividades específicas de las auditorías internas, de las cuales destacamos dos:

[...] g) proponer mecanismos para el ejercicio del **control social** sobre las acciones de su entidad, cuando sea adecuado, así como la adecuación de los mecanismos de control social en funcionamiento dentro del marco de su organización; [*énfasis agregado*] [...] h) vigilar el cumplimiento de las recomendaciones de los órganos/unidades del Sistema de Control Interno del Poder Ejecutivo Federal y del TCU [...] [traducción propia] (Brasil, 2001: 75).

La actividad específica de la auditoría interna prevista en la letra “g” está directamente relacionada con lo que desea lograr como resultado de esta investigación, que es la identificación de nuevos enfoques que relacionan los modelos organizativos que han ejercido influencia sobre la administración pública brasileña para las prácticas de auditoría de la gestión gubernamental que pueden conducir a la realización del control social de manera más efectiva; porque, a pesar de la auditoría interna no tratar directamente con la sociedad, precisamente por ser interna a la institución, debe “proponer mecanismos para el ejercicio del control social” sobre las actividades de la institución, además de la “adecuación de los mecanismos de control social” ya existentes en la organización.

La actividad específica de auditoría interna prevista en la letra “h” también fue destacada con el fin de resaltar que, además de “vigilar el cumplimiento de las recomendaciones de los órganos/unidades del Sistema de Control Interno del Poder Ejecutivo Federal”, cuyo órgano central es la Contraloría-General de la Unión (CGU), las auditorías internas también deben hacer lo mismo en relación con el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU), se alineando también, por tanto, al Manual de Auditoría Operacional del TCU, documento ya analizado anteriormente.

No obstante, es necesario analizar otro documento, el Plan Anual de Actividades De Auditoría Interna (PAINT) 2014, que presenta todas las directrices para la realización de auditorías por parte de la Auditoría Interna del INMETRO (AUDIN) en el año 2014, a fin de que podamos examinar las cuestiones fundamentales relativas a las auditorías de gestión en paralelo a la realización de la Copa Mundial de la FIFA 2014 en Brasil.

El primer pasaje de este documento que apunta a la realización de auditoría de gestión gubernamental se refiere a la “Rendición de Cuentas 2013 del INMETRO”, que debe ser enviada a la Contraloría Regional de la Unión en la Provincia del Río de Janeiro (órgano sectorial) hasta marzo de 2014, en cuyo ámbito de aplicación se encuentra el siguiente:

Verificación del **desempeño de la gestión** de la junta ejecutiva, con respecto a los aspectos presupuestario, contable-financiero y administrativo, mediante

pruebas realizadas en el 40% de los procesos de gastos. [...] [*énfasis agregado*] [traducción propia] (Brasil, 2013, p. 5).

Se percibe claramente la mención, con el término “desempeño de la gestión”, a la auditoría de gestión gubernamental, que a menudo se llama propiamente hasta mismo de auditoría de desempeño – de la traducción del término estándar en inglés *performance auditing* (INTOSAI, Sweden, 2004) –, conforme ya explicado en el subtema 2.3.2 de esta investigación. Esto se repite en los objetivos de las auditorías relativas a los órganos que componen la Red Brasileña de Metrología Legal y Calidad – INMETRO (RBMLQ-I), realizadas en 2014, conforme extraído del PAINT 2014:

Verificar la existencia de controles capaces de prevenir, detectar y corregir las desviaciones que puedan amenazar la consecución de los objetivos y metas establecidos en los instrumentos del acuerdo, plan de trabajo y plan de aplicación. Estos contribuirán al logro de los objetivos fijados en el **contrato de gestión** entre el INMETRO y el Gobierno Federal, así como en el cumplimiento de las políticas gubernamentales afianzadas en los instrumentos de planificación y presupuesto del gobierno. [*énfasis agregado*] [traducción propia] (Brasil, 2013: 37).

El contrato de gestión, que después de firmado con los Ministerios da a la autarquía el *status* de “agencia ejecutiva” durante el período de vigencia del contrato, por medio de un decreto presidencial, asignándole las prerrogativas y deberes de conformidad con la Ley n.º 9.649/98, artículos 51 y 52, disciplinados por los Decretos Federales n.ºs 2.487/98 y 2.488/98 (Brasil, 1998), es un instrumento típico oriundo de la Reforma gerencialista de 1995, presentada anteriormente en el subtema 2.2.2 de este trabajo, definiendo metas que son pactadas con los Ministerios y después evaluadas en cuanto a su cumplimiento, con la intención de dar mayor autonomía de gestión a las autarquías o fundaciones públicas.

Si no se han cumplido los objetivos de un nivel mínimo acordado, puede haber repercusiones negativas para el componente, como la pérdida de un porcentaje remunerativa para sus servidores, por ejemplo, e pueden llegar incluso a la imposibilidad de renovar el contrato. Por otro lado, la ventaja de continuar renovando – en el caso del INMETRO, cada tres años –, es el mantenimiento de prerrogativas especiales que en general las autarquías no tienen, como el doble del límite financiero para la dispensa de licitación, por ejemplo.

Esto se refleja en las propias auditorías internas, que deben comprobar si las áreas están cumpliendo las metas establecidas para los indicadores bajo su responsabilidad, previamente pactadas en el el contrato de gestión, como puede verse en el pasaje refiriéndose

al objetivo de la auditoría de 2014 que se realizará en la Dirección de Administración y Finanzas del INMETRO:

Verificar el desempeño de la gestión de la entidad, con la finalidad de comprobar la legalidad y la legitimidad de los actos y examinar los **resultados en cuanto a la economicidad, la eficacia, la eficiencia de la gestión** presupuestaria, financiera, patrimonial, de personal y de otros sistemas administrativos operacionales. Tipo: Auditoría Operacional, Contable y de Evaluación de la Gestión. [*énfasis agregado*] [traducción propia] (Brasil, 2013: 89).

Por lo tanto, en este último tramo extraído del PAINT 2014 (Brasil, 2013), se percibe la mención directa a los criterios de auditoría de gestión gubernamental, con la búsqueda de los “resultados en cuanto a la economicidad, la eficacia, la eficiencia de la gestión”, demostrando que ese documento está alineado con el Manual del Sistema de Control Interno del Poder Ejecutivo Federal (Brasil, 2001), como el Manual de Auditoría Operacional del TCU (Brasil, 2010) y, por consiguiente, al Manual Estándar Internacional de Auditoría de Desempeño de la INTOSAI (Sweden, 2004).

Sobre la base del análisis documental, se sugiere que la Auditoría Interna del INMETRO (AUDIN) está alineada, en teoría, a esta tendencia a concentrar la auditoría de gestión gubernamental en los moldes del modelo estándar internacional, pero que, en la práctica, tiene enormes desafíos por delante para adaptarla a la realidad de las instituciones públicas brasileñas, con sus modelos organizativos de configuración peculiar, especialmente cuando se refiere a los órganos delegados del INMETRO, a menudo con características únicas; siendo un desafío mayor incluso superar esas barreras institucionales para posibilitar el apoyo, por los órganos responsables, a un control social más eficaz.

5.2 Análisis de los datos de fuentes orales

Se realizaron preliminarmente tres entrevistas experimentales (entrevistas-piloto), cuyo objetivo era poner en práctica la metodología diseñada para la celebración del estudio. Se realizaron 12 entrevistas en profundidad con los gerentes y auditores en total, ya incluidas las tres entrevistas-piloto, además de las 50 encuestas realizadas con los participantes de las protestas ante la Copa Mundial de la FIFA 2014 en Brasil. Cuando del análisis de los datos obtenidos en las entrevistas piloto, aún no había categorías definidas, cuya definición ha servido para analizar las otras nueve entrevistas en profundidad.

Por lo tanto, se comienza este subtema con la presentación de las tres entrevistas-piloto, pasando posteriormente al análisis de las otras nueve entrevistas, siendo perceptible el uso de categorías sistematizadas a partir de la 4ª entrevista, revelando el fenómeno gradualmente, como es propio del método elegido para llevar a cabo la investigación de campo. Estas doce entrevistas resultaron en 12 horas, 52 minutos y 11 segundos de audio grabado, que a su vez fueron transcritas, haciendo un total de 89 páginas con los informes de todos los entrevistados.

Se eligió para la primera entrevista-piloto el Auditor-Jefe del INMETRO – realizada en octubre de 2013 –, porque es el único sujeto de la investigación que es al mismo tiempo auditor y gerente, teniendo un conocimiento profundo acerca de la administración de la RBMLQ-I y de las posibilidades de las auditorías de gestión gubernamental en la Red.

Para las otras dos entrevistas-piloto se siguió lo establecido en la metodología, en el subtema 3.3, donde la selección de los sujetos de la investigación se da por el criterio de participación del investigador en las auditorías – el investigador es auditor gubernamental de la AUDIN/INMETRO –, siendo que el investigador no tenía control sobre en qué órgano delegado haría auditoría en el transcurso del año; cuya determinación es del Auditor-Jefe, según la disponibilidad de los auditores de la AUDIN.

Así, tras el análisis documental, cuando de la ejecución de las entrevistas-piloto, el investigador fue escalado a participar en dos auditorías en la RBMLQ-I, una en el Instituto de Pesas y Medidas de Fortaleza (IPEM/FORT) – instituto municipal pactado del INMETRO –, realizada en noviembre de 2013, y otra en la Superintendencia del Inmetro en la provincia del Río Grande del Sul (SURRS) – órgano componente de la estructura del propio INMETRO –, realizada en diciembre de 2013. Durante estos períodos, el investigador realizó las entrevistas con los dirigentes de cada uno de los dos órganos, por la comodidad de ya estar allí como un miembro del equipo para la realización de auditoría.

Después de se haber realizado la transcripción de las grabaciones de las entrevistas-piloto (entrevistas experimentales), los datos de fuentes orales extraídos de los informes obtenidos fueron analizados con base en las preguntas orientadoras formuladas anteriormente, que, como se explica en este trabajo, sirven como una guía tanto para la recolección como para el tratamiento de los datos. Estos fueron organizados en cuadros de

acuerdo con los informes principales de cada sujeto relacionados con cada pregunta orientadora, permitiendo su análisis para llegar a lo esencial del fenómeno estudiado, como es propio del método.

Es importante destacar que permanecieron en esta tesis los cuadros de análisis de las entrevistas-piloto, y los ajustes metodológicos fueron realizados después de estas. Así, la estructura de los cuadros se mantuvo, se incorporando las modificaciones sólo a partir de la 4ª entrevista, cuyo análisis se inicia en el Cuadro 24. Por lo tanto, los posibles desajustes metodológicos identificados en las entrevistas-piloto permanecieron en la versión final de la tesis, como una manera de mostrar la mejora gradual en el uso del método.

Los siguientes cuadros presentan los informes, que son fragmentos del discurso de los sujetos, organizados por grupos de análisis, que a su vez fueron creados por el investigador según los informes (Bergue y Klering, 2010), para que este pudiera realizar sus interpretaciones también teniendo en cuenta las observaciones de campo, así como las “teorías” y “documentos” investigados. Se presentan a continuación los cuadros relativos a los datos extraídos de la primera entrevista-piloto, con el Auditor-Jefe del INMETRO:

Cuadro 8 - Entrevista-Piloto con el Auditor-Jefe (parte 1 de 5)

Pregunta orientadora 1: Cómo se relacionan los sujetos de los órganos delegados del INMETRO			
Informes	Grupos de análisis	Interpretaciones del investigador	Teorías/documentos
<i>[...] yo participo en las reuniones temáticas del INMETRO, de la planificación estratégica, doy mis pitacos, hago mis reflexiones, etc., hasta que necesariamente para el desarrollo de los procedimientos; y también cuando nos reunimos en consejo, y tenemos que pasar algo más de información necesaria para los demás directores de la casa, que, por supuesto, esto va teniendo una integridad de nuestro gerente, nuestro liderazgo superior, que es el presidente.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - El Auditor-Jefe participa de forma amplia del nivel estratégico de la administración del INMETRO; - El Auditor-Jefe busca seguir lealmente las directrices del Presidente del INMETRO. 	<ul style="list-style-type: none"> - El Auditor-Jefe se siente confortable en participar en la llamada “alta administración” del INMETRO; - El Auditor-Jefe es claramente consciente de su papel en asesorar al Presidente del INMETRO cuanto a la gestión de la casa. 	Actividades específicas de las auditorías internas, previstas en el Manual de la CGU (Brasil, 2001: 75): [...] e) orientar subsidiariamente los dirigentes de la entidad cuanto a los principios y a las normas de control interno [...] b) asesorar los gestores de la entidad en el acompañamiento de la ejecución de los programas de gobierno [...]
<i>Cuando usted va a un área exterior, al ir a las reuniones y plenarias de la Red, ya hay una diferencia, usted es visto de otra manera, es decir, las cosas no fluyen tanto, tan simplemente como aquí dentro de la casa, donde hay una interacción más objetiva, debido nuestro papel para cobrar de los órganos de cómo ejecutar los recursos transferidos por acuerdo. [...] usted tiene que estar más expuesto en estas situaciones, hay una exposición en la que tiene que estar allí casi listo, cualquier cosa negativa de la auditoría sirve como insumo para aquellos que están en la red.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - El Auditor-Jefe participa de forma amplia de las reuniones de la RBMLQ-I; - Cualquier cosa negativa de la auditoría sirve como insumo para aquellos que son de los órganos de la Red. 	<ul style="list-style-type: none"> - El Auditor-Jefe cumple su papel en cobrar de los órganos como deben ejecutar los recursos/acuerdo; 0 - Pero se siente menos confortable, más expuesto en relación a la Red. 	La esfera del control interno tiene como objetivos verificar la legalidad de los actos y evaluar los resultados (Teixeira, 2006); los agentes públicos resisten al control con temor de ser culpados (Corbari, 2004).
<i>Tengo un compromiso como gerente, es decir, todo el mundo habla de los indicadores, varios indicadores; sólo tiene uno en mi cabeza, es decir, gestionar bien la rendición de cuentas del INMETRO.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - El Auditor-Jefe tiene conocimiento de varios indicadores, pero enfoca un sólo, que está relacionado a su competencia. 	<ul style="list-style-type: none"> - El Auditor-Jefe enfatiza el foco para no se perder en medio a la multiplicidad de herramientas del gerencialismo. 	El contrato de gestión se refiere a la fijación de objetivos, metas e indicadores a ser alcanzados por el INMETRO (Brasil, 2013).
Proposición del sujeto	Mejorar el trabajo en equipo y siempre buscar la razonabilidad.		

Fuente: Elaboración propia basado en la entrevista [traducción propia de los informes].

Como se extrae del Cuadro 8, en relación con la pregunta orientadora 1, el Auditor-Jefe participa en un amplio nivel de la administración estratégica del INMETRO, se sintiendo confortable para contribuir en las reuniones de la llamada “alta administración”, además de buscar seguir lealmente las directrices del Presidente del INMETRO, y siendo claramente consciente de su papel en el asesoramiento a él como a la gestión de la Autarquía;

a pesar de tener cuidado para no perder su autonomía técnica, proveniente de la vinculación legal de la AUDIN a la CGU.

Esto está directamente relacionado con las actividades específicas de las auditorías internas, establecidos en el Manual de la CGU (Brasil, 2001), sobre todo para orientar a los dirigentes de la entidad para los principios y las normas de control interno y asesorándolos sobre el seguimiento de la aplicación de los programas de gobierno, principalmente el dirigente máximo, cuya prestación de cuentas se realiza anualmente bajo la orientación del Auditor-Jefe.

El Auditor-Jefe también participa de forma amplia de las reuniones de la RBMLQ-I, cumpliendo su función en cobrar de los órganos delegados como deben ejecutar los recursos del convenio de acuerdo con los normativos legales, además del alcance de sus resultados; el que es coherente con los estudios de Teixeira (2006), para quien la esfera de control interno tiene como objetivos verificar la legalidad de los actos y evaluar los resultados.

Sin embargo, el Auditor-Jefe afirma que cualquier cosa negativa de la auditoría, una palabra mal colocada, un mínimo descuido, sirve como insumo para las personas que son de los órganos de la Red intenten desacreditarla, lo que le hace sentirse menos confortable en las reuniones de la RBMLQ-I, en relación con las reuniones dentro del propio INMETRO, sintiéndose más expuesto en relación con la Red, una posición más delicada; lo que está directamente relacionado con la tesis de que los agentes públicos resisten al control con temor de ser considerado responsables por las irregularidades. (Corbari, 2004).

Además, el Auditor-Jefe posee conocimientos de varios indicadores, pero se centra en un único, lo cual está relacionado con su competencia, es decir, administrar bien la rendición de cuentas del INMETRO, para no perderse en medio de la multitud de herramientas del gerencialismo, expresadas en las metas, objetivos e indicadores establecidos en el contrato de gestión (Brasil, 2013).

Para hacer frente a estos hechos, el Auditor-Jefe propone la valoración del trabajo en equipo, y que se debe buscar siempre a la razonabilidad, especialmente en las auditorías.

Se presentan a continuación los datos referentes a la segunda pregunta orientadora:

Cuadro 9 - Entrevista-Piloto con el Auditor-Jefe (parte 2 de 5)

Pregunta orientadora 2: Cuáles son los modelos de gestión empleados por los sujetos de los órganos delegados del INMETRO			
Informes	Grupos de análisis	Interpretaciones del investigador	Teorías/documentos
<i>[...] hay un modelo orientador muy grande, que es la propia Coordinación de la Red [Cored], que hoy puso el modelo así que creo que es lo más interesante; puede tener defectos aquí y allá en el tiempo, pero en el contexto que da mucha seguridad que es el Sistema Integrado de Gestión. Esto le dio una recepción a la red muy grande, hasta no sólo por el lado bueno, pero también las cosas negativas que fueron represadas, surgen, van a la superficie.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - El Auditor-Jefe apoya el modelo de gestión integrada del INMETRO con la RBMLQ-I; - El Auditor-Jefe evalúa el modelo de forma positiva, incluso cuanto a la posibilidad de identificación de puntos negativos por los propios órganos de la Red. 	<ul style="list-style-type: none"> - El Auditor-Jefe siente que el modelo da seguridad al INMETRO; - El Auditor-Jefe apunta que el modelo, al descentralizar las acciones, da mayor legitimidad a la gestión de la RBMLQ-I como un todo. 	La etiqueta “ <i>governance</i> ” denota pluralismo, en el sentido de que diferentes actores tienen o deberían tener el derecho de influir en la construcción de políticas públicas. [...] se traduce en un cambio de la función del Estado (menos jerárquico y menos monopolista) en la solución de problemas públicos (Secchi, 2009: 358).
<i>[...] el INMETRO tiene que tener su propio modelo, un modelo de gestión que habla solo, tiene que decirlo, sin importar quién está ahí. [...] ¡Ah, tiene una mano política fuerte! Y hay que tener, ¡atención!, yo no estoy en contra de política, político, sólo quiero que él haga una buena gestión. No estoy en contra, por ejemplo, el tipo de Alagoas allá, que habla dos palabras, tres de política, el tipo de Bahía ya no habla de nada, es decir, si empezamos a posicionar nuestra red en términos de gestión, ya tenemos asignado aquí en Audín, es fácil porque vivo a veces con el tipo, así que tenemos la cartografía, que él piensa que lo hace.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - El Auditor-Jefe apoya la estandarización del modelo de gestión del INMETRO; - Él apunta que hay fuertes influencias políticas en los órganos delegados. 	<ul style="list-style-type: none"> - El Auditor-Jefe defiende un modelo impersonal, más formal y profesionalizado; - Sin embargo, reconoce que todavía existen muchas prácticas oriundas de la herencia patrimonialista, arraigadas en la cultura organizacional brasileña. 	La burocracia se caracteriza por la impersonalidad, control, formalidad y profesionalismo (Weber, 1982); las prácticas patrimonialistas son apuntadas por Da Matta (1980), Santos (1993), Costa (2007), entre otros, relacionándolas con los aspectos culturales arraigados en la cultura organizacional y la cultura brasileña, históricamente presentes en las instituciones de Brasil.
<i>La Red tiene la responsabilidad algunos indicadores en el Contrato de Gestión del INMETRO, y algunos órganos se quejan porque tienen que cumplir con esas metas a través de nuestra Convención, que forman parte, aunque no sean agencia ejecutiva, sino que forman parte del modelo.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - El Auditor-Jefe tiene conocimiento de reclamaciones de los órganos delegados cuanto al cumplimiento de metas de los indicadores relacionados a sus actividades. 	<ul style="list-style-type: none"> - El Auditor-Jefe enfatiza que los órganos son vitales para que el INMETRO consiga cumplir su contrato de gestión, pero que hay problemas en el modelo gerencial. 	La administración pública gerencial presenta insuficiencias en traer técnicas y prácticas derivadas del sector privado, además descuidar de las cuestiones políticas (Kissler y Heidemann, 2006).
Proposición del sujeto	La auditoría podría colaborar más con la red cuanto al modelo de gestión.		

Fuente: Elaboración propia basado en la entrevista [traducción propia de los informes].

Como se extrae del Cuadro 9, en relación con la pregunta orientadora 2, el Auditor-Jefe apoya el modelo de gestión integrada del INMETRO con la RBMLQ-I, sintiendo que el modelo da seguridad al INMETRO, además de evaluar el modelo de forma positiva, incluso cuanto a la posibilidad de identificación de puntos negativos por los propios órganos de la Red, apuntando que el modelo, al descentralizar las acciones, da mayor legitimidad a la gestión de la RBMLQ-I como un todo.

Este modelo de gestión en red está directamente relacionado al que Leonardo Secchi (2009) identifica como gobernanza pública, especialmente en el sentido de que diferentes actores tienen el derecho a influir en la construcción de políticas públicas, lo que se traduce en un cambio de la función del Estado (menos jerárquico y menos monopolista) en la solución de problemas públicos.

El Auditor-Jefe también apoya la estandarización del modelo de gestión del INMETRO, defendiendo un modelo impersonal, más formal y profesionalizado; que es coherente con los estudios de Max Weber (1982), para quien la burocracia se caracteriza por la alta especialización de funciones, la impersonalidad, el racionalismo, el control, la formalidad y el profesionalismo meritocrático.

Sin embargo, el Auditor-Jefe apunta que hay fuertes influencias políticas en los órganos delegados, reconociendo que existen todavía muchas prácticas patrimonialistas en su administración; hecho que corrobora los estudios de DaMatta (1980), Santos (1993), Costa (2007), entre otros autores, sobre los aspectos culturales arraigados en la cultura organizacional y en la cultura brasileña, históricamente presentes en las instituciones brasileñas.

Además, el Auditor-Jefe es consciente de las quejas de los órganos delegados sobre el cumplimiento de las metas de los indicadores relacionados con sus actividades, haciendo hincapié en que los órganos son vitales para el INMETRO consiga cumplir su contrato de gestión, sino que hay problemas en el modelo gerencial; lo que refuerza la tesis de que la administración pública gerencial presentó deficiencias en traer técnicas y prácticas de gestión del sector privado al público (Kissler y Heidemann, 2006).

Para lidiar con estos hechos, el Auditor-Jefe propone que la auditoría podría colaborar más con la Red cuanto al modelo de gestión y su implementación.

Se presentan a continuación los datos referentes a la tercera pregunta orientadora:

Cuadro 10 - Entrevista-Piloto con el Auditor-Jefe (parte 3 de 5)

Pregunta orientadora 3: Cuál es el significado de democratización de la gestión asignado por los sujetos			
Informes	Grupos de análisis	Interpretaciones del investigador	Teorías/documentos
<i>[...] esperamos que los líderes realmente imbuyan de la voluntad de decirlo "no, yo soy el gerente, y es aquí conmigo, mi función discrecional me dice que debo hacerlo y voy a hacerlo de esta manera", pero, [dicen] "no, esto va a ser demasiado trabajo, demasiada preocupación, no genera diarias para mi pueblo", que por ahí a gusto, "eso no es parte de mi política". Así que es bueno tener un punto de vista político, es, pero este "politiqueo" allí no; por lo general dicen que tiene la política con P mayúscula, esto no es una P mayúscula, pero mínimo, así que eso es lo que pienso, está bien.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - El Auditor-Jefe apoya la proactividad de los dirigentes de los órganos delegados; - El Auditor-Jefe evalúa que, en la práctica, pocos son interesados en participar proactivamente. 	<ul style="list-style-type: none"> - El Auditor-Jefe espera que los dirigentes de los órganos delegados participen más de la gestión de la Red; - Pero apunta prácticas patrimonialistas, como, por ejemplo, decisiones de los gestores para generar 'diarias' como complemento salarial, se desviando de acciones en beneficio de las actividades, por dar más trabajo y menos retorno para ellos. 	A pesar de luchadas por los gobiernos desde los años 30, aun así no pudo eliminar las prácticas patrimonialistas de la administración pública brasileña por completo, por lo que cada vez podemos democratizarla (Zwick et al., 2012).
<i>[...] hoy, políticamente, positivamente las dos Superintendencias [RS y GO] se salvan un poco más, pero tiene la política, tiene. Sur, ah, tiene un órgano asignado, un diputado federal de allá que él quería poner sus personas, entonces, siguen los pasos del diputado, es no seguir los pasos del dirigente.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - El Auditor-Jefe no apoya prácticas patrimonialistas en los órganos de la RBMLQ-I; - Él apunta que hay alta rotación en las posiciones de confianza de los órganos delegados. 	<ul style="list-style-type: none"> - El Auditor-Jefe reconoce que el patrimonialismo obstaculiza la profesionalización de la gestión; - Y defiende que el órgano tenga fuerte cuadro propio de servidores. 	El patrimonialismo, el personalismo y la semi-democracia, que se manifiesta por el autoritarismo, el clientelismo y el despotismo local son aspectos peculiares del contexto cultural y sociopolítico de Brasil. (Costa, 2007).
<i>Veo muy positivamente los dirigentes, que son pocos, que hacen bendiciones a la sociedad de una manera profesional; He conocido a algunos que hicieron de pecho abierto, sabe, por lo que, las reuniones con las asociaciones de propietarios de estaciones de servicio, supermercados, mayoristas de las provincias, [con] los Procons [agencias de protección al consumidor].</i>	- El Auditor-Jefe tienen conocimiento de dirigentes, todavía sean pocos, que deflagran acciones preventivas con órganos de protección al consumidor, se reuniendo con representantes de segmentos sociales.	- El Auditor-Jefe enfatiza la importancia de los dirigentes trabajaren en cooperación con el sector privado y el tercer sector, característica central del modelo de gobernanza pública.	La gobernanza pública puede ser utilizada para calificar las relaciones que el Estado (dominio de los políticos y burócratas) desarrolla con el sector privado (dominio de empresas y consumidores) y el tercer sector (dominio de la ciudadanía organizada). (Peci et al., 2008).
Proposición del sujeto	Profesionalizar las prácticas de gestión y fomentar la protección preventiva de los consumidores.		

Fuente: Elaboración propia basado en la entrevista [traducción propia de los informes].

Como se extrae del Cuadro 10, en relación con la pregunta orientadora 3, el Auditor-Jefe apoya la proactividad de los dirigentes de los órganos delegados, con la esperanza de que estos participen más en la gestión de la Red.

Sin embargo, evalúa que, en la práctica, pocos están dispuestos a participar proactivamente, señalando prácticas patrimonialistas, tales como las decisiones de los gerentes para generar ‘diarias’ como complemento salarial, se desviando de acciones en beneficio de las actividades, dando más trabajo y menos retorno a ellos. Esto corrobora los estudios de Zwick et al. (2012), quienes argumentan que, incluso combatida por los gobiernos desde los años 30, todavía no han logrado apartar las prácticas patrimonialistas de la administración pública brasileña completamente, de modo que se pueda cada vez más democratizarla (Zwick et al., 2012).

Así, el Auditor-Jefe no apoya prácticas patrimonialistas en los órganos de la RBMLQ-I y reconoce que dificulta la profesionalización de la gestión, apuntando que existe una elevada rotación en cargos de confianza de los órganos delegados, al defender que el órgano tenga su propio marco fuerte de servidores; pero, a pesar de ser recomendada por la auditoría la licitación pública de personas para estos órganos, es raro cuando algunos de ellos realizan, porque no hay ningún interés por sus dirigentes, para quien es más conveniente continuar indicando los funcionarios.

Esto está directamente relacionado con los estudios de Lustosa da Costa (2007), para quien los intentos de reforma del Estado en Brasil, sobre la base de modelos extranjeros, especialmente de la década de 1990, no se tuvieron en cuenta los aspectos peculiares del contexto sociopolítico-cultural del Brasil, entre ellos la “semi-democracia” del país.

Además, el Auditor-Jefe tiene conocimiento de dirigentes, aunque pocos, que producen acciones preventivas con agencias de protección de los consumidores, encuentros con representantes de los sectores sociales, destacando la importancia de los líderes para que trabajen en cooperación con el sector privado y el tercer sector, una característica central del modelo de gestión pública. Esto satisface las investigaciones de Peci et al. (2008), al argumentar que la gobernanza pública puede ser utilizada para calificar las relaciones que el Estado desarrolla con el sector privado y el tercer sector.

Para hacer frente a estos hechos, el Auditor-Jefe propone la profesionalización de la gestión de los órganos delegados, además de la protección preventiva de los consumidores.

Se presentan a continuación los datos referentes a la cuarta pregunta orientadora:

Cuadro 11 - Entrevista-Piloto con el Auditor-Jefe (parte 4 de 5)

Pregunta orientadora 4: Cuáles son las prácticas de gestión social sustentadas por los sujetos en relación con la transparencia			
Informes	Grupos de análisis	Interpretaciones del investigador	Teorías/documentos
<i>¿Multímetro, este es el papel que el INMETRO, representado por el 'ImetroPará', tiene que ver, multa? ¿O es hacer preventivamente un trabajo social, dirigido, de información para la sociedad, etc., para evitar que esto suceda? [...] Tengo una cierta admiración por la obra de 'Manaus', tengo noticia de que se ha realizado un trabajo de manera más social al que van a hacer sus cheques allá en las zonas indígenas, y llevan algunas informaciones importantes allí para aquellas personas más ribereñas, y se preocupan con las personas que sufren, porque si se deja al capricho de un mal negocio, serán explorados.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - El Auditor-Jefe apoya la realización de trabajos sociales por los órganos delegados; - El Auditor-Jefe evalúa que, en la práctica, ese tipo de trabajo es puntual, siendo practicado por poquísimos órganos delegados. 	<ul style="list-style-type: none"> - El Auditor-Jefe siente la necesidad del estímulo al control social; - Pero apunta que las acciones preventivas dirigidas a la sociedad todavía son insuficientes. 	[...] el control social se revela como un complemento indispensable para el control institucional, ejercido por los órganos fiscalizadores. Para que los ciudadanos puedan desempeñarlo en forma efectiva, es necesario que estén desplegados y reciban orientación sobre cómo pueden ser fiscalizadores del gasto público. (CGU, Brasil, 2012: 9).
<i>Un dirigente que viene a esta red a querer llevarse bien, yo dije en un discurso ante ellos, si ustedes vienen aquí pensando a querer llevarse bien, que esto aquí es drenar dinero para ustedes llevar a sus gobernadores, ustedes están equivocados, porque aquí no se corresponde con esto, puesto, pasa a otro órgano, hombre, no encaja aquí, aquí se arranca una lista y le atornillan.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - El Auditor-Jefe no apoya prácticas patrimonialistas en los órganos de la RBMLQ-I; - Él apunta que no se tolera dirigente que posiblemente quiera practicar corrupción en la Red. 	<ul style="list-style-type: none"> - El Auditor-Jefe reconoce posibles prácticas patrimonialistas en la Red; - Y defiende penas para quien quiere solamente se dar bien. 	En lo que respecta a los organismos de control, se observa que estos están en constante evolución, pasando a elaborar no sólo acciones punitivas, sino, principalmente, las acciones correctivas en la búsqueda para el combate a la corrupción y el fortalecimiento del control social en el país (Oleiro et al., 2008).
<i>En reuniones de la Red se da cuenta de que aquí hay una gran familia, uno protege al otro y viceversa, como la película "Red de chismes", es una cadena de televisión que tiene mucho que ver con esta Red de Metrología del país. No veo ningún líder que favorezca fuertemente el control social, a menos que una imprimación aquí y allá, pero nada impresionante, es más bombo.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - El Auditor-Jefe no tiene conocimiento de dirigentes de órganos delegados que favorezcan fuertemente el controle social. 	<ul style="list-style-type: none"> - El Auditor-Jefe enfatiza la importancia del estímulo al control social por los propios gestores. 	El control primario, que consiste en el control promovido por el propio gerente, permitiendo un mejor control de sus procesos, y trabajando como un elemento de transparencia, lo que puede conducir a la eficiencia de la gestión y el acceso de los ciudadanos a los derechos sociales (Braga, 2010).
Proposición del sujeto	Realizar preventivamente un trabajo social, dirigido, informativo.		

Fuente: Elaboración propia basado en la entrevista [traducción propia de los informes].

Como se extrae del Cuadro 11, en relación con la pregunta orientadora 4, el Auditor-Jefe apoya el logro del trabajo social por los órganos delegados, sintiendo la necesidad de estímulo al control social.

Sin embargo, evalúa que, en la práctica, este tipo de trabajo está aislado, practicado por muy pocos órganos delegados, señalando que las acciones preventivas dirigidas a la sociedad son aún insuficientes. Exactamente lo contrario de lo que recomienda la CGU (Brasil, 2012), para quien el control social se revela como un complemento indispensable para el control institucional, ejercido por los órganos fiscalizadores; e; y, para que los ciudadanos puedan desempeñar en forma efectiva, es necesario que estén desplegados y reciban orientación sobre cómo pueden ser fiscalizadores del gasto público.

Así, el Auditor-Jefe no admite las prácticas patrimonialistas en los órganos de la RBMLQ-I y reconoce la posibilidad de la existencia de tales prácticas en la Red, señalando incluso que no se puede tolerar dirigente que posiblemente desee practicar la corrupción en la Red, al defender penas para quienes quieren sólo si dar bien.

Esto está directamente relacionado con las investigaciones de Potter et al. (2008), para quienes los órganos de control están en constante evolución, en la última década, porque con una mayor libertad de acción, no sólo pasan a elaborar acciones punitivas, sino, principalmente, acciones correctivas en la búsqueda del combate a la corrupción y el fortalecimiento del control social en el país.

Además, el Auditor-Jefe no tiene conocimiento de los dirigentes de los órganos delegados que favorezcan fuertemente el control social, haciendo hincapié en la importancia de alentar el control social por parte de los propios gestores. Este hecho confirma los estudios de Braga (2010), para quien el control administrativo interno o control primario, que consiste en el control promovido por el propio gestor, permite un mejor control de sus procesos, y actúa como un elemento de transparencia, lo que puede conducir a la eficiencia de la gestión y al acceso de los ciudadanos a los derechos sociales.

Para lidiar con estos hechos, el Auditor-Jefe propone la realización de un trabajo social dirigido, destinado a informar a los ciudadanos y prevenir la corrupción, de manera proactiva, mediante el fortalecimiento del apoyo al control social.

Se presentan a continuación los datos referentes a la quinta pregunta orientadora:

Cuadro 12 - Entrevista-Piloto con el Auditor-Jefe (parte 5 de 5)

Pregunta orientadora 5: Cuáles son las acciones realizadas para la efectucción del control social por medio de la auditoría de gestión gubernamental			
Informes	Grupos de análisis	Interpretaciones del investigador	Teorías/documentos
<i>Ahora estaba en una reunión allí en el TCU, y no se hablaba de nada más que la efectividad, la auditoría de gestión y auditorías compartidas.</i>	- El Auditor-Jefe apoya la realización de auditorías de gestión (operacional) en los órganos delegados.	- El Auditor-Jefe siente que no hay otro camino sino de promover las auditorías de gestión (operacional).	La auditoría de gestión contribuye a la gestión de los órganos auditados cuando toma las sugerencias para la rendición de cuentas <i>accountability</i> interna (Graciliano et al., 2010).
<i>No podemos perder la cuestión de la legalidad, nunca, ahora me gustaría ver que el dirigente está cumpliendo su función social en relación con su comunidad en su provincia, el cumplimiento de lo que estaba previsto en su plan estratégico; el INMETRO ayuda, sólo hay que preguntar, vamos a analizar los resultados y el trabajo de una manera participativa.</i>	- El Auditor-Jefe tiene conciencia de que no se puede dejar de verificar la legalidad; - El Auditor-Jefe apunta la necesidad de analizar los resultados de los IPEM y de trabajaren participativamente con el INMETRO.	- El Auditor-Jefe reconoce que la auditoría de regularidad no ha dejado de ser un deber del control; - Pero defiende que el foco debe ser dado al cumplimiento de su papel social en relación a su comunidad en el Estado Federado [Provincia].	La auditoría de gestión es una evolución de la auditoría de regularidad. En esta, los administradores públicos es que son evaluados; diferente de la auditoría de gestión, en la cual la gestión es que se evalúa cuanto a su rendimiento/resultados a la sociedad, más allá de cumplir con la ley. (Silva, 2009).
<i>El ministro del TCU dijo: "lo que sirve para el alemán puede servir para Brasil, pero se necesita tiempo para que podamos entender lo que quieren que sirva a Brasil", no ayuda obtener una norma y sencillamente intentar ponerla aquí para nuestra actividad cultural, especialmente cuando se le extienda por todo el país, que es un país absolutamente de fronteras lejanas, justo, sí, es un gran error, hasta con las cosas que se pueden aplicar hay que tener cuidado, tendrán que ser adaptadas para la administración pública.</i>	- El Auditor-Jefe no apoya la internalización automática por la administración pública brasileña de normas extranjeras estandarizadas; - Él apunta que las normas extranjeras deben ser adaptadas a las diversas realidades brasileñas, especialmente culturales.	- El Auditor-Jefe no acuerda con la asimilación acrítica de normas internacionales por el Brasil; - Y defiende que la administración pública debe tomar los debidos cuidados para adaptarlas.	A la asimilación literal y pasiva de los productos científicos importados se tendrá de oponerse la asimilación crítica de estos productos. Por esta razón, se propone aquí el término "reducción sociológica" para designar el procedimiento metódico que pretende hacer sistemática la asimilación crítica (Ramos, 1965: 80).
Proposición del sujeto	Alentar el enfoque del dirigente en el cumplimiento de su papel social en relación a su comunidad en el Estado Federado [Provincia].		

Fuente: Elaboración propia basado en la entrevista [traducción propia de los informes].

Como se extrae del Cuadro 12, en relación con la pregunta orientadora 5, el Auditor-Jefe apoya la ejecución de auditorías de gestión (operacional) en los órganos delegados, sintiendo que no hay otro camino sino promover las auditorías de gestión (operacional).

Esto está directamente relacionado con las investigaciones de Graciliano et al. (2010), para quien la suposición de que el control externo de la administración pública puede superar los meandros de la conformidad de los procedimientos, contribuyendo a la mejora del rendimiento en los organismos auditados, mediante auditorías operacionales, demuestra ser cierta en la medida en que los organismos auditados pueden absorber las sugerencias recibidas y canalizarlas en el proceso interno de rendición de cuentas (*accountability*).

Así, el Auditor-Jefe tiene ciencia que no se puede dejar de comprobar la legalidad, reconociendo que la auditoría de regularidad no ha dejado de ser un deber del control. No obstante, pone de relieve la necesidad de analizar los resultados de los IPEM y de trabajaren participativamente con el INMETRO, argumentando que el enfoque debe ser en el cumplimiento de su función social en relación con la comunidad de él en su Estado Federado [Provincia].

Este resultado confirma los estudios de Silva (2009), para quien la auditoría de gestión es una evolución de la auditoría de la regularidad. En esta, los administradores públicos es que son evaluados; diferente de la auditoría de gestión, en la cual la gestión es que se evalúa cuanto a su rendimiento/resultados a la sociedad, más allá de apenas cumplir con la ley.

Además, el Auditor-Jefe no admite la internalización automática por la administración pública brasileña de normas extranjeras estandarizadas, no estando de acuerdo con la asimilación acrítica de las normas internacionales por parte de Brasil; y sostiene además que la administración pública debería tener el debido cuidado para adaptarlas a las diferentes realidades brasileñas, especialmente regionales y culturales.

Este hallazgo de investigación encuentra respaldo en los estudios de Guerreiro Ramos (1965; 1989), para quien a la asimilación literal y pasiva de productos científicos importados se tendrá de oponer la asimilación crítica de estos productos.

Para hacer frente a estos hechos, el Auditor-Jefe propone el enfoque del dirigente en el cumplimiento de su papel social en relación a su comunidad en el Estado Federado [Provincia].

Se presentan a continuación los cuadros referentes a los datos extraídos de la 2ª entrevista-piloto, con el Superintendente del IPEM/FORT, por medio de cada pregunta orientadora:

Cuadro 13 - Entrevista-Piloto con el Superintendente del IPEM/FORT (parte 1 de 5)

Pregunta orientadora 1: Cómo se relacionan los sujetos de los órganos delegados del INMETRO			
Informes	Grupos de análisis	Interpretaciones del investigador	Teorías/documentos
<i>[...] Veo un montón de mejoras en todos los sectores, en la Coordinación [Cored], creo que el INMETRO ha apoyado la Red mediante la modificación de esta relación y poniendo la cosa de forma más exacta, porque hoy los acuerdos ya están todos renovados con planes de trabajo, con los planes de aplicación, su ejecución y su monitoreo son hechos de forma bastante prudente. [...] Pienso que el INMETRO debe tener una presencia más efectiva en el momento de la transición.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente del IPEM/FORT evalúa la evolución de la gestión de la RBMLQ-I de forma positiva; - Superintendente del IPEM/FORT cree esas mejoras debido a la presencia mayor del INMETRO en la Red. 	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente del IPEM/FORT siente que hay cada vez más mejoras en la gestión de la RBMLQ-I; - Superintendente del IPEM/FORT apunta que la coordinación de la Red por el INMETRO favorece esas mejoras. 	Aunque en el modelo gobernanza pública la función administrativa destacada sigue siendo el control – como en los modelos anteriores –, el papel de la "coordinación" ocupa un lugar especial, porque el gobierno trata de coordinar todos los actores que participan en la formulación y ejecución de las políticas públicas (Secchi, 2009).
<i>Con los otros órganos delegados la relación es buena, es interesante que, así lo parece una familia, tenemos contacto en caso de ayuda., [...] hace contacto con gente de todo el país, y de alguna manera aprende de esta relación, es muy interesante, creo que obviamente hay algunos órganos que están mal administrados, gestionados de una manera muy política.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente del IPEM/FORT evalúa su relación con los otros órganos delegados de forma positiva; - Él no apoya el patrimonialismo en los órganos de la RBMLQ-I. 	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente del IPEM/FORT se siente confortable en participar de las reuniones de la RBMLQ-I; - Pero se siente menos confortable cuanto a las prácticas políticas que hay en la Red. 	[...] estrictamente desde el punto de vista del control social, un largo camino todavía necesita ser recorrido por la sociedad brasileña, que todavía tiene una herencia colonial patrimonialista muy fuerte (Torres, 2012: 314).
<i>[...] la generación de la competencia va a dar un salto de calidad y más eficiente; porque generalizar diciendo que el servicio público es deficiente, el sector privado es que es bueno; ¡no es!, el problema no se debe a que es el servicio público, sino porque quien hace el servicio público no tiene la cualificación necesaria.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente del IPEM/FORT apunta que el servicio público no es peor que el sector privado. 	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente del IPEM/FORT enfatiza que quien compone el servicio público es que no tiene la cualificación deseada. 	[...] clientelismo, patrimonialismo, personalismo permanecieron, trayendo implicaciones para el modelo corriente (Santos, 2006).
Proposición del sujeto	Que el INMETRO tenga presencia mayor cuando de la sustitución de dirigentes.		

Fuente: Elaboración propia basado en la entrevista [traducción propia de los informes].

Como se extrae del Cuadro 13, en relación con la pregunta orientadora 1, el Superintendente del IPEM/FORT valora la evolución de la gestión de la RBMLQ-I de una manera positiva, con la sensación de que cada vez hay más mejoras en esta gestión, además de creer esas mejoras a la presencia mayor del INMETRO en la Red, señalando que su coordinación favorece a esas mejoras.

Esto está directamente relacionado con los estudios de Leonardo Secchi (2009), para quien, incluso en el modelo de gobernanza pública la función administrativa subrayada continúa siendo el control – como en los modelos anteriores –, la función “coordinación” ocupa bastante lugar en este modelo, porque el gobierno es reemplazado a coordinar todos los actores participantes en la formulación y ejecución de políticas públicas.

El Superintendente del IPEM/FORT evalúa su relación con otros órganos delegados de forma positiva, se sintiendo a gusto en participar en las reuniones de la RBMLQ-I. Sin embargo, él no avala el patrimonialismo en los órganos delegados, lo que le hace sentirse menos a gusto sobre algunas prácticas políticas en la Red. Esto sugiere que, estrictamente desde el punto de vista de control social, un largo camino todavía necesita ser recorrido por la sociedad brasileña, aún con una herencia colonial patrimonialista muy fuerte, siendo necesario un intenso proceso de movilización de los actores sociales para que la sociedad pueda realmente cumplir su función de vigilar y seguir la administración pública (Torres, 2012).

Además, el Superintendente del IPEM/FORT muestra que el servicio público no es peor que la iniciativa privada, destacando que quienes componen el servicio público es que no tienen la cualificación deseada. Esta situación se refiere al clientelismo, patrimonialismo y personalismo que permanecieron en el modelo político imperante en la sociedad, en el cual los empleados se colocan a cambio de apoyo al gobierno, y de ellos también se esperan innecesarios favores en trueque por las posiciones que han obtenido generalmente al margen de los criterios meritocráticos, como estudiado por Santos (2006).

Para lidiar con estos hechos, el Superintendente del IPEM/FORT propone que el INMETRO tenga presencia mayor al sustituir los dirigentes, que haya más diálogo con los gobernadores cuando de la transición, mientras que el INMETRO es un órgano técnico, siendo recomendable que los dirigentes sean por lo menos del área técnica.

Se presentan a continuación los datos referentes a la segunda pregunta orientadora:

Cuadro 14 - Entrevista-Piloto con el Superintendente del IPEM/FORT (parte 2 de 5)

Pregunta orientadora 2: Cuáles son los modelos de gestión empleados por los sujetos de los órganos delegados del INMETRO			
Informes	Grupos de análisis	Interpretaciones del investigador	Teorías/documentos
<i>Aquí tengo la falta de personal, pero también tengo un organigrama que no coincide con la realidad; [...] a veces hacemos la solicitud en el Ayuntamiento y no vuelve, pero bueno, no sólo la cuestión de la adecuación a la estructura del INMETRO, sino también a la remuneración, que es baja, no sólo de los servidores como un todo, pero las posiciones comisionadas.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente del IPEM/FORT apunta que el órgano tiene carencia de personal y organigrama inadecuado; - Superintendente del IPEM/FORT evalúa como baja la remuneración de sus servidores. 	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente del IPEM/FORT siente que el órgano se queda aislado del Ayuntamiento por ser órgano delegado del INMETRO; - Superintendente del IPEM/FORT enfatiza las dificultades de la falta de incentivos. 	Las disfunciones prácticas del modelo burocrático, pensado como una "estructura" para lograr propósitos específicos, se convertiría un fin en sí mismo donde fuera ejecutado, presentando rigidez a las reglas de forma exagerada y se convirtiendo incapaz de ajustarse a los cambios del ambiente organizacional (Merton, 1957).
<i>Y creo interesante acordar los objetivos, porque sabe lo que tiene que hacer, hay que priorizar, mientras que hay escasez de personal. [...] La falta de motivación de los servidores es un problema. Por ejemplo, nos enteramos de que personas que venían de otros órganos delegados entrenar los nuestros aquí dijeron para no hacer más de 20 balanzas para no nos mostrar lo que podrían hacer.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente del IPEM/FORT apoya el pacto de metas con el INMETRO; - Él apunta que hay problemas de motivación de los servidores, que tras cumplir los objetivos mínimos no producen más, nivelando el trabajo por bajo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente do IPEM/FORT, al apoyar el pacto de metas, está enfatizando una de las principales características del modelo de administración pública gerencial; - Pero reconoce que también hay problemas en ese modelo, sobre todo cuanto a la falta de motivación para alcanzar las metas. 	Cuando en la administración pública predomina la lógica instrumental, la consecución del bien común puede no se concretizar, una vez que preocupaciones con reducción de los gastos y el logro de resultados pueden terminar convirtiéndose en fines en sí mismos, en detrimento de los objetivos de carácter social [...] (Brulon et al., 2013).
<i>Nosotros cuando llegamos aquí en 2009 encontramos un montón de cosas ilegales, usted sabe, así, y que la auditoría no había detectado, e incluso nos mostramos cuando la auditoría estuvo aquí, y que el Auditor-Jefe en el momento dijo que la Auditoría no percibió.</i>	- Superintendente del IPEM/FORT presentó a la Auditoría situaciones irregulares cuanto a las normas legales, detectadas por ellos propios.	- Superintendente del IPEM/FORT afirma haber realizado controles administrativos internos de sus procesos, buscando corregirlos.	El auto-control (controles internos), realizado por los propios servidores y administradores de los recursos públicos internos de cada órgano o institución pública (Teixeira, 2006).
Proposición del sujeto	Calificar mejor el personal y desarrollar el comprometimiento.		

Fuente: Elaboración propia basado en la entrevista [traducción propia de los informes].

Como se extrae del Cuadro 14, en relación con la pregunta orientadora 2, el Superintendente del IPPEM/FORT muestra que el órgano tiene una escasez de personal y organigrama inadecuado, con la sensación de que está aislado desde el Ayuntamiento de la Ciudad de Fortaleza, al cual está legalmente obligado, por ser el órgano delegado del INMETRO, este del ámbito federal; además de evaluar como baja la remuneración de sus servidores, destacando las dificultades derivadas de la falta de incentivos para estos.

Esta percepción está directamente relacionada al que el teórico Robert Merton (1957) identificó como las disfunciones prácticas del modelo burocrático, pensado como una “estructura” para lograr propósitos específicos, que se convertía un fin en sí mismo donde fuera ejecutado, presentando rigidez a las reglas de forma exagerada y se convirtiéndose incapaz de ajustarse a los cambios del ambiente organizacional.

El Superintendente del IPPEM/FORT apoya el pacto de metas con el INMETRO, destacando, por tanto, una de las principales características del modelo de administración pública gerencial. Sin embargo, señala que hay problemas de motivación de los servidores, que después de golpear los objetivos mínimos no producen más, nivelando el trabajo por bajo, reconociendo que también hay problemas en este modelo, especialmente en cuanto a la falta de motivación para lograr los objetivos.

Hecho que corrobora los estudios de Brulon et al. (2013), avisando que, cuando en la administración pública predomina la lógica instrumental, el logro del bien común puede no concretizarse, puesto que se refiere a la reducción del gasto y la gama de resultados pueden terminar convirtiéndose en fines en sí mismos, en detrimento de los objetivos de carácter social; por el contrario, cuando predomina la substantividad, se introducen estándares éticos en la administración pública, que se inclina para la búsqueda de objetivos colectivos.

Además, el Superintendente del IPPEM/FORT había presentado a la auditoría situaciones irregulares respecto de las normas jurídicas, detectadas por sí mismos, con la realización de controles administrativos internos de sus procesos, tratando de corregirlos; hecho que corrobora el concepto de auto-control (controles internos), realizado por los propios servidores y administradores de los recursos públicos a cada órgano o institución pública (Teixeira, 2006).

Para hacer frente a estos hechos, el Superintendente del IPPEM/FORT propone una mejor capacitación del personal, además de desarrollar el compromiso de los servidores.

Se presentan a continuación los datos referentes a la tercera pregunta orientadora:

Cuadro 15 - Entrevista-Piloto con el Superintendente del IPEM/FORT (parte 3 de 5)

Pregunta orientadora 3: Cuál es el significado de democratización de la gestión asignado por los sujetos			
Informes	Grupos de análisis	Interpretaciones del investigador	Teorías/documentos
<i>Creo que es importante la participación de todos, pero ni siquiera he hecho a menudo debido a la calidad de mi personal. [...] cuando cuestionaron las metas, que habían crecido mucho, y me dijeron que estaban compuestas bajo la realidad, y por lo que preguntamos, ¿por qué no estás en una pelea a participar?, todo está abierto a la participación; y yo a hablar con el director, que es servidor de la casa, dijo, joven, no, no van a entender. Pero estoy totalmente a favor de la democratización, lo hago con la gente que sé que va a colaborar de manera efectiva, y quiero conseguir un día de la planificación sectorial, simplemente no creo que este es el momento.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente del IPEM/FORT apoya la participación de todos en la gestión pública; - Él evalúa que la participación solamente es posible si las personas pudieren colaborar de forma efectiva. 	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente del IPEM/FORT espera una gestión compartida, con más participación; - Pero apunta que el bajo nivel de cualificación del personal dificulta una gestión más democrática. 	Para que los ciudadanos puedan desempeñar el control social, o sea, su participación en la administración pública en forma efectiva, es necesario que estén desplegados y reciban orientación sobre cómo pueden ser fiscalizadores del gasto público. (CGU, Brasil, 2012: 9).
<i>Creo que tiene que ser hecho en conjunto; el personal del financiero allí, cuando van a hacer el plan de aplicación, hace las reuniones con los diversos sectores para saber lo que van a necesitar en el próximo año. [...] Pienso que el diálogo con la sociedad es muy importante, ahora el 13 tenemos una reunión en el Sindipostos [Sindicato de propietarios de estaciones de gas], ellos pidieron, yo y el director técnico, para nosotros dar algunas explicaciones, especialmente a los más directamente involucrados con nuestras actividades, necesita tener una mejor comunicación, la sociedad no tiene mucho conocimiento de lo que jugamos.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente del IPEM/FORT apoya el diálogo de la gestión pública con la sociedad; - Él apunta que la sociedad no tiene mucho conocimiento del papel desempeñado por los institutos de pesas y medidas [IPEM]. 	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente del IPEM/FORT defiende que el planeamiento debe ser hecho de forma colectiva; - Pero reconoce la necesidad de informar mejor la sociedad sobre las actividades desempeñadas por los IPEM. 	[...] la sociedad civil despertaba y se desplazaba, surgiendo un tercer sector diversificado y con enorme potencial de acción. Está claro que la gobernanza social, la gestión de las políticas públicas en red, es una realidad ineludible, al margen de los matices ideológicos. (Martins et al., 2009: 262).
<i>[...] Creo que tenemos que mostrar a la sociedad lo que hacemos y cuáles son sus derechos, porque tienen que cobrarnos también, debemos tener esa retroalimentación. Yo no tengo una oficina de prensa.</i>	- Superintendente del IPEM/FORT apoya la transparencia en la gestión pública, así como el control social.	- Superintendente del IPEM/FORT enfatiza la importancia de la <i>accountability</i> en la administración pública.	[...] la ampliación del control social, rendición de cuentas de los agentes públicos, y una mayor transparencia son esenciales para la ciudadanía (Corbari, 2004).
Proposición del sujeto	Aumentar los canales de comunicación con la sociedad, le informando mejor.		

Fuente: Elaboración propia basado en la entrevista [traducción propia de los informes].

Como se extrae del Cuadro 15, en relación con la pregunta orientadora 3, el Superintendente del IPEM/FORT apoya la participación de todos en la gestión pública, con la esperanza de que la gestión sea compartida, con una mayor participación.

Sin embargo, evalúa que, en la práctica, la participación sólo es posible si las personas son capaces de colaborar eficazmente, señalando que el bajo nivel de cualificación del personal dificulta una gestión más democrática; lo que es coherente con la orientación de la CGU de que, para que los ciudadanos puedan desempeñar el control social de una manera eficaz, es necesario que estén desplegados y reciban orientación sobre cómo pueden ser fiscalizadores del gasto público (Brasil, 2012).

Así, el Superintendente del IPEM/FORT respalda el diálogo de la administración pública con la sociedad, señalando que la sociedad aún no tiene mucho conocimiento del papel desempeñado por los institutos de pesas y medidas (IPEM), para defender que la planificación debe hacerse de una manera colectiva; pero reconoce la necesidad de informar mejor a la sociedad acerca de las actividades realizadas por los IPEM.

Esto está directamente relacionado con los estudios de Martins et al. (2009), para los cuales, en el umbral del siglo XXI, el marco de la complejidad ha aumentado, con la globalización y la reestructuración productiva imponiendo nuevos niveles de rendimiento, la democracia brasileña en maduración, el despertar de la sociedad civil, surgiendo un tercer sector diversificado y con un enorme potencial de acción; por lo tanto, es cada vez más claro que la gobernanza social, la gestión de políticas públicas en red, se ha convertido en una realidad ineludible, para allá de los matices ideológicos.

Además, el Superintendente del IPEM/FORT apoya la transparencia en la gestión pública, así como el control social, destacando la importancia de la rendición de cuentas (*accountability*) en la administración pública. Esta conclusión se apoya en estudios de Corbari (2004), argumentando que la expansión del control social, de la responsabilidad de los agentes públicos, y la búsqueda de una mayor transparencia son cuestiones esenciales para la construcción de la ciudadanía, además de estar vinculadas con la necesidad de hacer frente a la corrupción en la esfera pública.

Para lidiar con estos hechos, el Superintendente del IPEM/FORT propone la ampliación de los canales de comunicación con la sociedad, informando mejor acerca de sus derechos y las formas de participación en la gestión pública.

Se presentan a continuación los datos referentes a la cuarta pregunta orientadora:

Cuadro 16 - Entrevista-Piloto con el Superintendente del IPPEM/FORT (parte 4 de 5)

Pregunta orientadora 4: Cuáles son las prácticas de gestión social sustentadas por los sujetos en relación con la transparencia			
Informes	Grupos de análisis	Interpretaciones del investigador	Teorías/documentos
<i>El Sindicato de estaciones de gas anduvo haciendo algunas quejas, tuvieron aquí el abogado, un director y dos distribuidores, e hizo la denuncia de un equipo, les dije que tenían que formalizar; [...]se dieron cuenta de las prácticas que realizamos y no conocían, que reunieran el mayor número posible de distribuidores, propietarios, para nosotros hacerles esta aclaración.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente del IPPEM/FORT apoya la realización del control social; - Superintendente del IPPEM/FORT evalúa que, en la práctica, muchas actividades todavía son desconocidas incluso por actores interesados en la fiscalización. 	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente del IPPEM/FORT busca estimular el control social; - Pero siente la necesidad de informar mejor la sociedad sobre las actividades desempeñadas por los IPPEM. 	[...] <i>accountability</i> significa la rendición de cuentas de quién fue el responsable de una tarea para quien la ha solicitado (relación entre el agente y el principal). La <i>Accountability</i> puede considerarse como la suma de los conceptos de rendición de cuentas, transparencia y control (Secchi, 2009: 354).
<i>El director técnico había sugerido, debido a la restricción presupuestaria técnica para hacer carpetas, que el IPPEM del Paraná tenía una carpeta de bomba de gas, muy buena, llegué, tomé del IPPEM y pasé allí para la abogada de ellos [del Sindipostos] reproducir y distribuir a la mayor cantidad de gente posible.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente del IPPEM/FORT apunta que, mismo con restricciones presupuestarias, busca soluciones para satisfacer a la sociedad. 	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente del IPPEM/FORT busca satisfacer las demandas sociales a él dirigidas, en la medida de lo posible. 	<i>Accountability</i> es la obligación de cada gobierno de rendición de cuentas del administrador público a la sociedad, de cómo utiliza los recursos que se le confían para administrarlos en favor de la colectividad. (Araújo, 1998).
<i>Aquí nuestro Ombudsman estaba abierto hasta septiembre, traje ahora, conseguí después de mucha lucha allí en el Ayuntamiento, que tenía un puesto vacante aquí de una DAS 3, en el rango de R\$ 800, y traje a una chica Defensora del Pueblo, la cual fue en un distrito aquí durante ocho años, y ella llegó en septiembre y pronto fue para la reunión de defensores del pueblo que tuvo en Petrópolis. Esa es la dificultad que tenemos aquí, por ejemplo, todas las posiciones se negociaron con el Alcalde, con el Jefe de Gabinete del Alcalde, y luego tenemos la mayor dificultad que publiquen, firmen los actos; estamos cobrando ahora que las personas estaban atadas, [...] comprendió que estábamos bajo él, y las exigencias de gestión que todos van a través de él, todos enganchados ahí, tratando y no puedo hablar con él, esas son las barreras que tenemos.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente del IPPEM/FORT, mismo con todos los entrabes apuntados, estructuró la Defensoría del Pueblo del órgano delegado; - Él apunta que el Ayuntamiento no facilita su gestión cuanto a estructurar adecuadamente los sectores del IPPEM. 	<ul style="list-style-type: none"> Superintendente del IPPEM/FORT apoya la creación de canales de participación de la sociedad en la gestión pública, como la Defensoría del Pueblo; - Pero reconoce la dificultad de estructurar esos canales debido a la falta de apoyo del Ayuntamiento. 	La victoria de Luís Inácio Lula da Silva generó una expectativa de que la gestión social se tornara la marca del gobierno federal. Sin embargo, lo que se observó fue una continuidad de las prácticas gerencialistas en todos los campos, inclusive en lo que se refiere a las políticas sociales (Paes de Paula, 2005a).
Proposición del sujeto	Estimular el control social, informando mejor a la sociedad sobre las actividades desempeñadas por los IPPEM.		

Fuente: Elaboración propia basado en la entrevista [traducción propia de los informes].

Como se extrae del Cuadro 16, en relación con la pregunta orientadora 4, el Superintendente del IPEM/FORT apoya el logro del control social, tratando de alentarlo.

Sin embargo, evalúa que, en la práctica, muchas de las actividades de los órganos delegados son todavía desconocidas incluso por actores interesados en la supervisión, sintiendo la necesidad de informar mejor a la sociedad acerca de las actividades realizadas por los IPEM. Exactamente lo opuesto de lo que presenta Secchi (2009), argumentando que *accountability* es un término de difícil traducción al portugués, y que literalmente *accountability* significa la rendición de cuentas de quién era el responsable de una tarea para quien ha solicitado la tarea (relación entre el agente y el principal); la *accountability* puede ser considerada como la suma de los conceptos de rendición de cuentas, transparencia y control.

Por lo tanto, el Superintendente del IPEM/FORT muestra que, aun con las limitaciones presupuestarias, busca soluciones para satisfacer a la sociedad, asistiendo las demandas sociales dirigidas a él, en la medida de lo posible. Esta situación corrobora las pesquisas de Araújo (1998), para quien la *accountability*, aunque no tiene una traducción literal al portugués, puede ser considerada como la obligación de cada gobierno de rendición de cuentas del administrador público a la sociedad de como utiliza los recursos que se le confían para administrarlos en favor de la colectividad, de forma fiel, justa, objetiva y transparente.

Además, el Superintendente del IPEM/FORT, incluso con todos los obstáculos mencionados, ha estructurado el *Ombudsman* del órgano delegado, mediante el apoyo a la creación de este tipo de canales para la participación de la sociedad en la gestión pública. Sin embargo, señala que el Ayuntamiento no facilita su gestión cuanto a estructurar correctamente los sectores del IPEM, reconociendo la dificultad de estructurar estos canales de participación de la sociedad en la gestión pública. Esto está directamente relacionado con los estudios de Paes de Paula (2005a), afirmando que la victoria de Luís Inácio Lula da Silva generó una expectativa de que la gestión social se tornara la marca del gobierno federal, pero lo que se observó fue una continuidad de las prácticas gerencialistas en todos los campos, inclusive en lo que se refiere a las políticas sociales.

Para hacer frente a estos hechos, el Superintendente del IPEM/FORT propone el estímulo al control social, informando a la sociedad mejor acerca de las actividades realizadas por los IPEM.

Se presentan a continuación los datos referentes a la quinta pregunta orientadora:

Cuadro 17 - Entrevista-Piloto con el Superintendente del IPEM/FORT (parte 5 de 5)

Pregunta orientadora 5: Cuáles son las acciones realizadas para la efectucción del control social por medio de la auditoría de gestión gubernamental			
Informes	Grupos de análisis	Interpretaciones del investigador	Teorías/documentos
<i>El INMETRO, y la Auditoría, que son los ojos del INMETRO, tiene una función primordial, más que simplemente señalar los errores, señalar las buenas administraciones, y tratando de implementarlo en otros órganos de la Red. [...] Creo que la Auditoría, y el INMETRO en su conjunto, encontradas las necesidades de la Red, por ejemplo, dificultad de personal, creo que la Auditoría puede señalar esto y hacer gestión con el gobernante para desarrollar una solución al problema mencionado, porque si el servicio es malo, siempre salpica a todos los actores, en el gobernante, el INMETRO, en todo.</i>	- Superintendente del IPEM/FORT siente que hay posibilidad de llevar buenas prácticas de gestión para los órganos delegados por medio de la Auditoría.	- Superintendente del IPEM/FORT apoya el registro de buenas prácticas de gestión para llevarlas a los IPEM, lo que es posible por medio de auditorías de gestión (operacional).	Las auditorías operacionales contribuyen a la mejora del desempeño en los organismos auditados en la medida en que los organismos auditados pueden absorber las sugerencias recibidas y canalizarlas en el proceso de <i>accountability</i> interno. (Graciliano et al., 2010).
<i>En cuanto a la auditoría creo que es muy importante, creo que la presencia del INMETRO en los órganos delegados es de suma importancia, incluso para los servidores ver que esa cosa en la casa no está suelta, y muchas cosas que atribuyen al director sientan que es requisito del INMETRO, del órgano que delega las actividades, creo que la auditoría realmente tiene que ser firme, debe ser exhaustiva, yo suelo decir que creo que es genial que la auditoría mira lo que no hemos visto.</i>	- Superintendente del IPEM/FORT evalúa como positiva la realización de auditorías en los órganos delegados; - Superintendente del IPEM/FORT apunta la importancia de la auditoría verificar lo que la propia dirección no consiguió ver.	- Superintendente del IPEM/FORT reconoce que la auditoría gubernamental promueve <i>accountability</i> en los órganos de la RBMLQ-I; - Superintendente del IPEM/FORT defiende que la rendición de cuentas debe ser minuciosa.	Es incuestionable que la <i>accountability</i> está directamente relacionada con la auditoría de gestión gubernamental, porque es esta que informará al “delegante” (sociedad), de forma independiente, como los recursos están siendo utilizados por el “delegado” (administrador público) en beneficio de la sociedad, y como se está realizando la prestación de cuentas de esa delegación/responsabilidad (Araújo, 1998).
<i>La auditoría que se construye tiene que ser guiado, así, no sólo puntual, sino durante todo el año, creo que la auditoría debe sentir cuales son las debilidades de la Red, y crear documentos de orientación, ya sabes, por ejemplo, mira, ustedes tienen dificultades en esta área, simple.</i>	- Superintendente del IPEM/FORT apoya el carácter orientativo de las auditorías; - Él apunta que las direcciones deben ser hechas durante todo el año.	- Superintendente del IPEM/FORT reconoce que las auditorías pueden mejorar la administración; - Y defiende una mayor frecuencia de direcciones.	La auditoría de gestión gubernamental es un adecuado instrumento para optimizar los recursos públicos, apoyar el control social y asistir en la coordinación de actores en la mejoría del modelo de la administración pública brasileña (Torres, 2007).
Proposición del sujeto	Que la Auditoría tenga más diálogo con los gobernantes para resolver características atípicas.		

Fuente: Elaboración propia basado en la entrevista [traducción propia de los informes].

Como se extrae del Cuadro 17, en relación con la pregunta orientadora 5, el Superintendente del IPPEM/FORT considera que existe la posibilidad de traer buenas prácticas de gestión de los órganos delegados, apoyando el registro de estas prácticas para llevarlas a los IPPEM, lo que es posible a través de las auditorías de gestión (operacional).

Este hecho está directamente relacionado con las investigaciones de Graciliano et al. (2010), para quienes la suposición de que el control externo de la administración pública puede superar los meandros de la conformidad de los procedimientos, contribuyendo a la mejora del rendimiento en los organismos auditados, mediante auditorías operacionales, demuestra ser cierto en la medida en que los organismos auditados pueden absorber las sugerencias recibidas y canalizarlas en el proceso de *accountability* interno.

Así, el Superintendente del IPPEM/FORT evalúa lo positivo de la realización de auditorías en los órganos delegados, reconociendo que la auditoría gubernamental promueve la rendición de cuentas (*accountability*) en los órganos de la RBMLQ-I. Sin embargo, destaca también la importancia de la comprobación de auditoría que la propia dirección no pudo ver, argumentando que la disposición de las cuentas debe ser minuciosa.

Lo que es consistente con los estudios de Araújo (1998), para quien es incuestionable que la rendición de cuentas está directamente relacionada con la auditoría de gestión gubernamental, porque es esta que informará al “delegante” (sociedad), de forma independiente, como los recursos están siendo utilizados por el “delegado” (administrador público) en beneficio de la sociedad, y como se está realizando la prestación de cuentas de esa delegación de responsabilidad.

Además, el Superintendente del IPPEM/FORT apoya la naturaleza consultiva de las auditorías, reconociendo que puede mejorar la administración pública, señalando también que las directrices deberían hacerse durante todo el año, para defender su mayor frecuencia. Este reconocimiento puede verse en los estudios de Torres (2007), para quien la auditoría de gestión gubernamental es un instrumento adecuado para optimizar los recursos públicos, apoyar el control social y ayudar en la coordinación de los actores en la mejora del modelo de administración pública brasileña.

Para lidiar con estos hechos, el Superintendente del IPPEM/FORT propone que tenga más diálogo con los gobernantes para resolver lo que los dirigentes no pueden.

Se presentan a continuación los cuadros referentes a los datos extraídos de la 3ª entrevista-piloto, con la Superintendente de la SURRS, por medio de cada pregunta orientadora:

Cuadro 18 - Entrevista-Piloto con la Superintendente de la SURRS (parte 1 de 5)

Pregunta orientadora 1: Cómo se relacionan los sujetos de los órganos delegados del INMETRO			
Informes	Grupos de análisis	Interpretaciones del investigador	Teorías/documentos
<i>Y con respecto a la Red, absorbí algo de esta postura de la Cored de ayudar los IPEM, así que hago muchas licitaciones aquí, a la Red, hacemos entrenamiento para los profesionales de los IPEM, capacitación de tacógrafo para la Red, por lo que es realmente una colaboración que tenemos con los IPEM.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente de la SURRS apoya la gestión de los órganos delegados, incluso con la compra de equipamientos y realización de entrenamientos; - Ella ve los órganos como socios. 	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente de la SURRS participa activamente de la RBMLQ-I; - Superintendente de la SURRS se siente confortable en relación a los órganos delegados. 	En el modelo de gobernanza pública la función “coordinación” ocupa bastante lugar, porque el gobierno es reemplazado a coordinar todos los actores participantes en la formulación y ejecución de políticas públicas (Secchi, 2009).
<i>Y yo siempre trato de hacer, las demandas que no están directamente vinculadas a la Superintendencia, que se hagan por las áreas, con sus respectivas áreas allí en la sede. Si no hay respuesta, por último, hay un problema, entonces nosotros interferimos hablando directamente con el director, pero al principio yo pido que hagan directamente, después nosotros intervenimos, trato de interferir lo menos posible.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente de la SURRS busca descentralizar las actividades, de acuerdo con cada área técnica; - Superintendente de la SURRS busca interferir en las áreas sólo cuando es realmente necesario. 	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente de la SURRS, al buscar descentralizar las actividades, está enfatizando una característica del modelo de administración pública gerencial; - Ella incluso interfiere en el proceso cuando percibe que no va generar el resultado programado. 	En la administración pública gerencial, se han descentralizado las actividades con el pretexto de que los procesos podrían lograr mayor eficiencia, suponiendo que los políticos y los funcionarios públicos eran merecedores de limitado grado de confianza (Bresser-Pereira, 2006).
<i>[...] una gestión integrada con la sede del INMETRO, con el flujo constante de informaciones. Y ya que tenemos actividades de aplicación, no disponemos de las actividades de reglamento, entonces, todas las demandas que no están directamente en nuestro ámbito, yo transmito al Río.</i>	- Superintendente de la SURRS apunta que a la Superintendencia concierne apenas actividades de ejecución, repasando las estratégicas para la sede del INMETRO.	- Superintendente de la SURRS enfatiza que el modelo de gestión es estructurado en diferentes niveles organizacionales, donde algunos formulan y otros tantos ejecutan.	La administración pública gerencial propone una estructura administrativa con 4 sectores: el núcleo estratégico; las actividades exclusivas; los servicios no-exclusivos; y el sector de producción de bienes (Brasil, 1995).
Proposición del sujeto	Que la Superintendencia repase constantemente al equipo de la SURRS la relación de dependencia a la sede del INMETRO, de plena subordinación en relación con los requisitos técnicos y administrativos de la sede.		

Fuente: Elaboración propia basado en la entrevista [traducción propia de los informes].

Como se extrae del Cuadro 18, en relación con la pregunta orientadora 1, la Superintendente de la SURRS apoya la gestión de los órganos delegados, incluso con la compra de equipamientos y realización de entrenamientos, participando activamente de la RBMLQ-I, además de ver los órganos delegados como socios, se sintiendo a gusto en relación a ellos.

La Superintendente de la SURRS busca descentralizar las actividades, de conformidad con cada área técnica, haciendo hincapié en la descentralización, característica del modelo de administración pública gerencial, además de que busca interferir en áreas gerenciales sólo cuando es realmente necesario, lo que hace que interfiera en el proceso cuando se da cuenta de que no generará los resultados programados.

Esta situación, vivida por la entrevistada, puede entenderse mejor en el trabajo de Bresser-Pereira sobre la administración pública gerencial, cuando se explica que, con el objetivo de hacer que el genere más resultados – contrariamente al foco de la burocracia, que subrayaba los procesos –, para asistir a las demandas de la sociedad, este descentraliza las actividades destinadas a lograr una mayor eficiencia, suponiendo que los políticos y los funcionarios públicos son merecedores de limitado grado de confianza (Bresser-Pereira, 2006).

Además, la Superintendente de la SURRS indica que a la Superintendencia, que se encuentra en Porto Alegre-RS, pertenece sólo las actividades de aplicación, repasando las actividades estratégicas para la sede del INMETRO, en Río de Janeiro-RJ; destacando que el modelo de gestión está estructurado en diferentes niveles organizacionales, donde algunos formulan y otros tantos ejecutan las actividades.

Esta segmentación es coherente con las directrices del Plan Director de la Reforma del Aparato del Estado (PDRAE), para a esfera federal, a la esfera federal, donde estipula específicamente que la administración pública gerencial propone una estructura administrativa con 4 sectores: el núcleo estratégico; las actividades exclusivas; los servicios no exclusivos; y el sector de producción de bienes y servicios (Brasil, 1995).

Para hacer frente a estos hechos, la Superintendente de la SURRS propone la constante repase al equipo de la SURRS sobre la relación de dependencia a la sede del INMETRO, de plena subordinación en relación con los requisitos técnicos y administrativos de la sede, especialmente en relación con las orientaciones estratégicas formuladas por el núcleo estratégico del INMETRO, compuesto por su presidencia y directivos.

Se presentan a continuación los datos referentes a la segunda pregunta orientadora:

Cuadro 19 - Entrevista-Piloto con la Superintendente de la SURRS (parte 2 de 5)

Pregunta orientadora 2: Cuáles son los modelos de gestión empleados por los sujetos de los órganos delegados del INMETRO			
Informes	Grupos de análisis	Interpretaciones del investigador	Teorías/documentos
<i>El modelo de gestión, yo hice maestría [Derecho Público] en materia de descentralización administrativa, veo que este modelo de descentralización es un modelo muy eficiente porque delega las actividades de ejecución, pero mantiene el eje estructural con la sede, y la subordinación en relación con la sede sucede a los IPEM, de hecho, así que veo como un modelo exitoso.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente de la SURRS apoya el modelo de gestión practicado por el INMETRO en relación a la RBMLQ-I; - Superintendente de la SURRS evalúa el modelo de gestión como siendo un modelo exitoso. 	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente de la SURRS siente que la descentralización trae buenos resultados para el INMETRO; - Superintendente de la SURRS enfatiza que el control continúa con el INMETRO. 	Por medio del Decreto-Ley n.º 200/1967, los objetivos estaban relacionados a la delegación interna de poderes y a la descentralización de las decisiones obedeciendo a los siguientes principios-base: planificación, coordinación, descentralización, delegación de competencia y control (Castor, 2000).
<i>Un obstáculo es que la indicación política de los IPEM, la alternancia de actividades, las personas con el perfil que no están conectadas al área u otras propuestas distintas a la mejora de los órganos; más ha pasado, pero creo que en los últimos años ha disminuido en gran medida, ha mejorado con las exigencias, del plan de aplicación, plan de trabajo, así que realmente no puede poner a cualquiera, la ejecución está atada. [...] tiene varias prácticas de manera que presenten, pero que se incorporan en el sistema [SGI] no puedo recordar. Estas prácticas, en general, ayudan, y deben ser incorporadas en el SGI.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente de la SURRS no apoya el patrimonialismo en los órganos de la RBMLQ-I; - Superintendente de la SURRS apunta que las prácticas patrimonialistas en los órganos delegados ya fueron mayores, pero tienen disminuido bastante con las exigencias del modelo, conduciendo a buenas prácticas de gestión. 	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente de la SURRS apunta las indicaciones políticas como entrabe en la administración pública; - Ella reconoce la necesidad de incorporación de las buenas prácticas de gestión en el SGI. 	Mediante el desarrollo de la gestión social, se debe superar las disfunciones patrimonialistas y burocráticas aún presentes en el modelo organizacional de la administración pública brasileña; exigiendo transparencia en la gestión de los bienes públicos, así como la rendición de cuentas de los gestores públicos (Zwick et al., 2012).
<i>Veo este modelo como colaborativo, cooperativo, esta descentralización permite que el INMETRO tenga dedicación a otras áreas de la regulación, que forma parte del ámbito de aplicación, que sea liberado de las cuestiones ejecutivas, pero él no pierde la coordinación, porque todas las áreas se subordinan a la sede, las partes técnica, jurídica, administrativa también acaban siendo dirigidas a la sede.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente de la SURRS apunta que el modelo da autonomía de ejecución a los órganos delegados, pero la coordinación es del INMETRO. 	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente de la SURRS reconoce que el modelo es colaborativo, pero que hay una jerarquía de subordinación entre quien determina y quien ejecuta. 	El modelo gerencial adoptó la descentralización administrativa, para dar mayor autonomía a las agencias. Había separación entre política y administración (Abrucio, 2006).
Proposición del sujeto	Que los órganos delegados se utilicen más del Sistema de Gestión Integrada, sobre todo para insertar las buenas prácticas de gestión en el sistema.		

Fuente: Elaboración propia basado en la entrevista [traducción propia de los informes].

Como se extrae del Cuadro 19, en relación con la pregunta orientadora 2, la Superintendente de la SURRS apoya el modelo de gestión practicada por el INMETRO en relación a RBMLQ-I, sintiendo que la descentralización trae buenos resultados para el INMETRO; además de evaluar el modelo de gestión como un modelo de éxito, destacando que el control queda con el INMETRO.

Esto está directamente relacionado con los estudios de Castor (2000), cuando sugiere que, por medio del Decreto Ley n.º 200/1967 – que tomó el Estado como un sistema y fue el embrión de la reforma gerencialista –, los objetivos estaban relacionados a la delegación interna de poderes y a la descentralización de las decisiones obedeciendo a los siguientes principios-base: planificación, coordinación, descentralización, delegación de competencia y control.

La Superintendente de la SURRS no admite el patrimonialismo en los órganos de la RBMLQ-I, señalando las indicaciones políticas como estorbos en la administración pública. No obstante, señala que las prácticas patrimonialistas en los órganos delegados ya han sido mayor, pero ha disminuido notablemente con los requisitos del modelo, dando lugar a buenas prácticas de gestión, reconociendo la necesidad de su incorporación en el SGI.

Hecho de que corrobora los estudios de Zwick et al. (2012), cuando argumentan que, a través del desarrollo de la gestión social, se debe tratar de superar las disfunciones patrimonialistas y burocráticas todavía presentes en el modelo organizativo de la administración pública brasileña; cobrando por la transparencia en la administración de los bienes públicos, y también por la responsabilidad de los gestores públicos.

Además, la Superintendente de la SURRS apunta que el modelo otorga autonomía de ejecución para los órganos delegados, pero la coordinación es del INMETRO, reconociendo que el modelo es colaborativo, pero la coordinación es del INMETRO, reconociendo que el modelo se base en la colaboración, sino que existe una jerarquía de subordinación entre quien determina y quien ejecuta. Esta situación percibida por la entrevistada puede ser aclarada en estudios de Abrucio (2006), de que el modelo gerencial adoptó la descentralización administrativa, para dar mayor autonomía a los organismos, pero aún había la separación entre la política y la administración.

Para lidiar con estos hechos, la Superintendente de la SURRS propone que los gestores de los órganos delegados se utilicen más del Sistema de Gestión Integrada (SGI), especialmente para introducir las buenas prácticas de gestión en el sistema.

Se presentan a continuación los datos referentes a la tercera pregunta orientadora:

Cuadro 20 - Entrevista-Piloto con la Superintendente de la SURRS (parte 3 de 5)

Pregunta orientadora 3: Cuál es el significado de democratización de la gestión asignado por los sujetos			
Informes	Grupos de análisis	Interpretaciones del investigador	Teorías/documentos
<i>Entiendo que está mucho más participativa la presencia de los IPEM con el INMETRO, hasta esta semana tuvo un encuentro con el presidente, que no podía ir a la sesión plenaria en Bahía, por razones de salud, y él abrió la agenda el martes porque el personal estaba a punto de celebrar los 40 años del INMETRO el miércoles; [...] la reunión fue muy productiva, le gustaba las demandas de la Red, dará encaminamiento, entonces veo esto también como una práctica que ejemplifica ello, este modelo. Claro que la democracia tiene algunos límites, lo sé, pero pasar la opinión, aceptar la sugerencia ya es un paso adelante, y ser escuchado, ya es un gran logro.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente de la SURRS apoya la participación de todos en la gestión pública; - Superintendente de la SURRS evalúa que las oportunidades de participación tienen se incrementado cada vez más. 	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente de la SURRS espera una gestión compartida, con más participación; - Superintendente de la SURRS siente un cambio en el nivel de abertura política de la administración del INMETRO. 	La etiqueta “ <i>governance</i> ” denota pluralismo, en el sentido de que diferentes actores tienen o deberían tener el derecho de influir en la construcción de políticas públicas. Implícitamente, esta definición se traduce en un cambio de la función del Estado (menos jerárquico y menos monopolista) en la solución de problemas públicos (Secchi, 2009: 358).
<i>Debería estar más atado el nombramiento de los directores, en el acuerdo, que tuvieran un perfil más amigable con las actividades de los IPEM, no sé si resolvería, un perfil o más técnico, o con un cierto tipo de experiencia, pública, de todos modos; porque hoy sólo el criterio de "si tiene un borrón y cuenta nueva, puede ser nombrado," pero a veces es una persona así, pero no tiene el perfil.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente de la SURRS no apoya el patrimonialismo en los órganos de la RBMLQ-I; - Ella apunta que muchos dirigentes, mismo siendo “ficha limpia”, no tienen el perfil o experiencia compatible. 	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente de la SURRS apunta las indicaciones políticas como entrabe en la administración pública; - Pero reconoce que es necesario mejorar los criterios de indicación a los cargos de confianza. 	Incluso combatida por los gobiernos desde los años 30, todavía no han logrado apartar las prácticas patrimonialistas de la administración pública brasileña completamente, de modo que se pueda cada vez más democratizarla (Zwick et al., 2012).
<i>Hemos tenido otro caso que él quería hacer campaña política en órgano, y tenemos la incautación de los productos, aplica multas en los negocios, y cómo se lo quiere hacer campaña política aplicando sanción en la empresa; y justo lo que pasó, él [el dirigente] no aplicó sanciones, los productos no fueron aprehendidos, para no hacer daño, para no perder votos, son casos antiguos, que no vimos suceder más, pero puede suceder, es susceptible a este tipo de personas.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente de la SURRS apunta casos en que el dirigente usaba el órgano como plataforma política para el gobernador de su provincia. 	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente de la SURRS, al apuntar casos en que el dirigente usaba el órgano como plataforma política, está enfatizando herencias negativas del patrimonialismo en la administración pública brasileña. 	DaMatta (1980), Santos (1993), Costa (2007), entre otros autores, apuntan para los aspectos culturales arraigados en la cultura organizacional y en la cultura brasileña, históricamente presentes en las instituciones brasileñas, como el patrimonialismo, el autoritarismo y la caudillaje local.
Proposición del sujeto	Que el INMETRO mejore los criterios para la indicación de cargos de confianza.		

Fuente: Elaboración propia basado en la entrevista [traducción propia de los informes].

Como se extrae del Cuadro 20, en relación con la pregunta orientadora 3, la Superintendente de la SURRS apoya la participación de todos en la gestión pública, con la esperanza de que la gestión sea compartida, con una mayor participación. Ella estima que las posibilidades de participación han crecido cada vez más, con la sensación de un cambio en el nivel de apertura política de la administración de INMETRO.

Esto está directamente relacionado con los estudios de Leonardo Secchi (2009), para quien la etiqueta “*governance*” denota pluralismo, en el sentido de que diferentes actores tienen o deberían tener el derecho de influir en la construcción de políticas públicas. Implícitamente, esta definición se traduce en un cambio de la función del Estado (menos jerárquico y menos monopolista) en la solución de problemas públicos.

Así, la Superintendente de la SURRS reafirma que no admite el patrimonialismo en los órganos de la RBMLQ-I, señalando una vez más las indicaciones políticas como obstáculo en la administración pública, apuntando aún que muchos líderes, incluso siendo “ficha limpia”, no tiene el perfil o experiencia compatible, reconociendo que es necesario mejorar los criterios para la indicación de cargos de confianza. Esta postura es coherente con las investigaciones de Zwick et al. (2012), para quienes todavía no han conseguido mover completamente las prácticas patrimonialistas de la administración pública brasileña, incluso combatida por los gobiernos desde los años 30, con la intención de que cada vez más se pueda democratizarla.

Además, la Superintendente de la SURRS apunta casos en que el dirigente usaba el órgano como plataforma política para el gobernador de su estado, destacando los legados negativos del patrimonialismo en administración pública brasileña.

Este hecho confirma los estudios de DaMatta (1980), Santos (1993), Costa (2007), entre otros autores, sobre los aspectos culturales arraigados e históricamente presentes en las instituciones brasileñas, como el patrimonialismo, el autoritarismo y la caudillaje local.

Para hacer frente a estos hechos, la Superintendente de la SURRS propone insertarse, en la cláusula del acuerdo, la designación de directores condicionada a la previa aprobación del nombre por el INMETRO, en conjunción con el perfil del indicado a dirigente de cada órgano delegado, para que se busque, además de evitar las prácticas patrimonialistas, mejorar la cooperación en la gestión de la RBMLQ-I.

Se presentan a continuación los datos referentes a la cuarta pregunta orientadora:

Cuadro 21 - Entrevista-Piloto con la Superintendente de la SURRS (parte 4 de 5)

Pregunta orientadora 4: Cuáles son las prácticas de gestión social sustentadas por los sujetos en relación con la transparencia			
Informes	Grupos de análisis	Interpretaciones del investigador	Teorías/documentos
<i>Veo que tenemos una gran participación social, que tenemos aquí en la Superintendencia los multiplicadores para el consumo, que dan muchas conferencias a entidades como Fecomercio, asociaciones, de forma gratuita, en realidad tratando de salir de la oficina, fuera de nuestra oficina, e ir a la calle, ya sabes, tenemos varias campañas, concientización, sobre todo porque no implica costos, sólo implica voluntad, interés, ya sabes, una campaña, una mejora, el progreso social, por fin, nos vemos allí, pero se puede mejorar.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente de la SURRS apoya la realización del control social; - Ella evalúa que, en la práctica, todavía se puede realizar mucho más actividades sociales, principalmente porque no envuelven costo, envuelve sólo voluntad, interese en hacer. 	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente de la SURRS siente la necesidad del estímulo al control social; - Apunta las los intentos de la SURRS salir de la sede en actividades que van al encuentro de la sociedad. 	Para que los ciudadanos puedan desempeñar el control social, o sea, su participación en la administración pública en forma efectiva, es necesario que estén desplegados y reciban orientación sobre cómo pueden ser fiscalizadores del gasto público. (CGU, Brasil, 2012: 9).
<i>Es una práctica constante la cuestión de la transparencia, que había antes de la Ley de Transparencia, y ahora tiene mucho más después de la ley, es todo, todo, todo abierto, incluyendo nuestros salarios están en la Internet, en nuestra página web, es para hacerlo, vamos a hacer ahora. [...] recibo mucha gente, todos los fabricantes de tacógrafos, todos los modelistas de pista, [...] la Fecomércio, con las principales redes de pequeñas empresas, [...] también tengo interacción con otros organismos, ANP, Procon, finalmente, interactúan bastante, ahora todo con el registro, todos con acta de presencia. Lo que depende de nosotros ya lo implementamos.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente de la SURRS busca asistir las demandas sociales a ella dirigidas, incluso recibiendo varias asociaciones de fabricantes y consumidores. 	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente de la SURRS enfatiza la importancia de la transparencia en la gestión, que debe ser favorecida por el propio gestor. 	La gestión social se caracteriza como las acciones del poder público que se ejecutan con la participación de la sociedad civil en un proceso en el cual la hegemonía de las acciones tiene naturaleza intersubjetiva, donde las partes interesadas en la decisión, en la acción del interés público, son los participantes en el proceso de toma de decisiones (Tenório y Saravia, 2007).
<i>Cuando recibimos [denuncia] directamente, nosotros orientamos que tienen que ser remitidas al Defensor del Pueblo, para que tengamos el registro, hemos tratado todo por el Ombudsman, tenemos un 0800 aquí es llamada gratuita, y que se convirtió en 0800, para el personal llamar verdaderamente, antes era el número pagado.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente de la SURRS apoya los canales de participación de la sociedad en la gestión pública, como la Defensoría del Pueblo [Ombudsman]. 	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente de la SURRS defiende las prácticas de control social. 	Los controles están en constante evolución, pasando a elaborar no sólo acciones punitivas, sino, principalmente, las acciones correctivas en la búsqueda para el combate a la corrupción y el fortalecimiento del control social en el país (Oleiro et al., 2008).
Proposición del sujeto	Expandir el contacto con la sociedad, ampliando las acciones orientativas.		

Fuente: Elaboración propia basado en la entrevista [traducción propia de los informes].

Como se extrae del Cuadro 21, en relación con la pregunta orientadora 4, la Superintendente de la SURRS apoya la realización del control social, sintiendo la necesidad de estimularlo.

Sin embargo, evalúa que, en la práctica, incluso se puede lograr mucho más en las actividades sociales, principalmente porque no implican costo, involucran sólo deseo, interés por hacerlo, señalando los intentos de la SURRS en salir de la sede para actividades que se cumplen con la sociedad.

Lo que la entrevistada dice cumple con las directrices de la CGU, que indican que, a fin de que los ciudadanos puedan desempeñar eficazmente el control social, entendido como la participación ciudadana en la gestión pública, es necesario que sean movilizados y reciban orientación sobre cómo pueden ser fiscalizadores del gasto público (Brasil, 2012).

Por lo tanto, la Superintendente de la SURRS procura atender las demandas sociales a ella dirigidas, incluyendo la recepción de varias asociaciones de fabricantes y consumidores, enfatizando la importancia de la transparencia en la gestión, que debería ser promovida por el propio gestor.

Lo que es consistente con los estudios de Tenório y Saravia (2007), para quien la gestión social se caracteriza como las acciones del poder público que se ejecutan con la participación de la sociedad civil, donde las partes interesadas en la decisión, en la acción de interés público, son los participantes en el proceso de toma de decisiones.

Además, la Superintendente de la SURRS apoya los canales de participación de la sociedad en la gestión pública, como la Defensoría del Pueblo (*Ombudsman*), defendiendo las prácticas de control social; pero señala que estos canales aún deben mejorar, destacando que ya han evolucionado mucho en la última década, si se compara con las anteriores. Esto está directamente relacionado con los estudios de Oleiro et al. (2008), al constatar que los controles están en constante evolución, especialmente en las últimas décadas, no sólo con medidas punitivas, pero principalmente con acciones correctivas en la búsqueda para el combate a la corrupción y el fortalecimiento del control social en el país.

Para lidiar con estos hechos, la Superintendente de la SURRS propone la expansión del contacto con la sociedad, ampliando las acciones orientativas y mejorando cada vez más los canales de participación de la sociedad en la gestión pública.

Se presentan a continuación los datos referentes a la quinta pregunta orientadora:

Cuadro 22 - Entrevista-Piloto con la Superintendente de la SURRS (parte 5 de 5)

Pregunta orientadora 5: Cuáles son las acciones realizadas para la efectuación del control social por medio de la auditoría de gestión gubernamental			
Informes	Grupos de análisis	Interpretaciones del investigador	Teorías/documentos
<i>En cuanto asistimos toda la red, servimos a la Cored, asistimos otras áreas del INMETRO, la sede, tenemos más procesos, por lo que sufrimos más control, ya sea de Auditoría Interna, CGU, TCU, finalmente, estoy ordenando gastos, y voy a decir que no es fácil porque, digamos, poco de orientación y un montón de exigencia, tenemos que volver porque nos cobrarán, ya veces algunas auditorías terminan de estar lejos, no se acercan a la práctica, pero que sí del documento, del formalismo. [...] para nosotros es siempre una posibilidad de crecimiento, porque cuanto más nos cobran, vamos mejorar, y creo que otras provincias también podrían mejorar mucho si realmente tuvieran una exigencia como con nosotros, eso es todo.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente de la SURRS apunta que es un desafío estar a la cabeza de una unidad gestora, y que tiene de estar siempre se perfeccionando debido al control. 	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente de la SURRS siente dificultades como ordenadora de gastos, por creer que el control algunas veces es formalista y poco práctico. 	[...] la ampliación del control social, rendición de cuentas de los agentes públicos, y una mayor transparencia son esenciales para la ciudadanía (Corbari, 2004).
<i>Creo que da para descubrir esta cuestión de la obtención de resultados, tanto para la sociedad, cuanto para el servidor; se puede implementar como servidor va a través de él, al igual que la actividad del servidor en sí, la formación, el nivel de sobrecarga o no, del servidor, las herramientas, que son capaces o no de realizar la actividad para lograr aquellos números allí, y lo que para llegar a esos números va a la sociedad.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente de la SURRS apoya la gestión con base en resultados; - Superintendente de la SURRS apunta que es necesario verificar como los resultados están siendo alcanzados y cuales sus verdaderos impactos para la sociedad. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ella defiende la utilización de herramientas del gerencialismo; - Pero reconoce que también hay problemas en ese modelo, al apuntar la posibilidad de los números en sí no necesariamente representar algo para la sociedad. 	La administración pública gerencial presenta insuficiencias en traer técnicas y prácticas derivadas del sector privado, además descuidar de las cuestiones políticas y de democratización del Estado (Kissler y Heidemann, 2006).
<i>Por la Cored y por la Diraf, sí, ya veo el enfoque a los resultados, ya está desde 2011 con enfoque en los resultados, es hay regreso, pero la auditoría no ha vislumbrado, centrándose más en el proceso. Creo que en realidad la auditoría debe cambiar el enfoque a los resultados.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente de la SURRS apoya el carácter orientativo de las auditorías; - Ella apunta que las orientaciones deben ser hechas durante todo el año. 	<ul style="list-style-type: none"> - Superintendente de la SURRS reconoce que las auditorías pueden mejorar la administración; - Y defiende una mayor frecuencia de orientaciones. 	La auditoría de gestión es una evolución de la auditoría de regularidad. En esta, la gestión es que se evalúa cuanto a su rendimiento/resultados a la sociedad, más allá de cumplir con la ley. (Silva, 2009).
Proposición del sujeto	Que la Auditoría proporcione más orientación a los órganos y cambie su foco para resultados.		

Fuente: Elaboración propia basado en la entrevista [traducción propia de los informes].

Como se extrae del Cuadro 22, en relación con la pregunta orientadora 5, la Superintendente de la SURRS indica que es un desafío estar delante de una unidad de gestión, y que tiene que siempre estar mejorando debido al control social, sintiendo dificultades como ordenadora de gastos, porque piensa que el control institucional es a veces formalista y poco práctico.

Esto está directamente relacionado con las investigaciones de Corbari (2004), argumentando que la expansión del control social, de la responsabilidad de los agentes públicos, y la búsqueda de una mayor transparencia son cuestiones esenciales para la construcción de la ciudadanía, además de estar vinculadas con la necesidad de hacer frente a la corrupción en la esfera pública.

Así, la Superintendente de la SURRS apoya la gestión basada en los resultados, defendiendo el uso de herramientas del gerencialismo. No obstante, también señala que es necesario revisar la forma en que los resultados están siendo alcanzados y cuáles son sus impactos reales para la sociedad, reconociendo que también hay problemas en este modelo de gestión, al mismo tiempo que señala la posibilidad de que los números en sí no representan necesariamente algo a la sociedad.

Tal percepción encuentra apoyo en los estudios de Kissler y Heidemann (2006), para quienes la administración pública gerencial presentó insuficiencias en traer técnicas y prácticas del sector privado para la administración pública, además de descuidar de las cuestiones políticas y de democratización del Estado.

Además, la Superintendente de la SURRS apoya el carácter orientativo de las auditorías, reconociendo que puede mejorar la administración pública, señalando también que las directrices deberían hacerse durante todo el año, para defender su mayor frecuencia; lo que es coherente con los estudios de Silva (2009), cuando afirma que la auditoría de gestión es una evolución de la auditoría de regularidad, y en esta, los administradores públicos es que se evalúan, diferente de la auditoría de gestión, donde la gestión es que es evaluada por su desempeño y resultados a la sociedad, además de hacer cumplir la ley.

Para hacer frente a estos hechos, la Superintendente de la SURRS propone que la auditoría proporcione más orientación a los órganos y cambie su foco para resultados, con la difusión de las buenas prácticas administrativas, haciendo circular actualizaciones legales, y realizando campañas nacionales de la Auditoría, en asociación con la CORED y con los propios órganos delegados.

Vale la pena subrayar una vez más que los cuadros de análisis de las entrevistas-piloto permanecieron en esta tesis, y los ajustes metodológicos fueron realizados después de estas, para mostrar cómo las categorías fueron construidas y el aprendizaje en el uso del método. Los ajustes metodológicos sólo fueron incorporados a partir de la 4ª entrevista.

En vista de que, a partir de este punto, las tres categorías del estudio ya estaban sistematizadas, se ha pasado a analizar los informes de las entrevistas con los sujetos – realizadas durante el año 2014 – con base en las categorías en cuestión, se eliminando la columna ‘Teorías/documentos’, ya que la vinculación entre las entrevistas-piloto con la base teórica y la investigación documental ya había sido realizada para sistematizar dichas categorías. Esta opción se alinea con el método elegido, que es la reducción sociológica, se interpretando los informes mediante el círculo hermenéutico.

Se presentan a continuación los cuadros referentes a los datos extraídos de la 4ª entrevista, realizada con el Auditor-Sénior de la AUDIN, por medio de cada pregunta orientadora:

Cuadro 23 - Entrevista con el Auditor-Sénior de la AUDIN (parte 1 de 5)

Pregunta orientadora 1: Cómo se relacionan los sujetos de los órganos delegados del INMETRO	
Informes	Interpretaciones del investigador
<i>Con respecto a los auditados, creo que les falta una mirada con más atención a los trabajos de la auditoría, una mayor consideración en términos de cumplimiento de lo que se requiere [...] cada órgano tiene su particularidad y a veces tardan un poco utilizar estas herramientas, así que hay una resistencia en ciertos órganos en el desarrollo, en la búsqueda del progreso y mejora.</i>	- El Auditor-Sénior de la AUDIN percibe la falta de consideración al trabajo de auditoría, por parte de los auditados, cuanto al cumplimiento de lo que es solicitado.
<i>Mientras que diversos órganos de la Red ya se movilizaron para utilizar el SGI, algunos órganos han hecho una resistencia y esto repercute en la mejora de la gestión, la mejora entre la relación del INMETRO con los órganos de la Red en términos de control, de la mejora de los controles, que también dificulta un poco y también refleja el hecho del INMETRO no cobrar, porque debe requerir al órgano delegado exactamente que todos se desarrollen de manera uniforme.</i>	- Indica la necesidad de más control en el relacionamiento del INMETRO con los órganos de la Red; - Ve la falta de cobranza del INMETRO, de utilizar su poder jerárquico para con los órganos delegados.
<i>En cuanto a la Red, creo que los grandes cambios que sucedieron fueron con el SGI, el plan de trabajo, de aplicación, todo esto fue un gran avance en términos de gestión, de Red, porque en el pasado no tenían estas herramientas y la dificultad era demasiada.</i>	- Enfatiza que hubo avances en la RBMLQ-I, sobre todo cuanto a la gestión de la Red por medio del Sistema de Gestión Integrada del INMETRO (SGI).
Proposición del sujeto	El INMETRO debe exigir de los órganos delegados que cumplan con las normas y utilicen las herramientas de gestión, para que todos puedan se desarrollar uniformemente.

Fuente: Elaboración propia basado en la entrevista [traducción propia de los informes].

Como se extrae del Cuadro 23, en relación con la pregunta orientadora 1, el Auditor-Sénior de la AUDIN refuerza la categoría ‘Condicionantes de la herencia patrimonialista’, enunciada por la condicionante del personalismo, pues percibe la falta de consideración al trabajo de auditoría, por parte de los auditados, cuanto al cumplimiento de lo que es solicitado.

Por otro lado, en cuanto a la categoría ‘Disfunciones prácticas de la burocracia’, no se hace explícita por el Auditor-Sénior de la AUDIN, porque, por el contrario, indica la necesidad de mayor control en la relación del INMETRO con los órganos de la Red, considerando la falta de cobranza del INMETRO, de utilizar su poder jerárquico para con los órganos delegados.

El Auditor-Sénior de la AUDIN también no hace explícita la categoría ‘Lógica instrumental del gerencialismo’, porque ve el contrario, destacando que ha habido avances en al RBMLQ-I – especialmente con la gestión de la Red por el Sistema de Gestión Integrada.

El Auditor-Sénior de la AUDIN propone que el INMETRO debe exigir de los órganos delegados que cumplan las normas y utilicen plenamente las herramientas de gestión integrantes del modelo, de modo que todos puedan se desarrollar uniformemente.

Se presentan los datos referentes a la segunda pregunta orientadora:

Cuadro 24 - Entrevista con el Auditor-Sénior de la AUDIN (parte 2 de 5)

Pregunta orientadora 2 Cuáles son los modelos de gestión empleados por los sujetos de los órganos delegados del INMETRO		
Informes	Interpretaciones del investigador	Identificación de las categorías
<i>El Río Grande del Sur es lo que hace un mejor uso del control interno, en términos de RRHH, patrimonio, supervisión. San Pablo también dispone de controles avanzados, en términos de trabajar uniforme. [...] Pero la mayoría del Norte y Nordeste son más complicadas en términos de control, la falta de ellos.</i>	- El Auditor-Sénior de la AUDIN, no obstante apoyar la uniformización de los controles internos, apunta entabes en su implementación en los órganos de las regiones Norte y Nordeste del Brasil.	Condicionantes de la herencia patrimonialista: trazas del “coronelismo” (‘caudillismo’) todavía presentes en algunas regiones del Norte y Nordeste del Brasil
<i>Por lo que yo sé de estas sesiones plenarias, es una reunión de todos ellos o algunos que son elegidos para participar sobre lo que está sucediendo en la red, lo que necesita mejorar, que está desarrollando uno puede ser bueno para todos, buscan esta estandarización.</i>	- Defiende la búsqueda de más uniformización en las actividades de los órganos delegados de la Red para mejorar su gestión.	Disfunciones prácticas de la burocracia: no explicitada por el sujeto
<i>Tiene las dos caras, los órganos que dieron sus testimonios, y la cosa ha evolucionado, y en ciertas situaciones a veces llega una oferta; y algunas veces esto no sucede, no va hacia adelante, por lo que he oído de ambos lados.</i>	- Enfatiza que hay una variación en la implementación de las decisiones tomadas en conjunto.	Lógica instrumental del gerencialismo: oscilación entre distintos polos
Proposición del sujeto	El INMETRO realmente haga suceder todo lo que es puesto en cuestión, en persecución de la mejora continua para todos los involucrados en el modelo de gestión de la RBMLQ-I.	

Fuente: Elaboración propia basado en la entrevista [traducción propia de los informes].

Como se extrae del Cuadro 24, en relación con la pregunta orientadora 2, el Auditor-Sénior de la AUDIN refuerza la categoría ‘Condicionantes de la herencia patrimonialista’, enunciada por la condicionante del “coronelismo” (‘caudillismo’), porque, aun que ofrezca apoyo a la uniformización de los controles internos, señala los obstáculos encontrados en su aplicación por los órganos de las regiones Norte y Nordeste.

Ya cuanto a la categoría ‘Disfunciones prácticas de la burocracia’, no se hace explícita por el Auditor-Sénior de la AUDIN, pues defiende la búsqueda de una mayor uniformidad en las actividades de los órganos delegados de la Red, para mejorar su gestión.

Por otra parte, el Auditor-Sénior de la AUDIN explicita la categoría ‘Lógica instrumental del gerencialismo’, destacando que existe una variación en la aplicación de las decisiones tomadas en conjunto, con el reconocimiento de que las decisiones adoptadas a través de este modelo oscilan entre distintos polos.

El Auditor-Sénior de la AUDIN propone que el INMETRO realmente haga suceder todo lo que se ponga en el orden del día, buscando la mejora continua para todos los involucrados en el modelo de gestión de la RBMLQ-I.

Se presentan a continuación los datos referentes a la tercera pregunta orientadora:

Cuadro 25 - Entrevista con el Auditor-Sénior de la AUDIN (parte 3 de 5)

Pregunta orientadora 3: Cuál es el significado de democratización de la gestión asignado por los sujetos		
Informes	Interpretaciones del investigador	Identificación de las categorías
<i>A veces, en el Sur y Sureste no es necesario estirarse mucho en las evaluaciones; en varios órganos del Norte y Nordeste que tenemos que hacer esto, debido a la debilidad, falta de control, relajación en cumplir de la ley.</i>	- El Auditor-Sénior percibe fragilidades y falta de control con las leyes en los órganos de las regiones Norte y Nordeste.	Condicionantes de la herencia patrimonialista: debilidades de la democracia
<i>La auditoría interna es muy preocupada de ver el control interno regular, tal como es y se mantiene una situación uniforme, por lo que hoy la visión de auditoría no puede ir mucho más allá de eso, ella realmente se centra en la regularidad de los procedimientos, gastos, controles internos, y no la gestión.</i>	- Apunta que la auditoría interna foca la regularidad y los controles internos de los procesos de gastos, además de verificar la uniformización de los procedimientos, pero no evalúa la gestión en general.	Disfunciones prácticas de la burocracia: no explicitada por el sujeto
<i>Sobre la base de las campañas que se hacen, creo que es precisamente para satisfacer estas demandas de la sociedad, es un reflejo de lo que la sociedad necesita en términos de seguridad. Así que en algunas áreas internas del INMETRO, creo que se trata de proteger a la sociedad también; [...] eles ven la particularidad de cada provincia.</i>	- Indica que el INMETRO realiza campañas para atender las demandas de la sociedad, viendo la particularidad de cada Provincia de la Federación.	Lógica instrumental del gerencialismo: no explicitada por el sujeto
Proposición del sujeto	Que la auditoría cambie más su enfoque a resultados (auditoría de gestión), pasando de la auditoría de regularidad para la auditoría de gestión gubernamental.	

Fuente: Elaboración propia basado en la entrevista [traducción propia de los informes].

Como se extrae del Cuadro 25, en relación con la pregunta orientadora 3, el Auditor-Sénior de la AUDIN refuerza la categoría ‘Condicionantes de la herencia patrimonialista’, enunciada por la condicionante debilidades de la democracia, pues percibe fragilidades y falta de control en los órganos de las regiones Norte y Nordeste, especialmente en lo que respecta a cumplir con todas las leyes aplicables.

Por otro lado, en cuanto a la categoría ‘Disfunciones prácticas de la burocracia’, no se hace explícita por el Auditor-Sénior de la AUDIN, porque indica que la auditoría interna se centra en la regularidad y los controles internos de los procesos de gasto, además de verificar la normalización de procedimientos y estándares, típicos de la burocracia weberiana.

La categoría ‘Lógica instrumental del gerencialismo’ también no se hace explícita por el Auditor-Sénior de la AUDIN, porque ve el contrario, indicando que el INMETRO realiza campañas para satisfacer las demandas de la sociedad, viendo la particularidad de cada Provincia de la Federación, lo que se aproxima a las redes de gobernanza, originadas del modelo gerencialista.

El Auditor-Sénior de la AUDIN cree que la solución a la herencia negativa del patrimonialismo sería que la auditoría cambiara más su enfoque a resultados, pasando de la auditoría de regularidad de la auditoría de gestión gubernamental.

Se presentan a continuación los datos referentes a la cuarta pregunta orientadora:

Cuadro 26 - Entrevista con el Auditor-Sénior de la AUDIN (parte 4 de 5)

Pregunta orientadora 4: Cuáles son las prácticas de gestión social sustentadas por los sujetos en relación con la transparencia		
Informes	Interpretaciones del investigador	Identificación de las categorías
<i>En cuanto a la transparencia de la administración de los IPEM, creo que hoy en día las cosas han mejorado, todo está muy orientado, con transparencia, creo que la preocupación del propio órgano delegado es mostrar lo que están haciendo en la sociedad.</i>	- El Auditor-Sénior de la AUDIN indica que hubo mejoras cuanto a la transparencia de la administración de los IPEM.	Trazas de la gestión societal: categoría emergente explicitada por los sujetos
<i>Por supuesto, no todos, pero la gran mayoría, incluso en los propios sitios del instituto, que se ve allí cada campaña, en tiempo de Pascua, Día de los Niños, que cada instituto hará en la verificación hacia adelante, de trabajo.</i>	- Enfatiza que cada campaña del INMETRO en las provincias es previamente planeada y los procedimientos están disponibles en los sitios <i>web</i> .	Trazas de la gestión societal: categoría emergente explicitada por los sujetos
<i>La empresa cuenta con una herramienta completa, si quiere ponerse en contacto con el órgano para realizar cualquier reclamación, tiene el Ombudsman, y ayuda mucho. Hay algunos que ni siquiera saben que tienen.</i>	- Apunta la existencia de canales de participación de la sociedad en la gestión pública, destacando la herramienta del Ombudsman del INMETRO.	Trazas de la gestión societal: categoría emergente explicitada por los sujetos
Proposición del sujeto	Que los órganos delegados propaguen más el <i>Ombudsman</i> , en los sitios <i>web</i> , coches, carpetas y ferias.	

Fuente: Elaboración propia basado en la entrevista [traducción propia de los informes].

Como se extrae del Cuadro 26, en relación con la pregunta orientadora 4, el Auditor-Sénior de la AUDIN no explicita ninguna de las tres categorías definidas con base en el cruce de las entrevistas-piloto con la fundamentación teórica, pero explicita la categoría emergente ‘Trazas de la gestión societal’, porque indica que ha habido mejoras en cuanto a la transparencia de la administración de los IPEM.

Todavía respecto a la categoría ‘Trazas de la gestión societal’, se ve reforzada por el Auditor-Sénior de la AUDIN al subrayar que cada campaña del INMETRO en las provincias es previamente planeada y los procedimientos están disponibles para la sociedad en los sitios *web* de los órganos delegados.

Además, el sujeto entrevistado señala la existencia de canales de participación de la sociedad en la gestión pública, destacando la herramienta del *Ombudsman* del INMETRO, enfatizando la existencia de canales que estimulan una mayor articulación con la sociedad.

El Auditor-Sénior de la AUDIN propone que los órganos delegados propaguen más el *Ombudsman*, en los sitios *web*, coches oficiales, además de hacer unas carpetas y distribuirlas en las ferias donde los IPEM participan.

Se presentan a continuación los datos referentes a la quinta pregunta orientadora:

Cuadro 27 - Entrevista con el Auditor-Sénior de la AUDIN (parte 5 de 5)

Pregunta orientadora 5: Cuáles son las acciones realizadas para la efectucción del control social por medio de la auditoría de gestión gubernamental		
Informes	Interpretaciones del investigador	Identificación de las categorías
<i>Divulgar a la sociedad como cada institución pública está actuando, trabajando, desarrollando sus actividades, y esto debería ocurrir incluso con más frecuencia, pero creo que si no se controla, no funciona, a menos que tenga una ley que requiere, la cosa no sucede, ahí va a partir de cada director querer mostrar a la sociedad cada trabajo que hace.</i>	- El Auditor-Sénior de la AUDIN percibe que la divulgación de las actividades realizadas por los órganos delegados a la sociedad depende mucho de cada gestor.	Condicionantes de la herencia patrimonialista: personalismo
<i>Cuanto más podamos lograr nuestro trabajo planificado y ver cómo el administrador está utilizando el recurso que está destinado para el órgano delegado de forma regular, en el servicio a la sociedad, esto se refleja en cómo la sociedad ve a ese órgano.</i>	- Indica la importancia del planeamiento de los trabajos y de la verificación de la regularidad en la ejecución de las actividades delegadas, sobre todo en relación a la sociedad.	Disfunciones prácticas de la burocracia: no explicitada por el sujeto
<i>Es una particularidad, cada órgano tiene sus problemas, sus ventajas y desventajas, algunos permiten mejorar más, otros son más complicados, a pesar de la planificación, por el volumen de problemas, a veces ni siquiera podemos cumplir un planeamiento deseado.</i>	- Enfatiza que hay problemas para cumplir lo que fue planeado debido a las particularidades de los órganos.	Lógica instrumental del gerencialismo: problemas de motivación de los servidores en el alcance de los objetivos
Proposición del sujeto	Que el INMETRO cobre de los órganos delegados, mediante el convenio, que tengan que mostrar a la sociedad como están trabajando y ejerciendo sus actividades.	

Fuente: Elaboración propia basado en la entrevista [traducción propia de los informes].

Como se extrae del Cuadro 27, en relación con la pregunta orientadora 5, el Auditor-Sénior de la AUDIN refuerza la categoría ‘Condicionantes de la herencia patrimonialista’, enunciada por la condicionante del personalismo, porque, incluso apoya la difusión de las actividades llevadas a cabo por los órganos delegados, percibe que depende mucho de cada gestor.

Ya en cuanto a la categoría ‘Disfunciones prácticas de la burocracia’, no se hace explícita por el Auditor-Sénior de la AUDIN, al indicar la importancia del planeamiento de los trabajos y de la verificación de la regularidad en la ejecución de las actividades delegadas, sobre todo para la sociedad, señalando elementos de la gestión societal.

Por otra parte, el Auditor-Sénior de la AUDIN explicita la categoría ‘Lógica instrumental del gerencialismo’, resaltando que hay problemas para cumplir con lo que fue planeado debido a las peculiaridades de los órganos, lo que puede estar relacionado con los problemas de motivación de los servidores en el logro de las metas, descritos en la literatura.

El entrevistado propone que el INMETRO cobre de los órganos delegados, mediante el convenio, que tengan que mostrar a la sociedad como están trabajando y ejerciendo sus actividades, señalando para una gestión más articulada con la sociedad.

Así, se presentan a continuación los cuadros referentes a los datos extraídos de la 5ª entrevista, con el Auditor-Pleno de la AUDIN, por medio de cada pregunta orientadora:

Cuadro 28 - Entrevista con el Auditor-Pleno de la AUDIN (parte 1 de 5)

Pregunta orientadora 1: Cómo se relacionan los sujetos de los órganos delegados del INMETRO		
Informes	Interpretaciones del investigador	Identificación de las categorías
<i>Siempre me relacioné bien con todos ellos. Nunca he tenido un problema con cualquier auditor ni auditado y por lo tanto comprendo. Siempre he actuado con gran transparencia y he demostrado muy claramente que los objetivos de la auditoría es la corrección, ¿sabes? Luego, con los colegas siempre demostrando también, cuando coordinador.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - El Auditor-Pleno de la AUDIN posee un buen relacionamiento con los equipos de auditoría y los órganos auditados; - Procura demostrar transparencia y clareza en su actividad profesional. 	Condicionantes de la herencia patrimonialista: no explicitada por el sujeto
<i>Porque la auditoría está compuesta por las teorías, que son las leyes, las prácticas de auditoría, pero hay una cosa que todos los normativos de auditoría siempre citan que es el sentimiento del auditor, el feeling. Y para tener ese feeling realmente sólo con el tiempo.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Indica la necesidad de seguir los procedimientos de auditoría; - Ve los requisitos técnicos por encima del <i>feeling</i>, pues apunta que este sólo ven con el tiempo. 	Disfunciones prácticas de la burocracia: ritualismo
<i>Pocos auditores, poca experiencia, y mucho trabajo, demanda. Así que el trabajo tuvo que adaptarse a esta realidad, poco auditor y experiencia, y mucho trabajo y exigencia.</i>	- Enfatiza la instrumentalización del trabajo, con la realidad exigiendo muchos resultados con pocas personas.	Lógica instrumental del gerencialismo: instrumentalización de la gestión
Proposición del sujeto	Pasará el conocimiento de los auditores experimentados para los nuevos, además de la creación de procedimientos de auditoría de gestión gubernamental más adaptados a la realidad.	

Fuente: Elaboración propia basado en la entrevista [traducción propia de los informes].

Como se extrae del Cuadro 28, en relación con la pregunta orientadora 1, el Auditor-Pleno de la AUDIN no puntualiza la categoría ‘Condicionantes de la herencia patrimonialista’, pues tiene una buena relación con los equipos de auditoría y los organismos auditados, tendente a demostrar la transparencia y la claridad en su actividad profesional.

Por otro lado, en cuanto a la categoría ‘Disfunciones prácticas de la burocracia’, está enunciada por el Auditor-Pleno de la AUDIN, reforzando la disfunción del ritualismo, porque indica la necesidad de seguir los procedimientos de auditoría, viendo los requisitos técnicos por encima del *feeling*, como si en los comienzos todos fueran ritualistas.

El Auditor-Pleno de la AUDIN aclara también la categoría ‘Lógica instrumental del gerencialismo’, para subrayar la instrumentalización del trabajo por las herramientas del gerencialismo, con la realidad requiriendo muchos resultados con pocas personas.

Así, el Auditor-Pleno de la AUDIN propone el traspaso de los conocimientos de los auditores experimentados para los nuevos, más allá de la creación de procedimientos de auditoría de gestión gubernamental más adaptados a la realidad del trabajo.

Se presentan los datos referentes a la segunda pregunta orientadora:

Cuadro 29 - Entrevista con el Auditor-Pleno de la AUDIN (parte 2 de 5)

Pregunta orientadora 2 Cuáles son los modelos de gestión empleados por los sujetos de los órganos delegados del INMETRO		
Informes	Interpretaciones del investigador	Identificación de las categorías
<i>El INMETRO sufre por cuestiones políticas, que allí, en ciertos estados, donde los grupos industriales que tienen una fuerza, ¿sabes?, mucho más grande, pueden imponer una voluntad por lo INMETRO. [...] que se mueva o mejore este modelo actual, que existe en virtud del modelo de gestión política en el país, donde, de hecho, los partidos políticos ponen a las personas que más les convengan.</i>	- El Auditor-Pleno de la AUDIN identifica fuertes influencias políticas en los órganos delegados, incluso de las industrias locales, sugiriendo que se cambie el modelo de gestión política en el Brasil.	Condicionantes de la herencia patrimonialista: clientelismo y despotismo local
<i>Sí, se observa que durante los últimos años, el modelo, se estaba moviendo inicialmente a una cuestión jurídica, a saber, porque las leyes de acompañamiento del acuerdo fueron creadas para dar una transparencia, curioso que las leyes fueron creadas para dar mayor transparencia, aumentar el control sobre los convenios, que es un instrumento jurídico, ¿sabes?</i>	- Llama la atención que, para se dar transparencia a una legislación, se ha creado una otra legislación.	Disfunciones prácticas de la burocracia: formalismo y virtuosismo normativo
<i>El INMETRO da este otro modelo de gestión, del seguimiento de gestión allí, a través de un sistema que se ha puesto en marcha, creo que se gana realmente con el SGI.</i>	- Evalúa que se gana con la implementación del Sistema de Gestión Integrada del Inmetro (SGI).	Lógica instrumental del gerencialismo: no explicitada por el sujeto
Proposición del sujeto	Que haya un cambio en el modelo de gestión de la administración pública brasileña, y que se realice una reforma política en el país.	

Fuente: Elaboración propia basado en la entrevista [traducción propia de los informes].

Como se extrae del Cuadro 29, en relación con la pregunta orientadora 2, el Auditor-Pleno de la AUDIN refuerza la categoría ‘Condicionantes de la herencia patrimonialista’, enunciada por las condicionantes del clientelismo y del despotismo local, ya que identifica fuertes influencias políticas en los órganos delegados, incluyendo de las industrias locales.

Además, la categoría ‘Disfunciones prácticas de la burocracia’ también es enunciada por el Auditor-Pleno, reforzando las disfunciones del formalismo y virtuosismo normativo, para llamar la atención sobre el hecho de que, a fin de brindar transparencia a una legislación, se ha creado una otra legislación.

Por otra parte, el Auditor-Pleno de la AUDIN no puntualiza la categoría ‘Lógica instrumental del gerencialismo’, pues evalúa que se gana con la aplicación del Sistema de Gestión Integrada del Inmetro (SGI), herramienta que sigue principios del gerencialismo.

El Auditor-Pleno de la AUDIN propone que se cambie el modelo de gestión de la administración pública brasileña, y que haya una reforma política en el país, lo que el sujeto cree ser la única forma de resolver los problemas políticos en Brasil.

Se presentan a continuación los datos referentes a la tercera pregunta orientadora:

Cuadro 30 - Entrevista con el Auditor-Pleno de la AUDIN (parte 3 de 5)

Pregunta orientadora 3: Cuál es el significado de democratización de la gestión asignado por los sujetos		
Informes	Interpretaciones del investigador	Identificación de las categorías
<i>En teoría, los grupos, comités, la razón de ser de ellos es muy interesante, tendría todo para funcionar, pero, es lamentable, las cuestiones políticas partidistas han subido a los intereses mismo técnicos; en este encuentro de tecnología, me di cuenta muy claramente, cuando querían discutir cuestiones técnicas [...] el acuerdo es que tiene que ser más claro.</i>	- El Auditor-Pleno de la AUDIN identifica que, en la práctica, aún hay una fuerte influencia de los partidos políticos en el modelo del INMETRO con la RBMLQ-I, siendo necesario cambiar el convenio para aclarar las reglas.	Condicionantes de la herencia patrimonialista: debilidades de la democracia
<i>Así que es difícil, ya sabes, porque nos damos cuenta de que los grupos, tienen buenos intereses, para poder mejorar la gestión de los procesos, pero los problemas políticos de nuevo se superponen al interés técnico, de la institución, y de allí, sólo obstaculiza.</i>	- Apunta que, mismo con buenas intenciones cuanto a mejorar la gestión de los procesos, los grupos gestores de la Red ponen las cuestiones políticas arriba de las técnicas.	Disfunciones prácticas de la burocracia: burocracia patrimonialista
<i>El órgano alega que se trata de una autarquía de la Provincia y que no se requiere, sin embargo, quiera el acuerdo exigir, que no está obligado a utilizar el SGI en su totalidad en virtud del gobierno, de las leyes provinciales, etc., con el gobierno provincial, utiliza mínimamente lo que le conviene en el SGI.</i>	- No obstante apoyar el SGI, enfatiza que los órganos delegados buscan formas de no utilizarlo en su totalidad, alegando que deben atender también otros procedimientos provinciales.	Lógica instrumental del gerencialismo: descuido de las cuestiones políticas
Proposición del sujeto	Que el INMETRO perfeccione el convenio, mejorando sus reglas y las tornando más claras.	

Fuente: Elaboración propia basado en la entrevista [traducción propia de los informes].

Como se extrae del Cuadro 30, en relación con la pregunta orientadora 3, el Auditor-Pleno de la AUDIN refuerza la categoría ‘Condicionantes de la herencia patrimonialista’, explicitada por la condicionante debilidades de la democracia, tal como identifica que, en la práctica, todavía hay fuertes influencias partidistas en el modelo de relacionamiento del INMETRO con la RBMLQ-I.

Además, en cuanto a la categoría ‘Disfunciones prácticas de la burocracia’, es enunciada por el Auditor-Pleno de la AUDIN, porque señala que, aunque sea con buenas intenciones, como para mejorar la gestión de los procesos, los grupos gestores de la Red ponen las cuestiones políticas por encima de las técnicas, las obstaculizando, lo que caracteriza la burocracia patrimonialista.

El Auditor-Pleno de la AUDIN también explicita la categoría ‘Lógica instrumental del gerencialismo’, porque, no obstante apoyar el SGI, subraya que los órganos delegados están buscando maneras para no utilizarlo en su totalidad, alegando que deben cumplir también con otros procedimientos provinciales. El modelo gerencialista falla al descuidar las cuestiones políticas.

El sujeto propone que el INMETRO perfeccione el convenio, mejorando sus reglas y las tornando más claras, para lograr el mayor interés, que es la defensa de la sociedad.

Se presentan a continuación los datos referentes a la cuarta pregunta orientadora:

Cuadro 31 - Entrevista con el Auditor-Pleno de la AUDIN (parte 4 de 5)

Pregunta orientadora 4: Cuáles son las prácticas de gestión social sustentadas por los sujetos en relación con la transparencia		
Informes	Interpretaciones del investigador	Identificación de las categorías
<i>Cuando se sube otro nivel, que es el nivel de la gestión., del presidente y de la institución, del órgano, en cuyo caso había algunos allí, “vistiendo la camiseta” de los partidos de oposición al gobierno federal, es una barrera.</i>	- El Auditor-Pleno identifica que gestores ligados a partidos de oposición al actual partido del gobierno federal representan barreras a la gestión.	Condicionantes de la herencia patrimonialista: debilidades de la democracia
<i>Uno se da cuenta de que los intereses cambian, de acuerdo con el nivel dentro del IPPEM, cuando me encargo de un asunto en particular con el personal técnico, entienden, inmediatamente se ponen a disposición, se dan cuenta de lo que puede hacerse por el trabajo.</i>	- Enfatiza que el personal técnico de los IPPEM sigue más las directrices que el personal de los cargos políticos, cuanto al logro de los objetivos y la disposición de informaciones.	Disfunciones prácticas de la burocracia: no explicitada por el sujeto
<i>Cuando existe transparencia, no es de adentro hacia afuera, es decir, no hay un procedimiento establecido por el propio órgano, a la sociedad, sino que es más bien la sociedad, a través de las provincias de todos los órganos, que lo requiere, y deben hacer. Así que es un servicio, un requisito de la sociedad.</i>	- Apunta que sólo hay transparencia en la gestión de los IPPEM cuando estos son obligados a hacerlo, sobre todo cuando los gobiernos provinciales exigen acciones de los órganos en ese sentido.	Lógica instrumental del gerencialismo: descuido en cuanto a la democratización del Estado
Proposición del sujeto	Reafirma que el INMETRO perfeccione el convenio, mejorando sus reglas, para tornar la gestión de los IPPEM más transparente.	

Fuente: Elaboración propia basado en la entrevista [traducción propia de los informes].

Como se extrae del Cuadro 31, en relación con la pregunta orientadora 4, el Auditor-Pleno refuerza la categoría ‘Condicionantes de la herencia patrimonialista’, enunciada por las debilidades de la democracia, al identificar gestores vinculados a partidos de oposición al actual partido del gobierno federal representando obstáculos a la gestión.

Por otro lado, el Auditor-Pleno de la AUDIN no puntualiza la categoría ‘Disfunciones prácticas de la burocracia’, al subrayar que el personal vinculado a las actividades técnicas desarrolladas por los IPEM sigue más las directrices que el personal de las posiciones políticas, en cuanto al alcance de los objetivos y la provisión de información, valorando la profesionalización técnica.

Ya cuanto a la categoría ‘Lógica instrumental del gerencialismo’, se hace explícita por el Auditor-Pleno de la AUDIN, pues apunta que sólo hay transparencia en la gestión de los IPEM cuando son obligados a hacerlo, especialmente cuando los gobiernos provinciales requieren acciones de los órganos en ese sentido. El modelo gerencial descuida las acciones de democratización del Estado.

El Auditor-Pleno de la AUDIN reafirma que el INMETRO debe perfeccionar el convenio, mejorando sus reglas, para tornar la gestión de los IPEM más transparente.

Se presentan a continuación los datos referentes a la quinta pregunta orientadora:

Cuadro 32 - Entrevista con el Auditor-Pleno de la AUDIN (parte 5 de 5)

Pregunta orientadora 5: Cuáles son las acciones realizadas para la efectucción del control social por medio de la auditoría de gestión gubernamental		
Informes	Interpretaciones del investigador	Identificación de las categorías
<i>Tenemos 4 años de SGI [...] en el INMETRO, el mayor problema, el más complicado de comprender, es que el INMETRO es el gestor del sistema, es el propietario del sistema, pero la sede misma no lo utiliza mucho el SGI.</i>	- El Auditor-Pleno apunta que el INMETRO exige que los IPEM utilicen el SGI, pero internamente pocos sectores de la Sede lo utilizan.	Condicionantes de la herencia patrimonialista: debilidades de la democracia
<i>Simplemente el INMETRO siga la legislación, que por lo menos los informes de auditoría estén disponibles en Internet. Eso es todo, sería una gran cosa, un gran avance, asistir al control social, cumplir con lo que exige la ley.</i>	- Indica la importancia del INMETRO hacer disponible los informes de auditoría en la internet, por ser una exigencia del sistema legal.	Disfunciones prácticas de la burocracia: no explicitada por el sujeto
<i>Ahora, con el SGI facilitó nuestro trabajo previo a la auditoría. Ya se puede hacer una pre-auditoría, una auditoría a distancia. Así que en este punto, hemos avanzado mucho, ¿sabes? Pero en otros, es precisamente esta cuestión de procedimiento, auditoría de resultados, pienso que retrocedió mucho.</i>	- Enfatiza que el SGI facilitó el trabajo de pre-auditoría, siguiendo las tendencias de los órganos de control, y que todavía necesita avanzar en términos de auditoría de resultados.	Lógica instrumental del gerencialismo: no explicitada por el sujeto
Proposición del sujeto	Que el INMETRO filtre las informaciones del SGI y las ponga a disposición en su sitio web, para apoyar y posibilitar la efectucción del control social.	

Fuente: Elaboración propia basado en la entrevista [traducción propia de los informes].

Como se extrae del Cuadro 32, en relación con la pregunta orientadora 5, el Auditor-Pleno de la AUDIN refuerza la categoría ‘Condicionantes de la herencia patrimonialista’, enunciada por las debilidades de la democracia, señalando que el INMETRO exige que los IPEM utilicen el SGI, pero internamente pocos sectores de la Sede lo utilizan.

En cuanto a la categoría ‘Disfunciones prácticas de la burocracia’, no se hace explícita por el Auditor-Pleno de la AUDIN, porque, al contrario, indica la importancia del INMETRO hacer disponibles los informes de auditoría en la *internet*, por ser un requisito del sistema jurídico.

Además, el Auditor-Pleno de la AUDIN también no explicita la categoría ‘Lógica instrumental del gerencialismo’, subrayando que el SGI facilitó el trabajo de pre-auditoría, siguiendo las tendencias de los órganos de control, y que sigue siendo necesario avanzar en términos de la auditoría de resultados.

El Auditor-Pleno propone que o INMETRO filtre las informaciones del SGI y las ponga a disposición en su sitio *web*, para apoyar y posibilitar la efectucción del control social.

Así, se presentan a continuación los cuadros referentes a los datos extraídos de la 6ª entrevista, con el Auditor-Especialista de la AUDIN, por medio de cada pregunta orientadora:

Cuadro 33 - Entrevista con el Auditor-Especialista de la AUDIN (parte 1 de 5)

Pregunta orientadora 1: Cómo se relacionan los sujetos de los órganos delegados del INMETRO		
Informes	Interpretaciones del investigador	Identificación de las categorías
<i>Sí, la gente de carrera que viene de largo del tiempo la relación es la misma, las nuevas personas que vienen y entran, la relación es totalmente diferente, porque principalmente por la falta de comprensión de lo que realmente es el INMETRO, también lo son las personas que vienen con posiciones políticas, [...] trae un cierto malestar.</i>	- El Auditor-Especialista de la AUDIN percibe que las personas que ingresan en el INMETRO por medio de cargos políticos, por no conocer bien la institución, traen cierta incomodidad para los servidores por sus decisiones personales.	Condicionantes de la herencia patrimonialista: personalismo
<i>Las relaciones de hoy son mucho entre los jefes, desde la alta dirección para la alta dirección, el cuerpo mismo que hace funcionar, hay una cierta distancia, creo que la barrera de hoy entre Cored y la Red sería el máximo acercamiento entre el cuerpo funcional del INMETRO y de los IPEM.</i>	- Indica que el relacionamiento con los órganos se da más por medio de los cargos de confianza, en detrimento de la aproximación de los servidores del INMETRO con servidores de los órganos delegados.	Disfunciones prácticas de la burocracia: rigidez jerárquica
<i>Hay algunas veces que señalan para los administradores tengan la posición de lo que está sucediendo, son los buenos puntos de allí, ese es el plan de aplicación, el SGI y el plan de trabajo, por lo que hay aspectos muy positivos de la Cored con la Red.</i>	- Enfatiza que hay puntos positivos en la Coordinación de la Red con los órganos delegados, sobre todo cuanto a la gestión a través del Sistema de Gestión Integrada (SGI).	Lógica instrumental del gerencialismo: no explicitada por el sujeto
Proposición del sujeto	Que el INMETRO forje relaciones más estrechas con la Red, que hoy se dan mucho más entre los jefes de que entre los servidores.	

Fuente: Elaboración propia basado en la entrevista [traducción propia de los informes].

Como se extrae del Cuadro 33, en relación con la pregunta orientadora 1, el Auditor-Especialista de la AUDIN refuerza la categoría ‘Condicionantes de la herencia patrimonialista’, explicitada por la condicionante del personalismo, porque entiende que las personas que entran en el Inmetro mediante posiciones políticas, ya que no están muy familiarizadas con la institución, por sus decisiones personales aportan cierta incomodidad para los servidores.

En cuanto a la categoría ‘Disfunciones prácticas de la burocracia’, también se hace explícita, pues indica que el relacionamiento del INMETRO con los órganos se da más por medio de los cargos de confianza, en detrimento de la aproximación de los servidores del INMETRO con servidores de los órganos delegados, caracterizando la rigidez jerárquica.

Por otro lado, no establece la categoría ‘Lógica instrumental del gerencialismo’, porque ve el contrario, subrayando que hay puntos positivos en la Coordinación de los órganos delegados, especialmente con respecto al uso del Sistema de Gestión Integrada (SGI).

El Auditor-Especialista de la AUDIN propone que el INMETRO forje relaciones más estrechas con la Red, que hoy se dan mucho más entre gerentes que entre los servidores.

Se presentan los datos referentes a la segunda pregunta orientadora:

Cuadro 34 - Entrevista con el Auditor-Especialista de la AUDIN (parte 2 de 5)

Pregunta orientadora 2 Cuáles son los modelos de gestión empleados por los sujetos de los órganos delegados del INMETRO		
Informes	Interpretaciones del investigador	Identificación de las categorías
<i>Es muy relativa la cuestión de mejorar, depende en gran medida de cómo la alta dirección ve, porque si no hay un compromiso y una visión tanto de abajo hacia arriba como de arriba hacia abajo continuará tal cual "Haz lo que digo y olvide lo que sabe ", y tiene muchas gerencias que llevan de esa manera.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - El Auditor-Especialista de la AUDIN identifica la necesidad del cambio de informaciones entre los niveles jerárquicos; - Apunta que muchos gestores trabajan de forma autoritaria. 	Condicionantes de la herencia patrimonialista: autoritarismo
<i>No porque no sé bien por mí, no estoy muy cerca, pero en el comité hace unos años mostraban la misma debilidad de reunirse y estar cumpliendo con las fechas allí ya pre programadas anualmente, reunidos, se discutían, pero no salía de la teoría; así que no veo mucho éxito en estos comités no.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Indica flaquezas en los comités de gestión de la Red, que se reúnen periódicamente, cuanto a las decisiones no ocurrieren en la práctica, apenas se cumpliendo formalidades. 	Disfunciones prácticas de la burocracia: formalismo
<i>[...] como siempre oímos hablar de las reuniones, es que no se discute, es informativa, por lo que a menudo se llega a intentar exponer algunas necesidades, algunas ideas y usted fue a aquella reunión a ser informado de lo que será.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Enfatiza que no hay mucho espacio para discusiones más profundas en las reuniones de la Red, siendo la mayoría de ellas a menudo informativas. 	Lógica instrumental del gerencialismo: instrumentalización de la gestión
Proposición del sujeto	Que el INMETRO mejore las interacciones entre quien formula y quien realiza, con intercambio de información subiendo y hacia abajo entre los niveles jerárquicos, de dos vías.	

Fuente: Elaboración propia basado en la entrevista [traducción propia de los informes].

Como se extrae del Cuadro 34, en relación con la pregunta orientadora 2, el Auditor-Especialista de la AUDIN refuerza la categoría ‘Condicionantes de la herencia patrimonialista’, explicitada por la condicionante del autoritarismo, al apuntar que muchos gestores trabajan de manera autoritaria, sin un intercambio de información entre los niveles jerárquicos.

En cuanto a la categoría ‘Disfunciones prácticas de la burocracia’, también se hace explícita, indicando las deficiencias en los comités de gestión la Red, que se reúnen periódicamente, sobre las decisiones que no se producen en la práctica, sólo se cumpliendo formalidades, caracterizando la disfunción del formalismo.

Además, el Auditor-Especialista de la AUDIN explicita la categoría ‘Lógica instrumental del gerencialismo’, subrayando que no hay mucho espacio para profundizar los debates en las reuniones de la Red, siendo la mayoría de ellas sólo informativas.

El Auditor-Especialista de la AUDIN propone que el INMETRO mejore las interacciones entre quien formula y quien ejecuta, con el intercambio de información entre niveles jerárquicos ascendentes y descendentes, de dos vías.

Se presentan a continuación los datos referentes a la tercera pregunta orientadora:

Cuadro 35 - Entrevista con el Auditor-Especialista de la AUDIN (parte 3 de 5)

Pregunta orientadora 3: Cuál es el significado de democratización de la gestión asignado por los sujetos		
Informes	Interpretaciones del investigador	Identificación de las categorías
<i>Mi visión en el curso de mi tiempo en el INMETRO con la divulgación de las actividades del INMETRO podría decir hoy que ha evolucionado [...] la divulgación del Inmetro, la televisión, en los medios de comunicación, en los equipos que usted ve bien transparente, juguetes, cualquier cosa que usted compra hoy usted ve allí sello Inmetro y las divulgaciones, así que sólo veo un crecimiento muy fuerte.</i>	- El Auditor-Especialista de la AUDIN percibe que las actividades del INMETRO tienen amplio alcance sobre los productos comprados por las personas, además del aumento de la transparencia en las divulgaciones.	Condicionantes de la herencia patrimonialista: no explicitada por el sujeto
<i>Cuando la auditoría al menos una vez al año, está guiando, señalando los errores, las fallas en el procedimiento tanto en el área técnica y el área administrativa, y que señala en los informes donde se están teniendo algunas mejoras en su procedimiento interno.</i>	- Apunta que la auditoría interna contribuye para la identificación de fallas y mejoras en los procedimientos internos de los órganos delegados.	Disfunciones prácticas de la burocracia: no explicitada por el sujeto
<i>La Red recibe, tiene sus reuniones con la Cored, regionales, plenarias, pero la auditoría, que es una de las principales guías de la Red, está en el órgano sólo una vez al año, y últimamente ni una vez al año, ya no teniendo más personal suficiente para cubrir las necesidades de la Red.</i>	- Enfatiza el aumento de la demanda de trabajo, pero con equipo reducido, con la realidad exigiendo muchos resultados con pocas personas.	Lógica instrumental del gerencialismo: inadecuaciones de prácticas oriundas del sector privado
Proposición del sujeto	Realizar un estudio comparativo anual de cómo los IPEM están se desarrollando, y se puede elaborar un indicador de la atención a las demandas de la sociedad.	

Fuente: Elaboración propia basado en la entrevista [traducción propia de los informes].

Como se extrae del Cuadro 35, en relación con la pregunta orientadora 3, el Auditor-Especialista de la AUDIN no puntualiza la categoría ‘Condicionantes de la herencia patrimonialista’. Percibe el contrario, que las actividades del INMETRO tienen amplio alcance sobre las personas, además de una mayor transparencia en las divulgaciones.

En cuanto a la categoría ‘Disfunciones prácticas de la burocracia’, también no se hace explícita por el Auditor-Especialista de la AUDIN, pues ve el inverso, señalando que la auditoría interna contribuye a la identificación de errores y mejoras en los procedimientos internos de los órganos, lo que se aproxima a las características de la burocracia de Weber.

Por otra parte, el Auditor-Especialista de la AUDIN enuncia la categoría ‘Lógica instrumental del gerencialismo’, destacando el aumento de la demanda de trabajo, pero con equipo reducido, con la realidad exigiendo muchos resultados con pocas personas. Esto puede caracterizarse como inadecuaciones, en el sector público, de prácticas del sector privado.

Propone la realización de un estudio comparativo anual de cómo los IPEM están se desarrollando, elaborando un indicador de la atención a las demandas de la sociedad.

Se presentan a continuación los datos referentes a la cuarta pregunta orientadora:

Cuadro 36 - Entrevista con el Auditor-Especialista de la AUDIN (parte 4 de 5)

Pregunta orientadora 4: Cuáles son las prácticas de gestión social sustentadas por los sujetos en relación con la transparencia		
Informes	Interpretaciones del investigador	Identificación de las categorías
<i>El modelo de gestión del gobierno federal es simplemente, vamos a hablar de teoría, muy bueno, muy bien en teoría, pero en la práctica puedo decir que tiene mucho que desear, ya que cuando vamos a hablar de realidades donde toda esa gestión es entregada en manos de políticos, y los políticos no están interesados en mantener una línea.</i>	- El Auditor-Especialista de la AUDIN indica que el modelo de gestión del gobierno federal es muy bueno en la teoría. Sin embargo, expone las articulaciones políticas inadecuadas en la actuación de su propia organización.	Condicionantes de la herencia patrimonialista: personalismo y debilidades de la democracia expuestos en la actuación de la organización
<i>Cuando se trata del INMETRO, órgano muy técnico, es un órgano que trabaja sobre normas y procedimientos, y un factor importante es que trabaja en la protección del consumidor, trabaja para la sociedad.</i>	- Enfatiza que el INMETRO es un órgano bastante técnico, pero que sus normas y procedimientos están vueltos para la sociedad.	Trazas de la gestión societal: categoría emergente explicitada por el sujeto
<i>Los IPEM deberían ser vistos de una manera diferente, verse de una manera responsable a la vez de indicar una persona para un puesto dentro de un IPEM, porque es una gran responsabilidad, trabajamos para la sociedad y la sociedad exige y siempre se le cobrará, si no dispone de una persona para responder a la sociedad, sólo tendrá que empeorar la propia imagen del INMETRO.</i>	- Apunta la necesidad de las indicaciones para los cargos políticos de los IPEM ser hechas con más responsabilidad, considerando que esas personas tendrán que dar respuestas a la sociedad.	Lógica instrumental del gerencialismo: descuido en cuanto a la democratización del Estado
Proposición del sujeto	En la Red tendrían que ser respetados, por lo menos, requisitos previos para la indicación de personas a los puestos de dirección, de modo que la gestión pudiera fluir mejor.	

Fuente: Elaboración propia basado en la entrevista [traducción propia de los informes].

Como se extrae del Cuadro 36, en relación con la pregunta orientadora 4, el Auditor-Especialista de la AUDIN refuerza la categoría ‘Condicionantes de la herencia patrimonialista’, porque indica que el modelo de gestión del gobierno federal está muy bien en teoría, pero en la práctica los políticos no mantienen la línea de acción del modelo, pero de sus intereses personales, lo que puede ser caracterizado por el personalismo.

Por otro lado, el entrevistado no puntualiza la categoría ‘Disfunciones prácticas de la burocracia’, al subrayar que, aunque sea un órgano bastante técnico, sus reglas y procedimientos están orientados a la sociedad. Aquí se vio el sujeto rescatar, entre los objetivos de la organización, trazas de la gestión societal, explicitando la categoría emergente.

Ya la categoría ‘Lógica instrumental del gerencialismo’ es explicitada, señalando la necesidad de las indicaciones a las posiciones políticas de los IPEM ser realizadas con más responsabilidad, mientras que estas personas tendrán que dar respuestas a la sociedad.

Cree que, para que la gestión pudiera fluir mejor, en la Red tendrían que ser respetados, por lo menos, prerrequisitos para la indicación de personas a puestos de dirección.

Se presentan a continuación los datos referentes a la quinta pregunta orientadora:

Cuadro 37 - Entrevista con el Auditor-Especialista de la AUDIN (parte 5 de 5)

Pregunta orientadora 5: Cuáles son las acciones realizadas para la efectucción del control social por medio de la auditoría de gestión gubernamental		
Informes	Interpretaciones del investigador	Identificación de las categorías
<i>Cómo puede la sociedad satisfacerse con este tipo de gobierno que no cumple con las necesidades de la sociedad, y por sus propios intereses, están allí juntitos estrechamente para poder hacer su propia ley y asistir sus caprichos.</i>	- El Auditor-Especialista de la AUDIN transfiere para los gobernantes del país la responsabilidad de la actuación de su organización con respecto a la articulación con la sociedad.	Condicionantes de la herencia patrimonialista: debilidades de la democracia que se reflejan en la organización
<i>La sociedad exigir es un derecho, y el otro lado, que son las autoridades, es pensar en su carácter de ciudadano, si él que estuviera en el otro lado como él aceptaría, si fuera su familia que había de someterse a una necesidad, en función de un hospital público que no funciona, en función de una escuela pública que funciona precariamente, y otros sectores públicos.</i>	- Indica la importancia del derecho que los ciudadanos tienen de exigir servicios públicos que atiendan a las necesidades de la sociedad, no aceptando que las autoridades incumplan sus deberes.	Disfunciones prácticas de la burocracia: no explicitada por el sujeto
<i>Las manifestaciones [populares] son más que justas, excluyendo las de violencia, que también son asimismo cosas políticas, de opositores políticos que promueven este tipo de agitación para denigrar la imagen de A o B, pero en realidad la insatisfacción de la sociedad es general en todos los segmentos.</i>	- Enfatiza que la sociedad está insatisfecha con los políticos y segmentos públicos, y que las manifestaciones populares, de un modo general son justas con respecto a sus insatisfacciones cuanto a los servicios públicos.	Lógica instrumental del gerencialismo: descuido de las cuestiones políticas en la gestión
Proposición del sujeto	Que las autoridades tengan carácter, personalidad, principios, condiciones de oír lo que la sociedad necesita y tiene que decir.	

Fuente: Elaboración propia basado en la entrevista [traducción propia de los informes].

Como se extrae del Cuadro 37, en relación con la pregunta orientadora 5, el Auditor-Especialista de la AUDIN refuerza la categoría ‘Condicionantes de la herencia patrimonialista’, enunciada por las debilidades de la democracia. Importante destacar que el sujeto transfiere para los gobernantes del país la responsabilidad por la actuación de su propia organización en relación a la articulación con la sociedad.

En cuanto a la categoría ‘Disfunciones prácticas de la burocracia’, no se hace explícita, al indicar el derecho de los ciudadanos en cobrar servicios públicos que satisfagan las necesidades de la sociedad, no aceptando que las autoridades incumplan sus deberes.

Por otra parte, el Auditor-Especialista de la AUDIN explicita la categoría ‘Lógica instrumental del gerencialismo’, enfatizando que la sociedad, en general, está descontenta con los políticos y segmentos públicos, y que las manifestaciones populares son justas en cuanto a su insatisfacción con los servicios públicos, lo que puede estar relacionado con el descuido de las cuestiones políticas en la gestión, característica del modelo gerencialista.

El Auditor-Especialista de la AUDIN defiende que las autoridades tengan carácter, personalidad, principios, para escuchar lo que la sociedad necesita y tiene que decir.

Así, se presentan a continuación los cuadros referentes a los datos extraídos de la 7ª entrevista, con el Auditor-Técnico de la AUDIN, por medio de cada pregunta orientadora:

Cuadro 38 - Entrevista con el Auditor-Técnico de la AUDIN (parte 1 de 5)

Pregunta orientadora 1: Cómo se relacionan los sujetos de los órganos delegados del INMETRO		
Informes	Interpretaciones del investigador	Identificación de las categorías
<i>No tuve ningún problema, supe de colegas que tenían, pero hasta ahora no he tenido ningún problema con el auditado. Algunos de repente no aceptan mucho cuando se pregunta sobre una cuestión política que está en juego allí.</i>	- El Auditor-Técnico de la AUDIN garantiza que nunca tuvo problema con los auditados, pero sabe de colegas que tuvieron, con cierta política.	Condicionantes de la herencia patrimonialista: debilidades de la democracia
<i>Usted se sienta con él y explica los fundamentos de la legislación, le muestra, mire, usted está haciendo así, la ley dice que lo haga así, ¿entiendes? Ay, resulta que, porque cuando uno muestra que es un error de Derecho, aceptan, y no viene con grosería y no se trata de nada. Nunca tuve un problema.</i>	- Indica la necesidad seguir a la letra lo que manda la legislación, siempre la evidenciando al auditado para confirmar donde se equivoca.	Disfunciones prácticas de la burocracia: no explicitada por el sujeto
<i>Nunca tuve ningún problema con el auditado. Cuando voy a hablar, tal vez de repente, se sugiere que se trata de una manera de expresarse y el camino que conduce a la entidad auditada, ¿verdad? Si sabes hablar con él, tratando de explicar, en la legislación y todo, él entiende, si eres un poco duro, de repente se siente un poco amenazado, actuará con indiferencia.</i>	- Enfatiza la importancia de se dirigir al auditado con educación y equilibrio emocional, además de explicar el trabajo siempre basado en la legislación.	Lógica instrumental del gerencialismo: no explicitada por el sujeto
Proposición del sujeto	Que los auditores siempre demuestren en la propia legislación cuáles cláusulas los auditados están incumpliendo, y cómo pueden pasar a hacer del modo correcto.	

Fuente: Elaboración propia basado en la entrevista [traducción propia de los informes].

Como se extrae del Cuadro 38, en relación con la pregunta orientadora 1, el Auditor-Técnico de la AUDIN refuerza la categoría ‘Condicionantes de la herencia patrimonialista’, explicitada por las debilidades de la democracia, pues, aunque garantice no tener problema con los auditados, colegas que ya tuvieron al cuestionar sus políticas.

Por otro lado, en cuanto a la categoría ‘Disfunciones prácticas de la burocracia’, no se hace explícita por el Auditor-Técnico de la AUDIN, ya que refuerza la burocracia weberiana, al indicar la necesidad de observar estrictamente los que manda la legislación, siempre la evidenciando al auditado para confirmar dónde él está errando.

El Auditor-Técnico de la AUDIN también no explicita la categoría ‘Lógica instrumental del gerencialismo’, pues considera las cuestiones políticas y de democratización en su trabajo, al enfatizar la importancia de abordar los auditados con educación y equilibrio emocional, así como explicar el trabajo siempre basado en la legislación.

Propone que los auditores siempre demuestren en la propia legislación qué cláusulas los auditados están incumpliendo, y cómo pueden pasar a hacer del modo correcto.

Se presentan los datos referentes a la segunda pregunta orientadora:

Cuadro 39 - Entrevista con el Auditor-Técnico de la AUDIN (parte 2 de 5)

Pregunta orientadora 2: Cuáles son los modelos de gestión empleados por los sujetos de los órganos delegados del INMETRO		
Informes	Interpretaciones del investigador	Identificación de las categorías
<i>Hay algunas barreras de este modo dadas en el cumplimiento del plan de aplicación, [...] vamos a suponer, no mostró la rendición de cuentas en el SGI, él tiene que estar con la prestación de cuentas actualizada, aprobada, para pasar recurso, y esto no está sucediendo. Usted sabe que tiene algunos órganos que tienen el recurso sin la rendición de cuentas.</i>	- El Auditor-Técnico de la AUDIN identifica entranes en el modelo de gestión, relacionados a órganos delegados que no tienen su rendición de cuentas aprobada, y no obstante continúan recibiendo recursos del INMETRO.	Condicionantes de la herencia patrimonialista: falta de transparencia con respecto a la rendición de cuentas.
<i>Un modelo, además, el otro verá lo que el otro está haciendo, y funcionará más en serio en su gestión, ya sabes, no va desviar el recurso, y no la rendición de cuentas no está aprobada, no recibe ningún recurso, él hará todo como debe ser allí, las costumbres, para la próxima vez recibir el recurso.</i>	- Llama la atención para que los órganos sólo reciban recursos si realmente estén con la rendición de cuentas aprobada, haciendo con que uno aliente a los otros a seguir las reglas.	Disfunciones prácticas de la burocracia: no explicitada por el sujeto
<i>Lo que ha progresado, y fue bueno, creo que el control del recolector de datos, el ingreso en los recolectores de datos y que se migran directamente al SGI, creo que es muy importante, por tanto, y hay, también, con este, es decir, se minimiza, no del todo, pero creo que minimiza bastante el fraude.</i>	- Evalúa como buena la implementación del Sistema de Gestión Integrada (SGI), que controla el ingreso de datos directamente por medio del recolector electrónico, dificultando fraudes.	Lógica instrumental del gerencialismo: no explicitada por el sujeto
Proposición del sujeto	Que el INMETRO sólo pase recursos estrictamente para los órganos que están con su rendición de cuentas actualizada y aprobada.	

Fuente: Elaboración propia basado en la entrevista [traducción propia de los informes].

Como se extrae del Cuadro 39, en relación con la pregunta orientadora 2, el Auditor-Técnico refuerza la categoría ‘Condicionantes de la herencia patrimonialista’, explicitada por la condicionante falta de transparencia con respecto a la rendición de cuentas, porque identifica barreras en el modelo de gestión, relacionadas con órganos que no tienen su rendición de cuentas aprobada, y que no obstante siguen recibiendo recursos federales.

Por otra parte, la categoría ‘Disfunciones prácticas de la burocracia’ no se hace explícita, pues llama la atención para que los órganos sólo reciban recursos si realmente estén con la rendición de cuentas aprobada, causando un incentivo a los demás a seguir las reglas.

El Auditor-Técnico de la AUDIN también no explicita la categoría ‘Lógica instrumental del gerencialismo’, evaluando como buena la implementación del Sistema de Gestión Integrada (SGI), que controla la entrada de datos directamente por medio de colectores electrónicos, obstaculizando el fraude.

Así, el Auditor-Técnico de la AUDIN exige que el INMETRO sólo pase recursos estrictamente para los órganos que están con su rendición de cuentas actualizada y aprobada.

Se presentan a continuación los datos referentes a la tercera pregunta orientadora:

Cuadro 40 - Entrevista con el Auditor-Técnico de la AUDIN (parte 3 de 5)

Pregunta orientadora 3: Cuál es el significado de democratización de la gestión asignado por los sujetos	
Informes	Interpretaciones del investigador
<i>Y una cosa que creo que el SGI es una buena herramienta de gestión, pero todavía tiene sus fallas, ya que es accionado por la mano del hombre, no es un sistema que migra hacia adelante y atrás, yo pongo cierta cosa allí, pero si quiero puedo cambiar ese número allí. Sobre la cuestión de la confiabilidad es débil.</i>	- El Auditor-Técnico de la AUDIN, no obstante apoyar el SGI, evalúa que el sistema todavía es débil cuanto a la cuestión de la confiabilidad, ya que, en general, quien alimenta puede modificar sus datos.
<i>Incluso la auditoría, somete totalmente a la provincia, no hace nada si la provincia no se va, a pesar de la aplicación ser recurso federal, pero en la provincia tiene que caminar de acuerdo, allí donde se ven todos los procesos, sólo se libera si esté de acuerdo.</i>	- Apunta que muchos órganos delegados pasan por un control rígido de las auditorías de los estados federados, sobre todo cuanto al os procesos.
<i>En estas sesiones plenarias se discute mucho acerca de los problemas que están sucediendo [...] Ahora, creo el siguiente, que escuchan, la administración escucha todo lo que habla el auditado, que un órgano habla, pero creo que absorben uno u otro y que ponen en práctica si la administración verificar si conviene o no, es lo que pienso, si no es conveniente ellos no hacen, sólo escuchan.</i>	- Enfatiza que hay espacio en las plenarias para los órganos delegados presentaren sus necesidades, pero que el INMETRO sólo pone en práctica si conviene para su administración, proponiendo que el INMETRO pase a poner esas decisiones en práctica.
Proposición del sujeto	Que el INMETRO realmente ponga en práctica las decisiones que respondan a las necesidades de los IPPEM, manifestadas sobre todo en las reuniones plenarias de la Red.

Fuente: Elaboración propia basado en la entrevista [traducción propia de los informes].

Como se extrae del Cuadro 40, en relación con la pregunta orientadora 3, el Auditor-Técnico de la AUDIN refuerza la categoría ‘Condicionantes de la herencia patrimonialista’, explicitada por las debilidades de la democracia, porque, a pesar del apoyo al SGI, evalúa que el sistema todavía deja algo que desear en cuanto a la cuestión de la fiabilidad, dado que, en general, quien lo alimenta puede modificar sus datos.

Ya cuanto a la categoría ‘Disfunciones prácticas de la burocracia’, no se hace explícita, ya que señala que muchos órganos delegados pasan a través de un rígido control de auditorías de los estados federados, especialmente en cuanto a los procesos.

Por otro lado, el Auditor-Técnico de la AUDIN explicita la categoría ‘Lógica instrumental del gerencialismo’, destacando que no hay espacio en las plenarios para los órganos presentaren sus necesidades, pero que el INMETRO sólo pone en práctica si es conveniente para su administración. El modelo gerencialista descuida las cuestiones políticas.

El sujeto propone que el INMETRO realmente ponga en práctica las decisiones que respondan a las necesidades de los IPEM, manifestadas en las plenarios de la Red.

Se presentan a continuación los datos referentes a la cuarta pregunta orientadora:

Cuadro 41 - Entrevista con el Auditor-Técnico de la AUDIN (parte 4 de 5)

Pregunta orientadora 4: Cuáles son las prácticas de gestión social sustentadas por los sujetos en relación con la transparencia		
Informes	Interpretaciones del investigador	Identificación de las categorías
<i>Normalmente visito la página de alguno órgano que me voy a auditar, y me doy cuenta de que hay algunos [...] que ponen en el sitio todos los programas, de programas de Pascua, los programas de Día de la Madre, que hacen algunos programas especiales como eso, y demuestran a la población que el INMETRO está haciendo en las provincias.</i>	- El Auditor-Técnico de la AUDIN identifica que algunos órganos buscan divulgar para la población las fiscalizaciones en el comercio realizadas en ocasiones especiales, como la Pascua y Día de la Madre, en defensa de los consumidores.	Trazas de la gestión societal: categoría emergente explicitada por el sujeto
<i>Bueno, en el SGI, tiene una gran cantidad de información, se encuentra información de la rendición de cuentas, del plan de aplicación, que separa cada pequeña cosa, X, Y, y en la rendición de cuentas hay la declaración, el extracto bancario está fijado, es lo que entra, lo que sale, y lo que se va a pagar.</i>	- Enfatiza que en el sistema de gestión integrada hay procedimientos bien detallados para bien detallados para se comprobar la rendición de cuentas de los órganos.	Disfunciones prácticas de la burocracia: no explicitada por el sujeto
<i>Los programas que hace a la sociedad, ya sabes, él tiene que ser con la rendición de cuentas actualizada para la sociedad [...] nosotros consumidores, somos laicos en algunas cosas, bien, así que voy a visitar una página,, que lo están haciendo, pero no tengo ninguna manera de medir lo que gastó.</i>	- Apunta que, no obstante algunos órganos presenten sus programas y acciones en el sitio, no hay transparencia cuanto a la cantidad de recursos que se está gastando, y deben rendir cuentas a la sociedad.	Lógica instrumental del gerencialismo: descuido de las cuestiones políticas, afectando los procesos democráticos en la institución
Proposición del sujeto	Que los órganos delegados hagan disponible más información en sus sitios <i>web</i> cuanto a los gastos realizados con los recursos del acuerdo, para rendir cuentas a la sociedad.	

Fuente: Elaboración propia basado en la entrevista [traducción propia de los informes].

Como se extrae del Cuadro 41, en relación con la pregunta orientadora 4, el Auditor-Técnico de la AUDIN no explicita la categoría ‘Condicionantes de la herencia patrimonialista’, al identificar que algunos órganos tratan de revelar a la población de las provincias las inspecciones en el comercio en temporadas especiales, como la Pascua y el Día de las Madres, en defensa de los consumidores, lo que busca acercar la gestión pública de la sociedad. De este modo, el sujeto está sugiriendo trazas de la gestión societal en las acciones del INMETRO, mencionando una mayor interacción de la institución con la sociedad.

En cuanto a la categoría ‘Disfunciones prácticas de la burocracia’, también no se hace explícita por el sujeto. No obstante, recalca que en el sistema de gestión integrada los procedimientos están bien detallados, a verificarse la rendición de cuentas de los órganos.

Por otra parte, el Auditor-Técnico de la AUDIN explicita la categoría ‘Lógica instrumental del gerencialismo’, señalando que, a pesar de algunos órganos divulgar sus programas y acciones en el sitio *web*, no hay transparencia en cuanto a la cantidad de recursos gastos, que caracteriza la negligencia respecto a la rendición de cuentas de la organización hacia la sociedad, afectando procedimientos internos con mayor potencial democrático.

El sujeto defiende que los órganos delegados hagan disponible más información en sus sitios *web* cuanto a los gastos realizados con los recursos del acuerdo, para una rendición cuentas más detallada de estos gastos a la sociedad.

Se presentan a continuación los datos referentes a la quinta pregunta orientadora:

Cuadro 42 - Entrevista con el Auditor-Técnico de la AUDIN (parte 5 de 5)

Pregunta orientadora 5: Cuáles son las acciones realizadas para la efectucción del control social por medio de la auditoría de gestión gubernamental		
Informes	Interpretaciones del investigador	Identificación de las categorías
<i>[...] ¿Hizo todo lo que está en su plan de trabajo? Por qué es entonces lo que la sociedad quiere saber. Es como un gobernador, porque voy pavimentar a la calle por lo que dije que yo haría. ¿Por qué no lo hizo? ¿Usted tomó el recurso a otra cosa?</i>	- El Auditor-Técnico de la AUDIN se pregunta si el Gobierno está realmente haciendo su trabajo, ejemplificando que hace otra cosa diferente a la prometida.	Condicionantes de la herencia patrimonialista: debilidades de la democracia que se reflejan en la organización
<i>Tienen estas reuniones plenarias, llega allí y habla, mira he puesto para cuatro años porque voy a gastar al año R\$ 2.000 en viajes, pero no va a ser todo eso, porque no voy a tener que viajar tanto, ¿vamos reubicar aquí?</i>	- Indica la necesidad del INMETRO flexibilizar el planeamiento y aprovechar las plenarias para reajustar los planos cuadriennales.	Disfunciones prácticas de la burocracia: incapacidad para adaptarse fácilmente al entorno
<i>Hoy el INMETRO está muy preocupado por el dinero, ingresos, que quiere recibir, ahora, a veces se olvida que para la sociedad no es sólo ingresos, ha de tener la atención de cómo está sirviendo a la sociedad, si es eficaz, si no es, asistiendo o no a la sociedad.</i>	- Enfatiza que hay una preocupación en lograr las metas de ingresos, y que es importante identificar si las actividades y los resultados son eficaces a la sociedad.	Lógica instrumental del gerencialismo: instrumentalización de la gestión
Proposición del sujeto	Que el INMETRO evalúe mejor si su gestión es realmente apuntada a satisfacer las demandas de la sociedad, para allá de sólo alcanzar las metas planificadas.	

Fuente: Elaboración propia basado en la entrevista [traducción propia de los informes].

Como se extrae del Cuadro 42, en relación con la pregunta orientadora 5, el Auditor-Técnico de la AUDIN refuerza la categoría ‘Condicionantes de la herencia patrimonialista’, explicitada por las debilidades de la democracia que se reflejan dentro de la organización, preguntando si la administración pública está cumpliendo realmente su función, o hace algo diferente de la que había prometido.

Y en cuanto a la categoría ‘Disfunciones prácticas de la burocracia’, también está enunciada por el Auditor-Técnico, porque indica la necesidad del INMETRO tener más flexibilidad en la planificación y aprovechar las sesiones plenarias para reajustar los planes.

Además, el Auditor-Técnico explicita la categoría ‘Lógica instrumental del gerencialismo’, destacando que existe una preocupación exacerbada en alcanzar metas de ingresos, una especie de instrumentalización de la administración, y que es importante determinar si las actividades y los resultados realmente benefician a la sociedad.

Él propone que el INMETRO evalúe mejor si su gestión es realmente enfocada a satisfacer las demandas de la sociedad, además de cumplir los objetivos planeados.

Así, se presentan a continuación los cuadros referentes a los datos extraídos de la 8ª entrevista, con el Auditor-Junior de la AUDIN, por medio de cada pregunta orientadora:

Cuadro 43 - Entrevista con el Auditor-Junior de la AUDIN (parte 1 de 5)

Pregunta orientadora 1: Cómo se relacionan los sujetos de los órganos delegados del INMETRO	
Informes	Interpretaciones del investigador
<i>Estoy hace sólo un año, hice un año de auditoría, también no tuve ningún problema con nadie. Creo que sí, en casa, tenemos más dificultad en la recepción de las respuestas, [...] La dificultad es que, cuando estamos de la Red, envían una respuesta más rápida, cada vez que se reúnen con prontitud, ahora aquí es más difícil.</i>	- El Auditor-Junior de la AUDIN identifica que hay una dificultad mayor de recibir respuestas de auditoría en los sectores internos del INMETRO que en los IPEM.
<i>Lo que creo que pasa es que no han interiorizado la idea del modelo de gestión, oh, ellos piensan que no tienen que hacer aquí, y van haciendo de todos modos, van recibiendo recurso, nadie está dando un freno en ello también.</i>	- Apunta la necesidad de más control jerárquico sobre los directorios internos del INMETRO.
<i>Así que no hacía auditoría antes de tener el SGI, hago con SGI, pero creo que el control, es un buen paso adelante, incluso en la gestión misma, por ejemplo, el control de entrada y salida de vehículos, algunos órganos no cumplen correctamente, pero eso llenado correctamente es una gran herramienta de control, ¿no?</i>	- Enfatiza que hubo avances cuanto a la gestión y al control de los órganos de la Red por medio del Sistema de Gestión Integrada (SGI).
Proposición del sujeto	El INMETRO debe cobrar más de sus sectores internos que sigan las directrices del sistema de control interno, para que puedan responder las demandas tempestivamente.

Fuente: Elaboración propia basado en la entrevista [traducción propia de los informes].

Como se extrae del Cuadro 43, en relación con la pregunta orientadora 1, el Auditor-Junior de la AUDIN refuerza la categoría ‘Condicionantes de la herencia patrimonialista’, explicitada por las debilidades de la democracia en la actuación de la organización, tal como identifica que existe una mayor dificultad para recibir respuestas en los sectores internos del INMETRO que en los IPEM.

Por otro lado, en cuanto a la categoría ‘Disfunciones prácticas de la burocracia’, no se hace explícita por el Auditor-Junior de la AUDIN, pues, por el contrario, demuestra la necesidad de más control jerárquico sobre los cargos de director interno del INMETRO. Así, el sujeto refuerza la burocracia de Weber como tipo ideal.

El Auditor-Junior de la AUDIN también no explicita la categoría ‘Lógica instrumental del gerencialismo’, porque ve el contrario, destacando que hubo avances en materia de gestión y control de los órganos de la Red por medio del SGI.

El Auditor-Junior de la AUDIN propone que el INMETRO debe cobrar más de sus sectores internos que sigan las directrices del sistema de control interno, para que puedan responder las demandas tempestivamente.

Se presentan los datos referentes a la segunda pregunta orientadora:

Cuadro 44 - Entrevista con el Auditor-Junior de la AUDIN (parte 2 de 5)

Pregunta orientadora 2: Cuáles son los modelos de gestión empleados por los sujetos de los órganos delegados del INMETRO		
Informes	Interpretaciones del investigador	Identificación de las categorías
<i>El Espíritu Santo desde diciembre 2013 se ha notado nada, y el IPEM/RN estaba más disposiciones de cuentas desactualizadas y tuvo transferencia. Tuvimos órganos que no recuerdo que dejaron de ser repasado y se mantienen porque tenían dinero guardado. Creo que si hiciera eso, sería bloquear la transferencia si no tiene todo bien, resolvería.</i>	- El Auditor-Junior de la AUDIN identifica algunos órganos delegados que estaban con la prestación de cuentas desactualizada y aun así recibieron más recursos del INMETRO.	Condicionantes de la herencia patrimonialista: debilidades de la democracia que se reflejan en la organización
<i>Una gestión, es importante allí, porque si me da un recurso a utilizar, para aquello allí, y si yo no le presté la cuenta de lo que hice, ¿cómo yo recibiré recurso el mes siguiente o dos meses?</i>	- Indica la necesidad de un mayor control sobre los pases, al cuestionar el hecho de algunos IPEM recibieren recursos sin prestar cuentas.	Disfunciones prácticas de la burocracia: no explicitada por el sujeto
<i>Creo que el SGI vino y mejoró, y así sólo que tiene que ser aplicado realmente, pero creo que el mayor problema incluso ha pasado y antes la gente no utilizaba para nada, fue muy difícil para ellos empezar a utilizar, pero ahora se está haciendo mejor. A continuación, la resistencia de las personas que utilizan el sistema incluso sea una cláusula del convenio, algunos todavía tienen resistencias.</i>	- Enfatiza que hay resistencias de las personas en se adecuar al Sistema de Gestión Integrada (SGI), sobre todo cuanto a su plena utilización.	Lógica instrumental del gerencialismo: problemas de motivación de los servidores en el alcance de los objetivos
Proposición del sujeto	Que el INMETRO bloquee la transferencia de los recursos a los IPEM que no estén con su rendición de cuentas en marcha.	

Fuente: Elaboración propia basado en la entrevista [traducción propia de los informes].

Como se extrae del Cuadro 44, en relación con la pregunta orientadora 2, el Auditor-Junior de la AUDIN refuerza la categoría ‘Condicionantes de la herencia patrimonialista’, explicitada por las debilidades de la democracia que se reflejan dentro de la organización, tal como identifica algunos órganos delegados que estaban con la prestación de cuentas fuera de fecha y aun así recibieron más recursos del INMETRO.

Ya cuanto a la categoría ‘Disfunciones prácticas de la burocracia’, no se hace explícita por el Auditor-Junior de la AUDIN, al indicar la necesidad de un mayor control sobre las transferencias, cuestionando que algunos IPPEM reciben recursos sin rendir cuentas.

Por otra parte, el Auditor-Junior explicita la categoría ‘Lógica instrumental del gerencialismo’, subrayando que hay resistencia de la gente a adaptarse al Sistema de Gestión Integrada (SGI), especialmente con respecto a su uso completo, que puede estar relacionado con los problemas de motivación de los servidores en el logro de los objetivos, requerido por el modelo gerencialista, descritos en la literatura.

El sujeto cree que, para resolver estos problemas, el INMETRO debe bloquear la transferencia de recursos a lo IPPEM que no estén con su rendición de cuentas en el día.

Se presentan a continuación los datos referentes a la tercera pregunta orientadora:

Cuadro 45 - Entrevista con el Auditor-Junior de la AUDIN (parte 3 de 5)

Pregunta orientadora 3: Cuál es el significado de democratización de la gestión asignado por los sujetos		
Informes	Interpretaciones del investigador	Identificación de las categorías
<i>En la auditoría no miramos y no tocamos esta parte, ni siquiera en esta dirección, conscientes de que nuestro liderazgo siempre participa en estas plenarias, así, como que incluso tenga problema con cualquier auditor llegan allí, hablan, ya sabes. [...] La democratización realmente la extendió alrededor, pero es la conveniencia.</i>	- El Auditor-Junior de la AUDIN, no obstante se hablar en democratización cuando en las reuniones plenarias los representantes de los IPPEM hablan libremente, percibe que eso es hecho por conveniencia.	Condicionantes de la herencia patrimonialista: debilidades de la democracia
<i>El problema ya ha comenzado del error acá, de repente una falta de recaudación, a veces el INMETRO no da estructura, no puede dar estructura a determinados órganos, [,,,] usted va a viajar y ve la dificultad de estructura, y para que la auditoría pueda cobrar.</i>	- Apunta la necesidad del INMETRO ejercer su función jerárquica, dando una mejor estructura y cobrando más de los IPPEM.	Disfunciones prácticas de la burocracia: no explicitada por el sujeto
<i>Yo creo que tenemos que pensar que es una Red, un negocio muy grande, muy complejo. Por ejemplo. Vemos el Sur exigiendo una cosa, hay ‘Rondonia’ completamente diferente, otra demanda por lo mismo. Que escuchan, sí, pero también tiene que convenir, hay cosas que absorben y cosas que no tienen aprovechamiento.</i>	- Indica que la gestión de la Red es mucho compleja por englobar los estados federados, escuchando los representantes de todos, pero que el INMETRO sólo realiza aquello que es conveniente para su administración, y no para ellos.	Lógica instrumental del gerencialismo: descuido de las cuestiones políticas, dificultando una actuación más democrática de la organización en todo el país
Proposición del sujeto	Para el INMETRO dar una mejor estructura a los IPPEM, asistiendo realmente a sus necesidades, expuestas en las reuniones plenarias, de modo que puedan cobrar más de ellos.	

Fuente: Elaboración propia basado en la entrevista [traducción propia de los informes].

Como se extrae del Cuadro 45, en relación con la pregunta orientadora 3, el Auditor-Junior de la AUDIN refuerza la categoría ‘Condicionantes de la herencia patrimonialista’, explicitada por las debilidades de la democracia, porque, a pesar de se hablar en democratización cuando en las sesiones plenarias los representantes de los IPEM hablan libremente, percibe que esto se hace por conveniencia.

Por otro lado, el Auditor-Junior de la AUDIN no puntualiza la categoría ‘Disfunciones prácticas de la burocracia’, pues señala la necesidad del INMETRO ejercer su función jerárquica, dando una mejor estructura y cobrando más de los IPEM.

Ya cuanto a la categoría ‘Lógica instrumental del gerencialismo’, es enunciada por el Auditor-Junior, al indicar que la gestión de la Red es muy compleja por abarcar los estados federados, escuchando a los representantes de todos ellos, pero que el INMETRO sólo pone en práctica lo que es conveniente para su administración, y no para ellos.

Propone que el INMETRO dé una mejor estructura a los IPEM, asistiendo a sus necesidades, expuestas en las reuniones plenarias, de modo que puedan cobrar más de ellos.

Se presentan a continuación los datos referentes a la cuarta pregunta orientadora:

Cuadro 46 - Entrevista con el Auditor-Junior de la AUDIN (parte 4 de 5)

Pregunta orientadora 4: Cuáles son las prácticas de gestión social sustentadas por los sujetos en relación con la transparencia		
Informes	Interpretaciones del investigador	Identificación de las categorías
<i>Simplemente no se describe con lo que se ha gastado, sólo tiene el valor. Entonces tiene que comparar allí junto con el plan de aplicación. Esto no tiene mucho detalle, de arranque para todos los días ingresó tanto, gastó cinco, el resto he dejado, para lo que sea. Es una rendición de cuentas mismo, pero ahora debe ser más orientada a la población.</i>	- El Auditor-Junior de la AUDIN explica cómo el procedimiento de rendición de cuentas de los IPEM está siendo perfeccionado.	Condicionantes de la herencia patrimonialista: no explicitada por el sujeto
<i>Tenemos dificultades cuando vamos a hacer SA [solicitud de auditoría], Para recoger antes del SGI en portales de transparencia, [...] Para nosotros el SGI muestra transparente, a la sociedad no lo creo.</i>	- Enfatiza la dificultad, antes del SGI, en extraer las informaciones, y que los portales de transparencia aún no están vueltos para la sociedad.	Disfunciones prácticas de la burocracia: fin en sí mismo del preciosismo normativo
<i>Creo que el SGI podría generar un informe mensual de todos los ingresos y gastos, como lo hacen en el sector privado, que es el balance mensual, los gastos, y publicar este balance, [...] Así que creo que está avanzando allá; pero sigue siendo muy rústico, por así decirlo, muy principiante, deben mejorar esta cuestión de la transparencia y la cuestión de la publicación también.</i>	- Apunta avances en el SGI cuanto a los informes de prestación de cuentas, los comparando a los de las empresas privadas, pero evalúa que aún no atienden a las cuestiones de publicidad y transparencia en la administración pública.	Lógica instrumental del gerencialismo: inadecuaciones de prácticas oriundas del sector privado
Proposición del sujeto	Que el INMETRO mejore los informes de rendición de cuentas, con mejores detalles del gasto, y más orientados a la vigilancia por parte de la sociedad.	

Fuente: Elaboración propia basado en la entrevista [traducción propia de los informes].

Como se extrae del Cuadro 46, en relación con la pregunta orientadora 4, el Auditor-Junior no explicita la categoría ‘Condicionantes de la herencia patrimonialista’, al explicar cómo el procedimiento de presentación de cuentas de los IPEM está mejorando.

Por otra parte, cuanto a la categoría ‘Disfunciones prácticas de la burocracia’, es enunciada por el Auditor-Junior de la AUDIN, al subrayar la dificultad, antes del SGI, en extraer la información de los órganos, y que los sistemas y portales de transparencia aún no están dirigidos a la sociedad, lo que caracteriza un fin en sí mismo del preciosismo normativo.

El sujeto expone también la categoría ‘Lógica instrumental del gerencialismo’, porque, no obstante apuntar avances en el SGI cuanto a los informes de rendición de cuentas, comparándolos con los de las empresas privadas, evalúa que no cumplen aún las cuestiones de publicidad y transparencia en la administración pública. Esto puede ser causado por las inadecuaciones, para la administración pública, de prácticas oriundas del sector privado.

Propone que el INMETRO mejore los informes de rendición de cuentas, con mejores detalles del gasto, y más orientados a acompañamiento por parte de la sociedad.

Se presentan a continuación los datos referentes a la quinta pregunta orientadora:

Cuadro 47 - Entrevista con el Auditor-Junior de la AUDIN (parte 5 de 5)

Pregunta orientadora 5: Cuáles son las acciones realizadas para la efectucción del control social por medio de la auditoría de gestión gubernamental		
Informes	Interpretaciones del investigador	Identificación de las categorías
<i>Todo esto es cuestión cultural también, ya que siempre fueron acostumbrados allí con el coronel, si no hiciera lo que él quería, viene arrastrándose, y hoy es el siguiente. [...] Quién tiene el poder es que manda.</i>	- El Auditor-Junior de la AUDIN responsabiliza la cultura del coronelismo, viéndola como influyendo en la actuación de las organizaciones.	Condicionantes de la herencia patrimonialista: despotismo local
<i>Mi generación creció creyendo que la dictadura militar era algo malo y que personas de izquierda eran buenas personas que iban a salvar al mundo. Las personas de izquierda de hoy están en el poder, esperamos que fuera todo se estabilizar, y vemos más y más corrupción, más errores. [...] Los medios no justifican los fines.</i>	- El sujeto asoció la cuestión del control social por medio de la auditoría de gestión gubernamental a su interpretación sobre cuestiones políticas actuales vividas por el país con respecto a la corrupción.	Disfunciones prácticas de la burocracia: no explicitada por el sujeto
<i>Así que creo que eso es todo, la revuelta de la población es la siguiente. ¿Dónde están nuestros héroes, que eran nuestros héroes, están ahí, podrían cambiar, y está peor que antes. Vemos esto, no es una buena cosa, toma de mi sueldo para dar a una persona que no está haciendo nada, ¿sabes? No tiene que dar el pescado, enséñale a pescar. Pone en una buena escuela, ¿sabes? Pienso eso.</i>	- El Auditor-Junior de la AUDIN desvió la cuestión a él direccionada sobre el control social bajo la responsabilidad de la auditoría de gestión gubernamental, enfocando su crítica personal a la gestión social del gobierno.	Lógica instrumental del gerencialismo: no explicitada por el sujeto
Proposición del sujeto	Que el Gobierno Federal mejore sus políticas públicas, invirtiendo principalmente en la educación de la población y combatiendo con firmeza la corrupción.	

Fuente: Elaboración propia basado en la entrevista [traducción propia de los informes].

Como se extrae del Cuadro 47, en relación con la pregunta orientadora 5, el Auditor-Junior de la AUDIN refuerza la categoría ‘Condicionantes de la herencia patrimonialista’, explicitada por la condicionante del despotismo local, pues responsabiliza la cultura del coronelismo, viéndola como influyendo en la actuación de las organizaciones.

Ya cuanto a la categoría ‘Disfunciones prácticas de la burocracia’, no se hace explícita por el Auditor-Junior de la AUDIN, porque asoció la cuestión del control social a través de la auditoría de gestión gubernamental a su interpretación sobre cuestiones políticas actuales que experimentó el país en relación con la corrupción.

El Auditor-Junior de la AUDIN también no explicita la categoría ‘Lógica instrumental del gerencialismo’, pues desvió la cuestión a él dirigida sobre el control social, bajo la responsabilidad de la auditoría de gestión gubernamental, centrando sus críticas personales a la gestión social del gobierno.

Aun así, propone que el Gobierno Federal mejore sus políticas públicas, invirtiendo principalmente en la educación del pueblo y con el combate firme a la corrupción.

Dando continuidad, se presentan a continuación los cuadros referentes a los datos extraídos de la 9ª entrevista, con el Presidente del IPEM/PR, por medio de cada pregunta orientadora:

Cuadro 48 - Entrevista con el Presidente del IPEM/PR (parte 1 de 5)

Pregunta orientadora 1: Cómo se relacionan los sujetos de los órganos delegados del INMETRO		
Informes	Interpretaciones del investigador	Identificación de las categorías
<i>Los foros son temáticos, pero la agenda que el INMETRO impone, para hacer las resoluciones, tomar las ordenanzas, él está capturando la experiencia y el conocimiento de la Red, pero el enfoque que él tiene de su problema y, a continuación, nosotros tenemos otros problemas, y todos son comunes; la revuelta que tengo aquí la dificultad de que el Maranhão y Amazonas tienen.</i>	- El Presidente del IPEM/PR percibe que la pauta de los foros temáticos de la Red es impuesta por el INMETRO, y que por eso no ayuda a resolver los problemas de los IPEM.	Condicionantes de la herencia patrimonialista: debilidades de la democracia y autoritarismo
<i>Lo que me parece que carece, y que el INMETRO reacciona un poco, desconfía, es el intercambio, un foro más cercano para obtener información y experiencias de los órganos de la Red, porque nuestros problemas son los mismos. Un cierto período, propuse una asociación de órganos delegados, pero no formalizada en el convenio.</i>	- Indica la necesidad de se crear una asociación de los órganos de la Red, pero que el INMETRO ve con cautela, reaccionando por no estar formalizada en el convenio con los órganos delegados.	Disfunciones prácticas de la burocracia: Formalismo. Dado que no hay formalismo que permita una mejor coordinación entre los órganos, hubo resistencia al cambio propuesto.
<i>Creo que el SGI ha ayudado mucho, pero hay un conflicto con las provincias un poco grande, porque lo que aquí hay es una autarquía provincial, y la interferencia del INMETRO trata como si fuera su filial.</i>	- Enfatiza que, aún que el SGI tenga ayudado la gestión de la Red, hay un conflicto grande de la interferencia del INMETRO, que es federal, en las provincias.	Lógica instrumental del gerencialismo: descuido de las cuestiones políticas contenidas en la estructura de la organización
Proposición del sujeto	El INMETRO debe definir mejor las responsabilidades de él y de los órganos delegados, colocando estas definiciones, si es posible, en su ley de creación.	

Fuente: Elaboración propia basado en la entrevista [traducción propia de los informes].

Como se extrae del Cuadro 48, en relación con la pregunta orientadora 1, el Presidente del IPPEM/PR refuerza la categoría ‘Condicionantes de la herencia patrimonialista’, explicitada por la debilidades de la democracia, porque entiende que el programa de los foros temáticos de la Red es impuesto por el INMETRO, y por lo tanto no ayuda a resolver los problemas de los IPPEM.

Y en cuanto a la categoría ‘Disfunciones prácticas de la burocracia’, es enunciada por el Presidente del IPPEM/PR, reforzando la disfunción del formalismo, pues indica la necesidad de se crear una asociación de órganos de la Red, pero que el INMETRO ve con cautela, reaccionando a no estar formalizado en el convenio con los órganos delegados.

El Presidente del IPPEM/PR enuncia también la categoría ‘Lógica instrumental del gerencialismo’, al subrayar que, a pesar del SGI ayudar la gestión de la Red, hay un conflicto en relación a la interferencia del INMETRO, que es federal, en los órganos provinciales. Esto puede explicarse por el hecho de que el modelo gerencialista descuida las cuestiones políticas.

Así, el Presidente del IPPEM/PR propone que el INMETRO debe definir mejor las responsabilidades de él y de los órganos delegados, preferencialmente colocando en su ley.

Se presentan los datos referentes a la segunda pregunta orientadora:

Cuadro 49 - Entrevista con el Presidente del IPPEM/PR (parte 2 de 5)

Pregunta orientadora 2: Cuáles son los modelos de gestión empleados por los sujetos de los órganos delegados del INMETRO		
Informes	Interpretaciones del investigador	Identificación de las categorías
<i>Uno de los obstáculos comunes de los órganos delegados es la falta de interés de las provincias para poner personal, y se detendrá la inspección, está absolutamente agotada, no puedo convencer a mi gobernador para hacer concurso público. El día a día, la dirección donde encontrar los productos son a la vez los problemas técnicos y de apoyo administrativo.</i>	- El Presidente del IPPEM/PR identifica que un entrabe común de los órganos delegados es la falta de realización de concursos para colocar personal en las actividades de fiscalización.	Condicionantes de la herencia patrimonialista: debilidades de la democracia que se reflejan en la organización
<i>Creo que debería ser ingresos compartidos, el órgano tendría su facturación, es más convincente, se puede colocar en los ingresos de la provincia, no puede, o hacer un marco adecuado, algunos IPPEM tienen, aquí todos son del cuadro general de la provincia.</i>	- Llama la atención que, con el ingreso compartido con la provincia, los órganos podrían realizar concurso y tener cuadro propio de servidores estables.	Disfunciones prácticas de la burocracia: no explicitada por el sujeto
<i>No hay muchos avances que el IPPEM propio corre atrás, porque su padre INMETRO es muy fuerte, que impone, así no tiene, la queja es un poco de autonomía, y este es un modelo que me parece agotando tan rápidamente.</i>	- Evalúa que la relación está se agotando debido a una centralización mucho fuerte por el INMETRO, con poca autonomía de los IPPEM.	Lógica instrumental del gerencialismo: descuido de las cuestiones políticas, afectando los procesos democráticos en la institución
Proposición del sujeto	Que el INMETRO revise el actual modelo de gestión de la Red, para incorporar las mejoras resaltadas por los propios órganos delegados.	

Fuente: Elaboración propia basado en la entrevista [traducción propia de los informes].

Como se extrae del Cuadro 49, en relación con la pregunta orientadora 2, el Presidente del IPPEM/PR refuerza la categoría ‘Condicionantes de la herencia patrimonialista’, explicitada por las debilidades de la democracia que se reflejan dentro de la organización, tal como identifica que un obstáculo común de los órganos delegados es la falta de convocatoria de concursos para poner personal en las actividades de fiscalización.

Por otro lado, la categoría ‘Disfunciones prácticas de la burocracia’ no se hace explícita por el Presidente del IPPEM/PR. Por el contrario, señala que, con los ingresos compartidos con las provincias, los órganos podrían realizar concurso y tener su propio marco de servidores estables, reforzando la impersonalidad y la meritocracia, típicas del modelo burocrático weberiano.

Ya en cuanto a la categoría ‘Lógica instrumental del gerencialismo’, es enunciada por el Presidente del IPPEM/PR, pues evalúa que el modelo relacional se está agotando debido a una fuerte centralización por el INMETRO, con escasa autonomía de los IPPEM.

El Presidente del IPPEM/PR propone que el INMETRO revise el actual modelo de gestión de la Red, para incorporar las mejoras observadas por los propios órganos delegados.

Se presentan a continuación los datos referentes a la tercera pregunta orientadora:

Cuadro 50 - Entrevista con el Presidente del IPPEM/PR (parte 3 de 5)

Pregunta orientadora 3: Cuál es el significado de democratización de la gestión asignado por los sujetos	
Informes	Interpretaciones del investigador
<i>Creo que el INMETRO está involucrado en un montón, y parece que la línea que aún tiene que regular no tiene fin, pero tengo una claridad así que estoy pensando que el Inmetro está tratando de hacerse cargo de una gran cantidad, con miedo de perder el poder.</i>	- El Presidente del IPPEM/PR percibe que el INMETRO, en hacerse cargo de mucha cosa, puede estar evitando la pérdida de lazos de poder.
<i>No tiene apertura para el IPPEM participar de la agenda y las reglas de metrología que el INMETRO considera importante, pero creo que nos engañamos a la gente en algunas cosas, por ejemplo, el esfigmomanómetro, sólo estamos cumpliendo el plan de trabajo, no tiene ninguna manera de fiscalizar.</i>	- Apunta que los IPPEM pueden estar engañando la población en algunas actividades referentes a normas del INMETRO, que para cumplir con lo dispuesto en el plan de trabajo, en realidad no benefician los ciudadanos.
<i>Lo que me di cuenta cuando llegué aquí es que no había nada de planificación y con el SGI es imponente, creando una cultura de planificación, y parece que va a ser muy buena, los cargos todavía ese momento del INMETRO son muy detallistas, no están afinados, está dando un gran trabajo, si no alcance tiene que entrar en una justificación en el mes, sin poder hacer otra. Esto podría ser trimestral, no mes a mes.</i>	- No obstante apoyar el SGI, enfatiza que las cobranzas de las metas están muy detallistas, llegando a atrapar el trabajo de las personas, que tienen de dejar su actividad-fin para elaborar justificativas, sugiriendo que pase a ser trimestral.
Proposición del sujeto	Que la cobranza del INMETRO en la ejecución de las metas por los IPPEM sea trimestral, permitiendo la compensación de estas en otros meses y escuchando más los órganos.

Fuente: Elaboración propia basado en la entrevista [traducción propia de los informes].

Como se extrae del Cuadro 50, en relación con la pregunta orientadora 3, el Presidente del IPPEM/PR refuerza la categoría ‘Condicionantes de la herencia patrimonialista’, explicitada por las debilidades de la democracia, porque entiende que el INMETRO, en hacerse cargo de mucha cosa, puede estar evitando perder vínculos de poder.

Además, explicita la categoría ‘Disfunciones prácticas de la burocracia’, ya que el IPPEM puede estar engañando a la población en algunas actividades relativas a normas del INMETRO, que para cumplir con lo dispuesto en el plan de trabajo, en realidad no benefician los ciudadanos, lo que caracteriza un fin en sí mismo del preciosismo normativo.

Refuerza también la categoría ‘Lógica instrumental del gerencialismo’, pues, a pesar de apoyar el SGI, subraya que las cobranzas, a pesar de apoyar el SGI, subraya que las acusaciones de objetivos son muy detalladas, llegando a perturbar el trabajo de las personas que tienen que abandonar su actividad para desarrollar la justificación. Ello está relacionado con el problema de motivación de los servidores en el logro de los objetivos.

Propone que la cobranza del INMETRO en el logro por los IPPEM sea trimestral, permitiendo la compensación de metas en otros meses y escuchando más los órganos.

Se presentan a continuación los datos referentes a la cuarta pregunta orientadora:

Cuadro 51 - Entrevista con el Presidente del IPPEM/PR (parte 4 de 5)

Pregunta orientadora 4: Cuáles son las prácticas de gestión social sustentadas por los sujetos en relación con la transparencia		
Informes	Interpretaciones del investigador	Identificación de las categorías
<i>Los IPPEM se benefician de la credibilidad del INMETRO, es un órgano que tiene un buen concepto, nuestras campañas anuales, Navidad, Día del Niño, a la prensa le gusta revelar, libera el comunicado y luego está en todas partes, es la credibilidad del INMETRO, señal de que la sociedad cree ser importante.</i>	- El Presidente del IPPEM/PR identifica que el órgano delegado se beneficia de la credibilidad del INMETRO, cuyas campañas tienen un buen concepto ante la prensa y la sociedad.	Trazas de la gestión societal: categoría emergente explicitada por el sujeto
<i>Tratamos de asistir a algunas asociaciones de comercio. Cada administración tiene un perfil, si se comparan los datos, el IPPEM/PR es uno de los más pequeños en el porcentaje de ingresos con penalidades, en comparación con los demás; no es nuestro negocio.</i>	- Enfatiza la participación del IPPEM/PR en campañas, resaltando que el órgano tiene uno de los menores porcentajes en aplicación de multas, con en el trabajo de orientación.	Trazas de la gestión societal: categoría emergente explicitada por el sujeto
<i>Y tenemos que responder a todas las preguntas del Defensor del Pueblo, que está interconectado con el INMETRO, desde los temas más frágiles, lo muy grande es la bomba de combustible, ah, el manual dice que es de 40 litros y el puntero dio 42, y tenemos que ir allí, incluso si la queja no es factible.</i>	- Apunta que responden obligatoriamente todas las cuestiones que llegan en la Defensoría del Pueblo, dando especial atención a las denuncias hechas por la sociedad.	Trazas de la gestión societal: categoría emergente explicitada por el sujeto
Proposición del sujeto	Que el INMETRO busque una manera de disminuir el porcentaje de multas en la composición de los ingresos de los órganos delegados, centrándose más en las campañas orientativas.	

Fuente: Elaboración propia basado en la entrevista [traducción propia de los informes].

Como se extrae del Cuadro 51, en relación con la pregunta orientadora 4, el Presidente del IPPEM/PR no explicita ninguna de las tres categorías definidas con base en el cruce de las entrevistas-piloto con el referencial teórico, pero explicita la categoría emergente ‘Trazas de la gestión societal’, al identificar que los órganos se benefician de la credibilidad del INMETRO, cuyas campañas tienen un buen concepto ante la prensa y la sociedad.

Todavía respecto a la categoría ‘Trazas de la gestión societal’, es reforzada por el Presidente del IPPEM/PR al enfatizar la participación del órgano delegado en campañas educativas, subrayando que el IPPEM/PR tiene uno de los porcentajes más bajos en la aplicación de multas por intentar centrarse en el trabajo orientativo.

Además, el Presidente del IPPEM/PR apunta que responden necesariamente a todos los problemas que surgen de la Defensoría del Pueblo, prestando especial atención a las denuncias formuladas por la sociedad, destacando la existencia de canales de participación.

El Presidente del IPPEM/PR propone que el INMETRO busque una manera de disminuir el porcentaje de multas en la composición de los ingresos de los órganos delegados, centrándose más en las campañas educativas y de trabajos orientativos.

Se presentan a continuación los datos referentes a la quinta pregunta orientadora:

Cuadro 52 - Entrevista con el Presidente del IPPEM/PR (parte 5 de 5)

Pregunta orientadora 5: Cuáles son las acciones realizadas para la efectucción del control social por medio de la auditoría de gestión gubernamental	
Informes	Interpretaciones del investigador
<i>La sociedad nos da indicio de lo que está pasando. Estoy muy entusiasmado con el tema accidentes de consumo y de consumo seguro. Creo que este es un nicho del INMETRO, la sociedad no está protegida, porque el chico compra un ventilador, y el dedo del niño pasa en la hélice y perjudica; los ciudadanos se quejan y no tienen donde cobrar.</i>	- El Presidente del IPPEM/PR apunta que el INMETRO está trabajando con un asunto que surge de demandas de la propia sociedad, cual sea el consumo seguro y accidentes de consumo.
<i>¿Cuál es el propósito del INMETRO, la misión del INMETRO, la auditoría debe remitirlo, tiene que preocuparse por la misión del INMETRO, si está cumpliendo con su misión, o trabaja para pagar las cuentas? Creo que la auditoría allí podía dar un mayor enfoque.</i>	- Indica la necesidad de la auditoría evaluar si el INMETRO está realmente cumpliendo su misión social, o está vuelto para sí mismo en la ejecución de sus técnicas.
<i>Creo que el INMETRO puede ser un órgano socio de la sociedad, para mejorar a favor de los ciudadanos, y esta discusión está ocurriendo dentro del INMETRO, estos foros. Es más conectado con la relación comercial, quiero que la sociedad entienda, conecte al Defensor del Pueblo del INMETRO.</i>	- Enfatiza que el INMETRO está promoviendo foros para se tornar un órgano más aparcero de la sociedad, y que la Defensoría del Pueblo es un canal importante para eso.
Proposición del sujeto	Que la auditoría dé un enfoque mayor en cobrar del INMETRO si está ejerciendo su finalidad social, su misión en beneficio de la sociedad.

Fuente: Elaboración propia basado en la entrevista [traducción propia de los informes].

Como se extrae del Cuadro 52, en relación con la pregunta orientadora 5, el Presidente del IPPEM/PR no explicita la categoría ‘Condicionantes de la herencia patrimonialista’, señalando que el INMETRO está trabajando con un tema que surge de demandas de la propia sociedad, cual sea el consumo seguro y accidentes de consumo.

Por otro lado, en cuanto a la categoría ‘Disfunciones prácticas de la burocracia’, es enunciada por el Presidente del IPPEM/PR, porque, reforzando la disfunción del tecnicismo, indica la necesidad de la auditoría evaluar si el INMETRO está realmente cumpliendo su misión social, o está vuelto para sí mismo en la ejecución de sus técnicas.

Además, el sujeto no explicita la categoría ‘Lógica instrumental del gerencialismo’, enfatizando que el INMETRO está promoviendo foros para se tornar un órgano más aparcero de la sociedad, y que la Defensoría del Pueblo es un canal importante para eso. De este modo, el sujeto está sugiriendo trazas de la gestión societal en las acciones del INMETRO al mencionar una mayor interacción de este con la sociedad.

El Presidente del IPPEM/PR propone que la auditoría dé un enfoque mayor en cobrar del INMETRO si está ejerciendo su fin social, su misión en beneficio de la sociedad.

Así, se presentan a continuación los cuadros referentes a los datos extraídos de la 10ª entrevista, con el Presidente del ITPS/SE, por medio de cada pregunta orientadora:

Cuadro 53 - Entrevista con el Presidente del ITPS/SE (parte 1 de 5)

Pregunta orientadora 1: Cómo se relacionan los sujetos de los órganos delegados del INMETRO		
Informes	Interpretaciones del investigador	Identificación de las categorías
<i>El acuerdo final que fue renovado ahora ya está mucho más desarrollado, y nuestra relación de la Red se realiza a través de la Cored, y ella está allí con los demás directores del INMETRO, y se puede tratar directamente con ellos también, pero que se hizo más institucionalizado ahora, y antes se perdía.</i>	- El Presidente del ITPS/SE percibe que el nuevo convenio firmado entre el INMETRO y los órganos delegados está más desarrollado, con el relacionamiento se tornando más institucionalizado.	Condicionantes de la herencia patrimonialista: no explicitada por el sujeto
<i>Nuestras dificultades, me quedo atado en normas, que no permiten que yo trabaje por separado de los recursos del INMETRO. Fui a comprar el auto ahora, [...] para no dejar de cumplir con las metas, entonces la provincia dijo que no permitiría este tipo de coche, que era sólo para secretario de Estado, incluso con nuestro recurso.</i>	- Indica que una dificultad de los órganos delegados es ser restringidos por las determinaciones normativas de las provincias, aún que los recursos repasados por el INMETRO sean federales.	Disfunciones prácticas de la burocracia: rigidez jerárquica
<i>Y esta relación se basa en parámetros definidos conjuntamente, planeados y aprobados. [...] cuando hablo hoy en las metas a ser alcanzadas, todo lo que ha fue aprobado de común acuerdo, [...] rendo cuentas on-line, ahora cuenta con factura electrónica, [...] hay que encontrar un modo de hacer todo on-line.</i>	- Enfatiza que la relación entre los órganos y el INMETRO es bien definida y las actividades son realizadas de común acuerdo, por medio del SGI, y sugiere que la rendición de cuentas sea on-line.	Lógica instrumental del gerencialismo: no explicitada por el sujeto
Proposición del sujeto	Que el INMETRO aproveche más el SGI para disminuir la cantidad de papel, realizando on-line las rendiciones de cuentas de los órganos, hoy con la factura electrónica.	

Fuente: Elaboración propia basado en la entrevista [traducción propia de los informes].

Como se extrae del Cuadro 53, en relación con la pregunta orientadora 1, el Presidente del ITPS/SE no explicita la categoría ‘Condicionantes de la herencia patrimonialista’, al darse cuenta de que el nuevo acuerdo firmado entre el INMETRO y los órganos delegados está más desarrollado, con la relación cada vez más institucionalizada.

Por otra parte, explicita la categoría ‘Disfunciones prácticas de la burocracia’, porque indica que una dificultad de los órganos es ser restringidos por las determinaciones normativas de las provincias, aún que los recursos transferidos a través del INMETRO sean federales, caracterizando una rigidez jerárquica, por la pérdida de autonomía administrativa.

Ya cuanto a la categoría ‘Lógica instrumental del gerencialismo’, no se hace explícita por el sujeto, pues ve el contrario, enfatizando que la relación entre los órganos y el INMETRO, realizada por la Coordinación de la Red (CORED), es bien definida y las actividades son realizadas de común acuerdo, por medio del Sistema de Gestión Integrada.

Propone que el INMETRO aproveche más el SGI para disminuir la cantidad de papel, realizando *on-line* las rendiciones de cuentas de los órganos, con la factura electrónica.

Se presentan los datos referentes a la segunda pregunta orientadora:

Cuadro 54 - Entrevista con el Presidente del ITPS/SE (parte 2 de 5)

Pregunta orientadora 2: Cuáles son los modelos de gestión empleados por los sujetos de los órganos delegados del INMETRO		
Informes	Interpretaciones del investigador	Identificación de las categorías
<i>Una vez en Pernambuco cada director era un partido, ni siquiera hablaban el uno al otro, el director técnico de un partido, el administrativo del otro, el presidente de otro. Entonces estas cosas, ya teníamos discusiones en el INMETRO sobre ello, para poner el perfil ya definido en el propio acuerdo.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - El Presidente del ITPS/SE identifica problemas entre partidos políticos dentro de un mismo órgano; - Apunta la necesidad de se poner el perfil de los dirigentes ya definido en el convenio. 	Condicionantes de la herencia patrimonialista: personalismo y favoritismo
<i>Una de las cosas es que la provincia no tiene injerencia, todo este equipo aquí fui yo quien juntó, y por criterios técnicos, a diferencia de muchos de los IPEM, que tienen mucha politiquería. Como soy contrario a esto, desde 2007 hasta aquí la cosa está caminando, pero no sabemos lo que podrá ser en el futuro.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Indica que su equipo fue montada con base en criterios técnicos, sin injerencia de la provincia, por ser reacio a la "politiquería", la cual afirma existir en muchos IPEM. 	Disfunciones prácticas de la burocracia: no explicitada por el sujeto, pero se preocupa por cuestiones políticas ante de los criterios técnicos en la actuación de sus órganos pares.
<i>Yo sé que el profesor Jornada [presidente del INMETRO] ha hecho, cuando la cosa está fea él llama el gobernador, no sé cómo se va a hacer, porque es complicado, pero debería tener un perfil definido, y el gobernador indicaría personas con aquel perfil creado por el INMETRO. Creo que hoy el Nordeste está viviendo razonablemente un buen momento.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - No obstante evalúa que el Nordeste está en un buen momento, enfatiza que a veces es necesaria la intervención del Presidente del INMETRO para resolver problemas políticos en los IPEM, y que el perfil del dirigente esté en el convenio. 	Lógica instrumental del gerencialismo: descuido del peso de las cuestiones políticas en la conducción de la organización
Proposición del sujeto	Que el INMETRO redacte cláusula con el perfil de los dirigentes, ya definiéndolo en el propio convenio celebrado con los órganos delegados.	

Fuente: Elaboración propia basado en la entrevista [traducción propia de los informes].

Como se extrae del Cuadro 54, en relación con la pregunta orientadora 2, el Presidente del ITPS/SE refuerza la categoría ‘Condicionantes de la herencia patrimonialista’, explicitada por las condicionantes del personalismo y del favoritismo, al identificar problemas entre partidos políticos dentro de un mismo órgano, apuntando la necesidad de que el perfil de los dirigentes esté definido en el convenio, ya que se preocupa con el peso de las cuestiones políticas por encima de los criterios técnicos en la actuación de sus órganos pares.

Por otro lado, él no enuncia la categoría ‘Disfunciones prácticas de la burocracia’, al indicar que su equipo fue montado sobre la base de criterios técnicos, sin injerencia de la provincia, por ser reactivo a lo que llama “politiqueo”, que dice existir en muchos IPPEM.

Ya cuanto a la categoría ‘Lógica instrumental del gerencialismo’, es enunciada por el Presidente del ITPS/SE, porque, a pesar de evaluar que el Nordeste está en un buen momento, subraya que es necesaria a veces la intervención del Presidente del INMETRO para resolver problemas políticos en los IPPEM, afirmando que el perfil del dirigente esté en el convenio. Está relacionado al descuido de las cuestiones políticas en el modelo gerencialista.

El Presidente del ITPS/SE propone que el INMETRO redacte cláusula con el perfil de los dirigentes, ya definiéndolo en el propio convenio celebrado con los órganos.

Se presentan a continuación los datos referentes a la tercera pregunta orientadora:

Cuadro 55 - Entrevista con el Presidente del ITPS/SE (parte 3 de 5)

Pregunta orientadora 3: Cuál es el significado de democratización de la gestión asignado por los sujetos	
Informes	Interpretaciones del investigador
<i>La mayor parte de las sugerencias no se llevó adelante, porque deseaban cambiar la forma, y quien se ve afectada es la población, debido a que el modelo de la metrología legal no está asistiendo. Hay mucha cosa que no está respondiendo, por ejemplo, el mototaxímetro, cuya referencia es el Ceará.</i>	- El Presidente del ITPS/SE percibe que la mayoría de las sugerencias de los IPPEM no es llevada adelante o cumplida por el INMETRO, tomando decisiones que no atienden la población.
<i>Tiene un año fui al panel sectorial, y todo el mundo dice que la metrología legal no camina, muy estándar, muchos están anticuados, ya se cambió el tipo de balanza mucha gente haciendo con norma obsoleta, y los inspeccionados comenzaron a cuestionar, pero, en vez de mejorar, empeoró.</i>	- Apunta que hay un exceso de normas en la metrología legal, y que muchas aún están desactualizadas, empeorando las actividades de fiscalización.
<i>La idea del modelo es buena porque el técnico, las cámaras son para discutir la área técnica, ahora una cosa que he frecuentado mucho, sobre todo en materia de metrología, voy a la reunión técnica y los técnicos a veces están diciendo cosas no coincidentes con lo que pasa en la gestión, así que creo que carece de una información interna.</i>	- No obstante evaluar como buena la idea del modelo de relacionamiento con la Red, enfatiza que falta un mayor intercambio de las informaciones y decisiones con los técnicos de los IPPEM.
Proposición del sujeto	Que el INMETRO mejore el modelo de metrología legal, incluyendo la actualización de varias normas ultrapasadas, sobre la base de sugerencias de todos los IPPEM y de la sociedad.

Fuente: Elaboración propia basado en la entrevista [traducción propia de los informes].

Como se extrae del Cuadro 55, en relación con la pregunta orientadora 3, el Presidente del ITPS/SE refuerza la categoría ‘Condicionantes de la herencia patrimonialista’, explicitada por la condicionante del autoritarismo, pues percibe que la mayoría de las sugerencias de los IPEM no se realizan por el INMETRO, con decisiones que no responden a la población, configurando fragilidades democráticas en la actuación de la organización.

En cuanto a la categoría ‘Disfunciones prácticas de la burocracia’, es explicitada por el sujeto, porque apunta haber un exceso de normas en la metrología legal (virtuosismo normativo), y que muchas aún están anticuadas, empeorando las actividades de fiscalización.

Además, explicita también la categoría ‘Lógica instrumental del gerencialismo’, pues, no obstante evaluar como buena la idea del modelo de relacionamiento con la Red, enfatiza que falta un mayor intercambio de información y decisiones con los técnicos de los IPEM. Esto puede ser caracterizado como negligencia en cuanto a la democratización del Estado que se refleja en el desempeño de la organización.

El Presidente del ITPS/SE propone que el INMETRO mejore el modelo de la metrología legal, incluyendo la actualización de varias normas ultrapasadas, sobre la base de sugerencias de todos los IPEM y demandas de la sociedad.

Se presentan a continuación los datos referentes a la cuarta pregunta orientadora:

Cuadro 56 - Entrevista con el Presidente del ITPS/SE (parte 4 de 5)

Pregunta orientadora 4: Cuáles son las prácticas de gestión social sustentadas por los sujetos en relación con la transparencia		
Informes	Interpretaciones del investigador	Identificación de las categorías
<i>El Defensor del Pueblo aquí sólo recibe 20 quejas en el año. Hicimos una divulgación del esfigmomanómetro, enviamos para las asociaciones médicas, sino que también pedimos a la población para ayudar a exigir de los médicos que los aparatos estuvieran calibrados, sello de fecha. La población está teniendo más instrumento de reivindicación.</i>	- El Presidente del ITPS/SE indica que la población es que tiene el mayor poder para hacer denuncias y reclamaciones, procurando instarla para ayudar el IPEM en sus actividades de fiscalización.	Trazas de la gestión societal: categoría emergente explicitada por el sujeto
<i>La ley provincial le da demasiado poder al dirigente, yo no lo quise, e hizo una regulación aquí basado en el nivel del compromiso del servidor para obtener el porcentaje de bonificación y conduje a la Junta a aprobarlo; [...] El perfil del jefe debe también ser definido en el convenio.</i>	- Enfatiza que hice un reglamento limitando sus propios poderes con respecto a los porcentuales de gratificación pagos a los servidores, sometiendo al consejo deliberativo del órgano.	Disfunciones prácticas de la burocracia: no explicitada por el sujeto
<i>[...] Ni el Ministerio de Salud puede hacer esto, hay personas dispersas por todo el país. El INMETRO tiene el mejor modelo de relación del país, se puede hacer casi igual en todas las provincias, cuenta con programa de capacitación permanente.</i>	- Evalúa que el INMETRO tiene el mejor modelo de relacionamiento en red del país, consiguiendo cierta uniformidad en las provincias, con programa de entrenamiento permanente.	Lógica instrumental del gerencialismo: no explicitada por el sujeto
Proposición del sujeto	Reafirma que el INMETRO redacte cláusula con el perfil de los dirigentes, ya definiéndolo en el propio convenio celebrado con los órganos delegados.	

Fuente: Elaboración propia basado en la entrevista [traducción propia de los informes].

Como se extrae del Cuadro 56, en relación con la pregunta orientadora 4, el sujeto no explicita la categoría ‘Condicionantes de la herencia patrimonialista’, al indicar que la población es el que tiene mayor poder para hacer denuncias y quejas, buscando instarla para ayudar al IPEM en sus actividades de fiscalización. De este modo, el sujeto está sugiriendo trazas de la gestión societal en las acciones del INMETRO al mencionar una mayor interacción de la institución con la sociedad, explicitando esa categoría emergente.

Además, el Presidente del ITPS/SE no explicita la categoría ‘Disfunciones prácticas de la burocracia’, al subrayar que hizo un reglamento limitando sus propios poderes en cuanto al porcentaje de la gratificación pagada a servidores, sometiendo al consejo deliberativo del órgano. Esto refuerza los principios de la burocracia weberiana.

Y en cuanto a la categoría ‘Lógica instrumental del gerencialismo’, tampoco es enunciada por el Presidente del ITPS/SE, pues evalúa que el INMETRO tiene el mejor modelo de relacionamiento en red del país, consiguiendo cierta uniformidad en las provincias, con programa de entrenamiento permanente.

El Presidente del ITPS/SE reafirma que el INMETRO redacte cláusula con el perfil de los dirigentes, ya definiéndolo en el propio convenio con los órganos delegados.

Se presentan a continuación los datos referentes a la quinta pregunta orientadora:

Cuadro 57 - Entrevista con el Presidente del ITPS/SE (parte 5 de 5)

Pregunta orientadora 5: Cuáles son las acciones realizadas para la efectucción del control social por medio de la auditoría de gestión gubernamental		
Informes	Interpretaciones del investigador	Identificación de las categorías
<i>El problema es estructural, el político brasileño es muy malo, entonces tiene que hacer la reforma política para cambiar el sistema, pero no lo hacen. El dinero existe, pero no está dando frutos, es la mala gestión, y cada ciudadano debería hacer su parte.</i>	- El Presidente del ITPS/SE percibe que hay problemas estructurales en el sistema político brasileño que afectan la efectucción del control social a través de la auditoría de gestión.	Condicionantes de la herencia patrimonialista: debilidades de la democracia
<i>Me gustaría que los auditores hubieran sido gestores antes, porque a veces los auditores no entienden la situación, mi trabajo como gerente es proteger a la sociedad, mediante la protección de la relación comercial justa entre las empresas y los ciudadanos, hacer con que ninguno de los dos gane más que el correcto, una relación equilibrada.</i>	- Indica la importancia de los auditores se colocaren en el lugar de los gestores, además de defender el cumplimiento de los deberes de estos con impersonalidad, buscando proteger a la sociedad.	Disfunciones prácticas de la burocracia: no explicitada por el sujeto
<i>La auditoría no debe limitarse al modelo sencillo de señalar lo que es incorrecto, pero da indicio de qué y cómo se puede hacer, avanzando desde la auditoría de cuentas para la auditoría de gestión, enseñándoles la manera de hacer lo que está en el plan, y no sólo decir que no se puede.</i>	- Enfatiza que la auditoría debe, para allá de apenas evaluar las cuentas, orientar la gestión.	Lógica instrumental del gerencialismo: no explicitada por el sujeto
Proposición del sujeto	Que haya una reforma en el modelo político del país, además de la mejora de las auditorías de gestión, cuanto a orientar los gerentes para cumplir su misión social con más efectividad.	

Fuente: Elaboración propia basado en la entrevista [traducción propia de los informes].

Como se extrae del Cuadro 57, en relación con la pregunta orientadora 5, la categoría ‘Condicionantes de la herencia patrimonialista’ es explicitada, pues él percibe que las restricciones en cuanto a la efectuación del control social por medio de la auditoría de gestión gubernamental están relacionadas con una mala gestión y también con problemas estructurales en el sistema político brasileño, configurando las debilidades de la democracia.

Por otro lado, en cuanto a la categoría ‘Disfunciones prácticas de la burocracia’, no se hace explícita por el Presidente del ITPS/SE, al indicar la importancia de los auditores se colocaren en el lugar de los gestores, además de defender el cumplimiento de los deberes de estos con impersonalidad – principio de la burocracia –, buscando proteger a la sociedad.

El Presidente del ITPS/SE también no explicita la categoría ‘Lógica instrumental del gerencialismo’, subrayando que la auditoría debe, además de evaluar las cuentas, orientar la gestión, función típica de la auditoría de desempeño, alineada con el modelo gerencial.

El Presidente del ITPS/SE defiende que haya una reforma en el sistema político del país, además de la mejora de las auditorías de gestión, cuanto a orientar los gerentes para cumplir su misión social con más efectividad.

Prosiguiendo el análisis de los datos de campo, se presentan a continuación los cuadros referentes a los datos extraídos de la 11ª entrevista, con el Presidente del IMEPI, por medio de cada pregunta orientadora:

Cuadro 58 - Entrevista con el Presidente del IMEPI (parte 1 de 5)

Pregunta orientadora 1: Cómo se relacionan los sujetos de los órganos delegados del INMETRO		
Informes	Interpretaciones del investigador	Identificación de las categorías
<i>Yo entiendo y veo el INMETRO como una familia, podemos tomar esta aproximación, y es un gran apoyo, sirve favor del crecimiento tanto personal como profesional.</i>	- El Presidente del IMEPI ve el INMETRO como una familia, que también contribuye para su crecimiento profesional.	Condicionantes de la herencia patrimonialista: no explicitada por el sujeto
<i>Si se pueden hacer en la administración pública lo que quiere hacer en el INMETRO, creo que tiene un gran beneficio para la sociedad, especialmente con respecto a la calificación, el mérito [...] que el gobierno eligiera tres nombres, enviara al INMETRO.</i>	- Indica la necesidad de se elegir los gestores con base en su calificación, por la meritocracia, generando beneficios para la sociedad.	Disfunciones prácticas de la burocracia: no explicitada por el sujeto
<i>Otra cuestión también de crecimiento profesional es el sistema, SGI, Sistema de Gestión Integrada, ya que todos los líderes son indicación política del gobernador, muchos no tienen las cualificaciones técnicas necesarias, como parte de un proceso político más o menos mixto, y esto SGI, esta Red de trabajo es muy importante. Tengo en mi opinión de que este modelo se debe pasar hacia adelante.</i>	- No obstante reconocer que muchos dirigentes indicados no tienen calificación técnica, enfatiza que el Sistema de Gestión Integrada es muy importante para ayudarlos a crecer profesionalmente.	Lógica instrumental del gerencialismo: no explicitada por el sujeto
Proposición del sujeto	Que los dirigentes de la Red sean indicados por meritocracia, con el gobierno provincial eligiendo tres nombres y enviándolos para aprobación del INMETRO.	

Fuente: Elaboración propia basado en la entrevista [traducción propia de los informes].

Como se extrae del Cuadro 58, en relación con la pregunta orientadora 1, el Presidente del IMEPI no explicita la categoría ‘Condicionantes de la herencia patrimonialista’, pues ve en el INMETRO como una familia, que también contribuye a su crecimiento profesional.

Y cuanto a la categoría ‘Disfunciones prácticas de la burocracia’, no se hace explícita, ya que refuerza la burocracia de Weber, al indicar la necesidad de elegir a los gestores con base en su calificación, por meritocracia, generando beneficios para la sociedad.

El Presidente del IMEPI también no explicita la categoría ‘Lógica instrumental del gerencialismo’, porque, no obstante reconocer que muchos dirigentes indicados no tienen calificación técnica, subraya que el Sistema de Gestión Integrada es muy importante para ayudarlos a crecer profesionalmente.

Propone que los dirigentes de la Red sean indicados por meritocracia, con el gobierno provincial eligiendo tres nombres y enviándolos para aprobación del INMETRO.

Se presentan los datos referentes a la segunda pregunta orientadora:

Cuadro 59 - Entrevista con el Presidente del IMEPI (parte 2 de 5)

Pregunta orientadora 2: Cuáles son los modelos de gestión empleados por los sujetos de los órganos delegados del INMETRO		
Informes	Interpretaciones del investigador	Identificación de las categorías
<i>Hay un cambio constante de personas en cargos de confianza. Entonces, uno de los aspectos negativos que me parece es que hay un cambio muy rápido debido a la coyuntura política, esto es malo no sólo al INMETRO, es para el gobierno, para el país, para la sociedad, para todos; a veces aparecen los intereses ni tanto republicanos que comienzan a aparecer en lugar del bien común.</i>	- El Presidente del IMEPI identifica entabes en el modelo de gestión, relacionados a los frecuentes cambios de personas en los cargos de confianza de los IPEM, sobre todo con intereses no republicanos.	Condicionantes de la herencia patrimonialista: debilidades de la democracia
<i>Un gran obstáculo es tener una función técnica el Inmetro, y termina el político atrapando, es una discontinuidad, pero que es un problema estructural, de la política nacional, a través del Congreso Nacional, se desplazará en la reforma política allá.</i>	- Llama atención para el enfoque de los requisitos técnicos en detrimento de los políticos, que acaban atrapando, por el hecho del INMETRO ser un órgano técnico.	Disfunciones prácticas de la burocracia: no explicitada por el sujeto
<i>Los avances es que cuando llegué aquí este monitoreo no se hacía inicialmente por un sistema, el SGI, así que era más en el papel, y se perdía mucho. Después estas reuniones tenían, y siguen teniendo, la planificación era anual, después de dos años, después de cuatro años, y se está mejorando en mi mente, porque hace que no tenga una rotura en el trabajo.</i>	- Evalúa como avance la implementación del Sistema de Gestión Integrada (SGI), enfatizando que el planeamiento de la Red viene se perfeccionando cada vez más.	Lógica instrumental del gerencialismo: no explicitada por el sujeto
Proposición del sujeto	Que el INMETRO mejore la frecuencia de las reuniones de la Red, actualmente muy cerca una de la otra, y muy grandes, centrándose principalmente en los aspectos técnicos.	

Fuente: Elaboración propia basado en la entrevista [traducción propia de los informes].

Como se extrae del Cuadro 59, en relación con la pregunta orientadora 2, el Presidente del IMEPI refuerza la categoría ‘Condicionantes de la herencia patrimonialista’, explicitada por las debilidades de la democracia, porque identifica barreras en el modelo de gestión, relacionadas con cambios constantes de personas en cargos de confianza de los IPEM, especialmente con intereses no republicanos.

Por otro lado, la categoría ‘Disfunciones prácticas de la burocracia’ no es explicitada, pues llama la atención para el enfoque de los requisitos técnicos en detrimento de los políticos, que acaban atrapando, por el hecho del INMETRO ser un órgano técnico.

El Presidente del IMEPI también no puntualiza la categoría ‘Lógica instrumental del gerencialismo’, porque evalúa cómo avance la implementación del Sistema de Gestión Integrada (SGI), subrayando que la planificación de la Red viene mejorando cada vez más.

Así, el Presidente del IMEPI propone el INMETRO mejore la frecuencia de las reuniones de la Red, actualmente muy cerca una de la otra, y muy grandes, centrándose principalmente en los aspectos técnicos

Se presentan a continuación los datos referentes a la tercera pregunta orientadora:

Cuadro 60 - Entrevista con el Presidente del IMEPI (parte 3 de 5)

Pregunta orientadora 3: Cuál es el significado de democratización de la gestión asignado por los sujetos	
Informes	Interpretaciones del investigador
<i>Los IPEM mismos no hacen valer sus derechos, su voz, su oportunidad. Tiene veces, está bien en el papel, pero lo que vemos es una política de conveniencia, como en el país, aetamente de política, no, está en el trabajo, se fijará [...] Así que para mejorar, debe exigirse en los convenios un concurso, para continuar este diálogo, esta transición.</i>	- El Presidente del IMEPI percibe que hay una política de conveniencia entre los IPEM y el INMETRO, no obstante las reglas del relacionamiento estar en el convenio.
<i>En primer lugar creo que los comités son importantes, descentralizan y centran al mismo tiempo, es un proceso dialéctico, pero tiene un montón de papel, formalidad, algunos sectores tienen un avance práctico, otros no lo hacen, y esto daña, entonces hay una necesidad de que tengan su autonomía.</i>	- Indica que hay un exceso de papel y formalidad en los comités de la Red.
<i>Para comparar con la Red, tengo la siguiente concepción del modelo, entre la dictadura y la democracia, prefiero la democracia, pero es más cara, tiene más trabajo, y es una piña grande porque usted va discutir intereses, pequeños, medianos, grandes, así que no es fácil, el diálogo, y ahí complica. La dictadura no es así, se impone las cosas.</i>	- Enfatiza que prefiere la democracia a la dictadura, mismo aquella siendo más cara y trabajosa, apuntando para la necesidad de la Red llevar el diálogo adelante.
Proposición del sujeto	Que el INMETRO exija en los convenios la realización de concursos por los IPEM, y perfeccione cada vez más el diálogo con la Red sobre sus particularidades.

Fuente: Elaboración propia basado en la entrevista [traducción propia de los informes].

Como se extrae del Cuadro 60, en relación con la pregunta orientadora 3, el Presidente del IMEPI refuerza la categoría ‘Condicionantes de la herencia patrimonialista’, explicitada por la condicionante del personalismo, porque se da cuenta de que hay una política de conveniencia entre los IPEM y el INMETRO, no obstante las reglas de relacionamiento estar en el convenio.

Además, en cuanto a la categoría ‘Disfunciones prácticas de la burocracia’, es enunciada por el Presidente del IMEPI, pues indica que hay un exceso de papel y formalidad en los comités de la Red.

El Presidente del IMEPI expone también la categoría ‘Lógica instrumental del gerencialismo’, al subrayar que prefiere la democracia a la dictadura, mismo aquella siendo más cara y trabajosa, apuntando para la necesidad de la Red llevar el diálogo adelante. El modelo gerencialista descuida los temas de democratización del Estado.

El sujeto propone que el INMETRO exija en los convenios la realización de concursos por los IPEM, y perfeccione siempre el diálogo con la Red y sus particularidades.

Se presentan a continuación los datos referentes a la cuarta pregunta orientadora:

Cuadro 61 - Entrevista con el Presidente del IMEPI (parte 4 de 5)

Pregunta orientadora 4: Cuáles son las prácticas de gestión social sustentadas por los sujetos en relación con la transparencia		
Informes	Interpretaciones del investigador	Identificación de las categorías
<i>A veces ese temor es, como cultural, no dejar que otros entren, allá depende del gerente, que a veces se piensa dueño del espacio y no dejará este lugar nunca; [...] Y en nuestra sociedad tiene mucho, por un precio, el patrimonialismo sigue siendo muy fuerte, en el estado brasileño, y no es diferente en el IPEM.</i>	- El Presidente del IMEPI identifica que aún hay fuertes prácticas patrimonialistas en el Estado brasileño, que también atingen los IPEM, con dirigentes que se apropian de estos.	Condicionantes de la herencia patrimonialista: patrimonialismo
<i>El INMETRO fomenta el desarrollo, la profesionalidad, con el programa. El Defensor del Pueblo, que tiene un trabajo interesante, tienen mucha quejas, y nos alienta, eso es bueno [...] Nosotros notificamos y divulgamos que los ciudadanos deben verificar los sellos, la tara de la balanza debe ser visible.</i>	- Enfatiza que el INMETRO promueve el desarrollo y el profesionalismo, además de instar los ciudadanos a ejercieren sus derechos y realizaren denuncias.	Disfunciones prácticas de la burocracia: no explicitada por el sujeto
<i>Si usted toma una provincia como la nuestra, Piauí, hay una gran deficiencia de la educación, del conocimiento; ahora, como aún prevalece en nuestro Nordeste y Norte, politiquería, los IPEM al final no sirven mucho, porque entonces no tiene ninguna manera de hacer el asistencialismo necesario para ser elegido, la necesidad es mayor.</i>	- Apunta que aún predominan las relaciones de intereses políticos partidarios, sobre todo en las provincias del Norte y Noreste, debido al bajo nivel educacional, reduciendo la importancia de los IPEM, por no poder hacer asistencialismo.	Lógica instrumental del gerencialismo: descuido de las las cuestiones que permean la administración pública.
Proposición del sujeto	Que el INMETRO trabaje más su función social, divulgando más sus actividades a la sociedad, para que pueda participar, ayudándolo a cumplir su misión.	

Fuente: Elaboración propia basado en la entrevista [traducción propia de los informes].

Como se extrae del Cuadro 61, en relación con la pregunta orientadora 4, el Presidente del IMEPI refuerza la categoría ‘Condicionantes de la herencia patrimonialista’, explicitada por la condicionante del patrimonialismo, tal como identifica que hay todavía fuertes prácticas patrimonialistas en el Estado brasileño, que también afectan a los IPPEM, con dirigentes que se han apropiado de estos.

Por otra parte, el Presidente del IMEPI no explicita la categoría ‘Disfunciones prácticas de la burocracia’, al subrayar que el INMETRO promueve el desarrollo y la profesionalidad, además de exhortar a los ciudadanos a ejercer sus derechos y realizar denuncias. Estas características citadas por el sujeto refuerzan la burocracia weberiana.

Ya la categoría ‘Lógica instrumental del gerencialismo’ es explicitada, señalando que aún predominan en la administración pública las relaciones de interés político-partidistas, especialmente en las provincias del Norte y Noreste, debido al bajo nivel educativo, reduciendo la importancia de las actividades de los IPPEM, por no poder hacer asistencialismo pre-electoral. El gerencialismo descuida la influencia de estas relaciones.

Propugna que el INMETRO trabaje más su función social, revelando más actividades para la sociedad, para que pueda participar, ayudándolo a cumplir su misión.

Se presentan a continuación los datos referentes a la quinta pregunta orientadora:

Cuadro 62 - Entrevista con el Presidente del IMEPI (parte 5 de 5)

Pregunta orientadora 5: Cuáles son las acciones realizadas para la efectucción del control social por medio de la auditoría de gestión gubernamental		
Informes	Interpretaciones del investigador	Identificación de las categorías
<i>El nuevo viene sosteniendo el viejo, si coge una alcantarilla y jugar agua limpia, se limpiará, pero va a quedar una gran cantidad de cosas sucias todavía, los cambios sociales son lentos y graduales, es un aprendizaje histórico y social. En cualquier sociedad la clase media es un péndulo, y esta nueva clase media ya no está satisfecha con el Bolsa Familia, quiere atención médica de calidad.</i>	- El Presidente del IMEPI no presenta las acciones realizadas para la efectucción del control social y apunta que los cambios sociales son lentos y graduales, y que muchas viejas prácticas políticas todavía perduran en medio a las nuevas.	Condicionantes de la herencia patrimonialista: debilidades de la democracia
<i>La auditoría debe ser franca, ver los errores según la ley, sino también ver la protección del órgano, el trabajo subjetivo; ser castigado por errores formales, pero no ver el aspecto subjetivo de la misma, los resultados que la gestión está mostrando. Necesita este diálogo.</i>	- No presenta las acciones realizadas para la efectucción del control social, pero indica la necesidad de la auditoría no se apegar apenas a los errores formales, pero también dialogar.	Disfunciones prácticas de la burocracia: preciosismo normativo
<i>Podría formar un consejo deliberativo de los IPPEM frente del INMETRO, como si fuera la Plenaria, sin INMETRO, la política de la Red de deliberación, incluyendo si es posible en la elección de ciertos coordinadores de la Red.</i>	- No presenta las acciones para la efectucción del control social, pero enfatiza que se críe un espacio democrático donde los IPPEM puedan deliberar.	Lógica instrumental del gerencialismo: descuido en cuanto a la democratización del Estado
Proposición del sujeto	Que sea creado un órgano deliberativo a la política de la Red, autónomo, como si fuera la Plenaria de la RBMLQ-I, pero sin el INMETRO.	

Fuente: Elaboración propia basado en la entrevista [traducción propia de los informes].

Como se extrae del Cuadro 62, en relación con la pregunta orientadora 5, el Presidente del IMEPI no presenta las acciones realizadas para la efectuación del control social, pero refuerza la categoría ‘Condicionantes de la herencia patrimonialista’, explicitada por las debilidades de la democracia, señalando que los cambios sociales son lentos y graduales, y que muchas de las viejas prácticas políticas aún perduran en el medio del nuevo.

Y en cuanto a la categoría ‘Disfunciones prácticas de la burocracia’, el entrevistado no expone las acciones realizadas para la realización del control social, sino que indica la necesidad de la auditoría no se apegar sólo a errores formales y legales en relación a la normativa (preciosismo normativo), sino también hablar de los resultados para la sociedad.

Además, el Presidente del IMEPI explicita la categoría ‘Lógica instrumental del gerencialismo’, subrayando que es necesario crear un espacio donde los IPEM deliberen sobre la política de la Red, sin la interferencia del INMETRO, democratizando la coordinación.

El sujeto defiende que sea creado un órgano deliberativo a la política de la Red, autónomo, como si fuera la Plenaria de la RBMLQ-I, pero sin el INMETRO.

Prosiguiendo, se presentan a continuación los cuadros referentes a los datos extraídos de la 12ª entrevista, con el Coordinador de la CORED, por medio de cada pregunta orientadora:

Cuadro 63 - Entrevista con el Coordinador de la CORED (parte 1 de 5)

Pregunta orientadora 1: Cómo se relacionan los sujetos de los órganos delegados del INMETRO		
Informes	Interpretaciones del investigador	Identificación de las categorías
<i>El lado político de los IpeM es un lado que sabe el INMETRO convivir, somos órgano muy técnico, pero tuvimos que aprender a vivir con ello. En la Red tiene allí ex alcalde, ex diputado, ex esto, ex aquello, que tiene mucho de la política, pero tratamos de dejar fuera, [...] es evidente que a veces dificulta.</i>	- El Coordinador de la CORED identifica que hay un lado político muy fuerte en los IPEM, que a veces atrapa, y que el INMETRO tuvo que aprender a convivir con eso.	Condicionantes de la herencia patrimonialista: debilidades de la democracia y favoritismo
<i>Otra cosa que estamos invirtiendo fuertemente es en las personas, el reciclaje allí, tenemos una serie de concursos que ya han sucedido, sucederán, y no va al campo mientras no hacer la capacitación, de acuerdo, por lo que estamos logrando hacer.</i>	- Apunta la necesidad de la realización de concursos públicos para los IPEM, además de la capacitación continua de personas, sobre todo antes de iniciar los trabajos de campo.	Disfunciones prácticas de la burocracia: no explicitada por el sujeto
<i>Son resultados significativos, de 300 para 700 millones de 2006 a 2013. Bien que en 2010 tuvo un incremento del 30% en las tarifas, pero aun así tuvimos el crecimiento. Estamos llegando a un buen nivel en relación a nuestras metas, y mientras vamos a mejorar el sistema de planificación, nos acercamos [...] en 2014 llegamos cerca del 90%.</i>	- Enfatiza que hubo avance en los resultados de la Red, sobre todo cuanto al logro, por los órganos delegados, de las metas planeadas.	Lógica instrumental del gerencialismo: no explicitada por el sujeto
Proposición del sujeto	El INMETRO debe incentivar cada vez más que los IPEM realicen concurso, creando más posiciones, para tener personal de la casa, estable, que desarrolla la administración.	

Fuente: Elaboración propia basado en la entrevista [traducción propia de los informes].

Como se extrae del Cuadro 63, en relación con la pregunta orientadora 1, el sujeto refuerza la categoría ‘Condicionantes de la herencia patrimonialista’, explicitada por las debilidades de la democracia, configurada por el favoritismo, ya que identifica que existe una política muy fuerte en los IPEM que cruza la actuación técnica del INMETRO y perturba la elección de los cargos, que a veces es intrusiva, y que el INMETRO tuvo que aprender a vivir con ello.

Por otro lado, en cuanto a la categoría ‘Disfunciones prácticas de la burocracia’, no se hace explícita, porque ve el contrario, señalando la necesidad de concursos públicos para los IPEM, además de la formación continua de personas, sobre todo antes de empezar los trabajos de campo. Así, el sujeto refuerza la burocracia de Weber como tipo ideal.

El Coordinador de la CORED también no indica la categoría ‘Lógica instrumental del gerencialismo’, pues, por el contrario, insiste en que hubo progresos en los resultados de la Red, especialmente cuanto al logro, por los órganos delegados, de las metas planeadas.

El Coordinador de la CORED defiende que el INMETRO debe incentivar cada vez más que los IPEM realicen concurso, creando más posiciones, para tener personal de la casa, estable, que continúa en la administración, desarrollándola.

Se presentan los datos referentes a la segunda pregunta orientadora:

Cuadro 64 - Entrevista con el Coordinador de la CORED (parte 2 de 5)

Pregunta orientadora 2: Cuáles son los modelos de gestión empleados por los sujetos de los órganos delegados del INMETRO		
Informes	Interpretaciones del investigador	Identificación de las categorías
<i>La capa de los conocimientos, de hecho, cuando se implementó el sistema, es la propia capa profesional del INMETRO, pero es muy poco usada, uno de los problemas que todavía tenemos es que en el INMETRO el personal no sabe cómo utilizar el sistema, los directores y como no saben, o no usan, o no quieren.</i>	- El Coordinador de la CORED percibe que en los propios directorios internos del INMETRO el personal no se interesa en utilizar el SGI, sistema-estándar utilizado por todos los órganos de la Red.	Condicionantes de la herencia patrimonialista: debilidades de la democracia en la organización
<i>Antiguamente era así, uno cobraba bien, el otro no cobraba, uno hacía ajuste de un modo, otro estaba en el otro; por lo que hoy, no, si tienes que hacer un ajuste, tal como se me debe, él tira, si quedarme aquí, en Brasil, la regla de juego será la misma.</i>	- Indica uniformidad y estandarización en los procedimientos, realizados en todo el Brasil por los órganos delegados provinciales.	Disfunciones prácticas de la burocracia: no explicitada por el sujeto
<i>Que nuestro modelo de gobernanza, está basado en tres variables, ya sabes, trabajamos fuertemente en las personas, procesos y tecnología, no resuelve querer separar estas cosas, [...] trabajamos mucho la planificación, metas, procedimientos, parámetros comparativos, resultados, recursos humanos, y auditoría.</i>	- Enfatiza que el modelo de gobernanza de la RBMLQ-I está basado en las variables personas, procesos y tecnología, con enfoque en planeamiento, metas, procesos y control de resultados.	Lógica instrumental del gerencialismo: no explicitada por el sujeto
Proposición del sujeto	Que el personal de los sectores internos del INMETRO pase a utilizar más el SGI, para armonizar la gestión interna con la gestión de los órganos de la Red.	

Fuente: Elaboración propia basado en la entrevista [traducción propia de los informes].

Como se extrae del Cuadro 64, en relación con la pregunta orientadora 2, el Coordinador de la CORED refuerza la categoría ‘Condicionantes de la herencia patrimonialista’, explicitada por las debilidades de la democracia que se reflejan dentro de la organización, pues entiende que en los propios sectores internos del INMETRO el personal no está interesado en utilizar el SGI, sistema-estándar utilizado por todos los órganos de la Red.

Ya cuanto a la categoría ‘Disfunciones prácticas de la burocracia’, no se hace explícita por el Coordinador de la CORED, porque indica la uniformidad y la estandarización de los procedimientos – características de la burocracia –, realizadas a lo largo del Brasil por los órganos delegados provinciales.

El Coordinador de la CORED también no puntualiza la categoría ‘Lógica instrumental del gerencialismo’, subrayando que el modelo de gestión de la RBMLQ-I se basa en las variables personas, procesos y tecnología, con enfoque en planeamiento, metas, procesos y control de resultados – características predominantes en el modelo gerencialista.

El sujeto cobra que el personal de los sectores internos del INMETRO pase a utilizar más el SGI, para armonizar la gestión interna con la gestión de los órganos de la Red.

Se presentan a continuación los datos referentes a la tercera pregunta orientadora:

Cuadro 65 - Entrevista con el Coordinador de la CORED (parte 3 de 5)

Pregunta orientadora 3: Cuál es el significado de democratización de la gestión asignado por los sujetos	
Informes	Interpretaciones del investigador
<i>Las barreras que vemos es el cambio de personas, en una actividad muy técnica y específica, entonces el tipo piensa que al llegar allí puede meterse, ahí comienza, tenemos casos allí, el propio San Pablo, que cambió 60 personas de un plumazo.</i>	- El Coordinador de la CORED identifica que el gran cambio de personas en los cargos de indicación política de los IPEM atrapa su desarrollo.
<i>Lo que veo bueno es que estamos llegando a una uniformidad de procedimientos, en todos los sentidos, así, no sólo en el ámbito técnico, sino también en cuestiones administrativas, financieras, legales y de gestión, ellos se han adaptado al modelo, la ventaja es implementar un modelo único de gestión en la Red.</i>	- Apunta la necesidad de la uniformización de los procedimientos utilizados por los IPEM en sus diversas áreas, evaluando como ventaja la implantación de un modelo único en la Red.
<i>La gestión en el modelo se democratiza porque nos alienta a participación, incluyendo el desarrollo del sistema, nosotros alentamos y el personal de la Red vinieron incluso, crearon comités [...] entonces, quiero decir, ellos mismos aducen ellos mismos se reúnen, proponen algo que ellos mismos es que tienen que ofrecer, ya que son los usuarios.</i>	- Indica que la gestión en el modelo de relacionamiento con la Red es democratizada, debido al INMETRO incentivar la participación de todos los representantes en los comités técnicos, oriundos de su modelo de gobernanza.
Proposición del sujeto	Que el INMETRO promueva un cambio de cultura para alentar a todos a utilizar el SGI, para que luego puedan participar de las comisiones con más conocimiento de causa.

Fuente: Elaboración propia basado en la entrevista [traducción propia de los informes].

Como se extrae del Cuadro 65, en relación con la pregunta orientadora 3, el Coordinador de la CORED refuerza la categoría ‘Condicionantes de la herencia patrimonialista’, explicitada por la condicionante del autoritarismo, al identificar que la gran movilidad de las personas en posiciones políticas de los IPEM obstaculiza su desarrollo.

Por otra parte, no enuncia la categoría ‘Disfunciones prácticas de la burocracia’, porque señala la necesidad de uniformización de los procedimientos de los IPEM en sus diferentes áreas, evaluando como ventaja la implementación de un modelo único en la Red.

Y en cuanto a la categoría ‘Lógica instrumental del gerencialismo’, también no se hace explícita por el Coordinador de la CORED, al indicar que la gestión en el modelo de relación con la Rede es democratizada, debido al INMETRO alentar la participación de todos los representantes en los comités técnicos, oriundos de su modelo de gobernanza.

El Coordinador de la CORED propone que el INMETRO promueva un cambio de cultura para alentar a todos a utilizar el SGI, para que luego puedan participar de las comisiones con más conocimiento de causa.

Se presentan a continuación los datos referentes a la cuarta pregunta orientadora:

Cuadro 66 - Entrevista con el Coordinador de la CORED (parte 4 de 5)

Pregunta orientadora 4: Cuáles son las prácticas de gestión social sustentadas por los sujetos en relación con la transparencia		
Informes	Interpretaciones del investigador	Identificación de las categorías
<i>No sé si muestran los resultados en el sitio, que he visto muestran internamente, he visto llevar en las reuniones del consejo, ahora mostrar a la sociedad, que nunca he visto, ni poner en el sitio; [...] Sobre todo porque no hay esta costumbre del personal para ofrecer cuentas para la sociedad de lo que hace.</i>	- El Coordinador de la CORED indica que no hay un hábito de los gestores públicos de prestar cuentas de lo que hacen a la sociedad.	Condicionantes de la herencia patrimonialista: debilidades de la democracia
<i>Hasta hoy no hay barreras de los de fuera, a mí, no es sorprendente, pero aquí cuando usted va a hacer algo ellos dicen, "Oh, el personal no sabrá", por ejemplo, talleres, uh, caramba, usted tiene que poner una condición a convertirse en certificado, debe tener Internet, hace directo en el sistema, "no, pero los chicos no van a ser capaces de hacer".</i>	- Enfatiza la dificultad interna en el INMETRO en se llevar adelante las mejoras para los procedimientos en la Red, debido al pensamiento de la busca de una norma ideal.	Disfunciones prácticas de la burocracia: fin en sí mismo del preciosismo normativo
<i>Los Ipems pueden mostrar sus resultados a la sociedad, ya que en general tienen el sitio, por lo que la comunicación Ipem con la sociedad lo hacen por su sitio, tuvimos algunas dificultades en este sentido, por ejemplo, aquí en IPEM-RJ, la programación estaba en Psie, pero los chicos querían usar su sitio.</i>	- Apunta el potencial que los IPEM tienen para mostrar sus resultados de forma transparente por su site, pero que prefieren utilizarlo para atraer personas con la divulgación de materias consideradas más populares.	Lógica instrumental del gerencialismo: inadecuaciones de prácticas oriundas del sector privado, enfocado en resultados
Proposición del sujeto	Que el INMETRO ponga las informaciones sobre resultados de los IPEM en el Portal de Servicios del INMETRO en los Estados (PSIE), para evaluación por la sociedad.	

Fuente: Elaboración propia basado en la entrevista [traducción propia de los informes].

Como se extrae del Cuadro 66, en relación con la pregunta orientadora 4, el Coordinador de la CORED refuerza la categoría ‘Condicionantes de la herencia patrimonialista’, explicitada por las debilidades de la democracia, al indicar que no hay un hábito de los gestores públicos de rendir cuentas de lo que hacen a la sociedad.

Y en cuanto a la categoría ‘Disfunciones prácticas de la burocracia’, es enunciada por el sujeto, al subrayar la dificultad interna en el INMETRO de realizar las mejoras en los procedimientos de la Red, debido a la idea de la búsqueda de una norma ideal.

El Coordinador de la CORED también explicita la categoría ‘Lógica instrumental del gerencialismo’, señalando el potencial que los IPEM tienen para mostrar sus resultados de manera transparente por sus sitios, sino que prefieren utilizarlo para atraer a la gente con la difusión de materias consideradas más populares. Eso puede ser causado por las inadecuaciones, para la administración pública, de las prácticas oriundas del sector privado, en que se alienta la gestión por resultados.

Propone que el INMETRO ponga las informaciones sobre resultados de los IPEM en el Portal de Servicios del INMETRO en los Estados (PSIE), para la sociedad evaluarlas.

Se presentan a continuación los datos referentes a la quinta pregunta orientadora:

Cuadro 67 - Entrevista con el Coordinador de la CORED (parte 5 de 5)

Pregunta orientadora 5: Cuáles son las acciones realizadas para la efectucción del control social por medio de la auditoría de gestión gubernamental		
Informes	Interpretaciones del investigador	Identificación de las categorías
<i>Creo que la auditoría de gestión es algo que yo soy todo para ella, fui siempre, creo que el problema de la auditoría de gestión es saber, en primer lugar, tiene que tener personas más calificadas para ello, que no es así, no es tan trivial, ya veces tenemos que tener cuidado para no exceder ciertos límites, y que está sucediendo [...] la auditoría de gestión es una cosa, meterse en la gestión es otra.</i>	- El Coordinador de la CORED apoya la realización de la auditoría de gestión gubernamental, pero llama atención para que no se ultrapase el límite de cometer injerencias en los órganos auditados.	Condicionantes de la herencia patrimonialista: debilidades de la democracia
<i>Creo que la Audin puede ayudar a identificar lo que se puede divulgar, más allá de lo que ya se requiere, en el sitio de los órganos delegados e incluso en el PSIE, y ver lo que debería, pero no están haciendo en los IPEM.</i>	- Defiende que la auditoría puede ayudar a identificar lo que se puede divulgar en el site de los órganos y en el PSIE, verificando los deberes legales.	Disfunciones prácticas de la burocracia: no explicitada por el sujeto
<i>Por ejemplo, algo así creo que la auditoría no hace, ya sabes, pero ya lo está haciendo, mejor, si la auditoría usando la información [del SGI], ayudará a los órganos también empezar a utilizar a este, podemos hacerlo sería muy útil en la implementación, la consolidación de nuestro modelo de negocio.</i>	- Enfatiza la importancia de la Audin utilizar las informaciones del SGI – sistema con características gerencialistas –, dando ejemplo e incentivando los órganos, para la consolidar el modelo de gestión de la Red.	Lógica instrumental del gerencialismo: no explicitada por el sujeto
Proposición del sujeto	No expone las acciones realizadas para el ejercicio del control social a través de la auditoría de gestión gubernamental, pero propone que la Audin ayude a identificar lo que podría publicarse en el sitio de los órganos y en el PSIE, además de controlar los deberes legales.	

Fuente: Elaboración propia basado en la entrevista [traducción propia de los informes].

Como se extrae del Cuadro 67, en relación con la pregunta orientadora 5, el Coordinador de la CORED refuerza la categoría ‘Condicionantes de la herencia patrimonialista’, explicitada por las debilidades de la democracia, porque apoya la realización de la auditoría de gestión gubernamental, pero llama la atención que no exceda el límite de cometer una injerencia indebida en los organismos auditados.

Ya cuanto a la categoría ‘Disfunciones prácticas de la burocracia’, no se hace explícita por el Coordinador de la CORED, al defender que la auditoría puede ayudar a identificar lo que se puede divulgar en el sitio de los órganos delegados y en el PSIE, además de verificar los deberes de los IPPEM. Esto refuerza los principios de la burocracia de Weber.

El Coordinador de la CORED también no puntualiza la categoría ‘Lógica instrumental del gerencialismo’, subrayando la importancia de la auditoría utilizar información del SGI – sistema con características gerencialistas –, dando ejemplo y alentando a los órganos delegados, para la consolidación del modelo de gestión de la Red.

Por fin, el Coordinador de la CORED refuerza que la auditoría ayude a identificar qué puede ser divulgado en el sitio de los órganos delegados y también en el PSIE, además de controlar las funciones que no están siendo atendidas por los IPPEM. Sin embargo, no presenta las acciones realizadas para el ejercicio del control social a través de la auditoría de gestión gubernamental.

Es importante destacar que las articulaciones entre los fragmentos del discurso, las categorías de análisis y los trazos relacionados con las categorías, detectados en el discurso, no fueron productos de un ejercicio mecánico para sus encuadramientos. Conforme el método utilizado, el proceso de análisis de datos de fuentes orales es una actividad compleja, donde no hay el establecimiento de fronteras rígidas entre las tres categorías definidas *a posteriori*, lo que significa que: a) un informe puede estar relacionado a una única categoría singular; b) informes distintos pueden estar relacionados con una misma categoría de análisis; y c) diferentes categorías de análisis pueden ser identificadas en diversos informes.

Por lo tanto, los informes fueron asociados a las categorías de análisis de acuerdo con el predominio de características que traían en relación con cada una, lo que fue hecho por medio de las interpretaciones del investigador, quien tomó como base, además de la identificación de las categorías y sus características, las observaciones de campo durante las entrevistas.

Además de esas 12 entrevistas en profundidad realizadas con los gerentes y auditores del INMETRO, ya analizadas en este subtema, se realizaron 50 encuestas con los participantes de las manifestaciones ante la Copa Mundial de la FIFA 2014 en Brasil, cuyo análisis se presenta a continuación.

Como simplificación de la realidad, se tomó algunas variables sacadas de las preguntas de la encuesta para la construcción del modelo de regresión que explicara el ‘Diálogo de la administración pública brasileña’ [¿Hay diálogo del gobierno con la población? (yi)] en función de las siguientes variables:

- Movilización por *Facebook* (x1);
- Motivo de manifestarse: Copa (x2);
- Cree en cambios (x3);
- Continuará participando (x4);
- Apoya la Copa en Brasil (x5);
- Apoya parásitos [*black blocks*] (x6).

Es importante percibir que la variable ‘x1’ presenta el nivel de utilización de la red social *Facebook* para organizar la manifestaciones, donde se desea investigar la relación entre esa interacción social de los entrevistados con su evaluación del nivel de diálogo del gobierno con la población (yi).

Ya la variable ‘x2’ presenta el nivel de motivación en participar de las manifestaciones estar vinculado a las protestas en contra de la realización de la Copa en Brasil, pues algunas personas tenían otros motivos para estar allá, aprovechando las multitudes para protestar también contra el gobierno, pero no necesariamente por la Copa.

Así como ‘x3’, que presenta el nivel de las personas cuanto a estar en las protestas pensando en realmente cambiar la realidad, o simplemente expresarse democráticamente, luchando por derechos e cumpliendo el control social.

Por su vez, ‘x4’ presenta el nivel de motivación para continuar participando en las manifestaciones contra el gobierno, y ‘x5’ presenta el grado de acuerdo con la realización de la Copa Mundial de la FIFA 2014 en Brasil, pues muchas personas se ponen contra la forma que el gobierno trabaja en la realización, pero no en realizarla en Brasil.

Por fin, la variable ‘x6’ presenta el nivel de apoyo de las personas a grupos menores de parásitos [*black blocks*], más agresivos en medio a la multitud. Es importante

aclarar que el objetivo del modelo de regresión es verificar cuáles de esas variables (x_i) tienen relación significativa con la evaluación del nivel de diálogo del gobierno con la población (y_i).

Todavía es importante aclarar que los resultados para cada una de las variables han sido organizados según la clasificación tradicional de la Escala de Likert, que mide tanto el grado positivo como neutral y negativo de cada enunciado, cuyos 5 niveles se presentan a continuación:

1. Totalmente en desacuerdo
2. En desacuerdo
3. Ni de acuerdo ni en desacuerdo
4. De acuerdo
5. Totalmente de acuerdo

Por lo tanto, $\beta_0 = 1$, pues el menor valor para la evaluación de 'y' es uno, y vamos a investigar cuáles son los parámetros para construir la ecuación a partir de este modelo de regresión, llegando a los estimadores β_1 , β_2 , etc., así como el error típico (ϵ), según la siguiente ecuación:

$$y_i = 1 + \beta_1 \cdot x_1 + \beta_2 \cdot x_2 + \dots + \epsilon$$

Así, los datos fueron sacados a partir de los informes obtenidos por medio de encuestas con los sujetos seleccionados, donde fueron organizados de acuerdo con el Cuadro 68, con las respuestas de los encuestados organizadas por variables, a continuación:

Cuadro 68 - Respuestas de los encuestados organizadas por variables

Id	Diálogo del gobierno	Movilización por Facebook	Motivo de manifestarse: Copa	Cree en cambios	Continuará participando	Apoya la Copa en Brasil	Apoya parásitos
1	2	5	4	4	5	3	5
2	3	3	3	5	5	5	4
3	3	4	3	3	5	4	4
4	4	3	5	3	5	4	4
5	2	5	3	4	5	4	5
6	2	5	4	3	5	5	3
7	2	4	5	3	5	4	3
8	4	5	5	5	5	5	5
9	3	5	4	5	5	5	4
10	5	5	4	5	4	5	5
11	3	5	5	3	5	3	5
12	4	5	3	3	5	4	3
13	2	4	5	3	4	3	3
14	2	5	4	4	5	3	3
15	3	5	5	4	5	5	4
16	3	5	5	2	5	4	5
17	4	5	5	3	3	5	4
18	3	5	4	4	4	5	4
19	3	3	5	2	5	5	5
20	3	5	4	2	3	4	5
21	3	5	4	4	4	5	5
22	4	5	5	3	4	4	5
23	4	5	4	3	5	3	5
24	5	5	5	3	5	3	2
25	3	5	3	4	5	5	3
26	4	4	5	4	5	5	3
27	2	4	4	2	5	5	5
28	2	5	5	3	4	4	4
29	2	5	3	4	4	4	4
30	2	5	4	3	3	4	4
31	2	5	4	3	5	3	5
32	3	5	3	4	5	4	5
33	4	5	4	4	5	3	4
34	4	5	4	4	5	5	4
35	3	5	4	5	4	5	3
36	3	5	4	2	5	5	5
37	3	5	3	4	4	4	4
38	4	5	5	2	5	5	3
39	2	5	4	3	3	5	4
40	4	5	5	2	4	5	5
41	3	3	5	2	4	4	3
42	4	5	5	3	5	3	3
43	1	5	3	4	5	2	5
44	4	5	5	3	3	5	4
45	3	5	3	5	5	4	4
46	4	5	5	5	5	5	4
47	3	4	4	5	5	5	3
48	5	5	5	3	5	5	4
49	2	4	5	1	5	4	4
50	2	5	5	3	4	3	3

Fuente: Elaboración propia basado en las encuestas.

A partir del *software Microsoft Excel*, con su herramienta análisis de datos, pudimos hacer la regresión de los datos, construyendo un modelo de regresión lineal para explicar la evaluación del nivel de diálogo del gobierno con la población en función de las otras variables:

Cuadro 69 - Estimación de modelo por regresión lineal

Resumen

Estadísticas de la regresión	
Coefficiente de correlación múltiple	0,503363499
Coefficiente de determinación R ²	0,253374812
R ² ajustado	0,149194553
Error típico	0,870880178
Observaciones	50

ANÁLISIS DE VARIANZA

	Grados de libertad	Suma de cuadrados	Promedio de los cuadrados	F	Valor crítico de F
Regresión	6	11,0674118	1,844568633	2,432080849	0,041081687
Residuos	43	32,6125882	0,758432284		
Total	49	43,68			

	Coefficientes	Error típico	Estadístico t	Probabilidad	Inferior 95%	Superior 95%
Intercepción	-2,837144285	2,049313408	-1,384436501	0,173367645	-6,969978648	1,295690079
mobilización por Facebook	0,257317012	0,217922325	1,180773987	0,244182771	-0,18216524	0,696799264
Motivo: Copa	0,47343192	0,182833382	2,589417284	0,013068224	0,104713264	0,842150576
Cree em cambio	0,146161103	0,144312209	1,012811769	0,316815398	-0,144872202	0,437194409
Continuará participando	0,207807551	0,195042029	1,065450112	0,292618491	-0,185532187	0,60114729
Apoya la Copa en Brasil	0,340324706	0,155911165	2,18281164	0,034557102	0,025899876	0,654749537
Apoya parásitos	-0,044633034	0,154785634	-0,288353856	0,774461328	-0,356788016	0,267521947

Fuente: Elaboración propia basado en las encuestas.

Desde ahí, se pasó a ensayar otros medios de construcción del modelo, para verificar cuál tendría más efectividad, siguiendo con la regresión, ahora con el modelo cuadrático, donde añadimos una columna con la variable “Motivo de manifestarse: Copa (x2) al Cuadrado”, a continuación:

Cuadro 70 - Estimación de modelo por Mínimos Cuadrados Ordinarios [MCO]

Resumen

Estadísticas de la regresión	
Coefficiente de correlación múltiple	0,522773983
Coefficiente de determinación R ²	0,273292637
R ² ajustado	0,152174743
Error típico	0,869353586
Observaciones	50

ANÁLISIS DE VARIANZA

	Grados de libertad	Suma de cuadrados	Promedio de los cuadrados	F	Valor crítico de F
Regresión	7	11,93742239	1,705346056	2,256418342	0,048219937
Residuos	42	31,74257761	0,755775657		
Total	49	43,68			

	Coefficientes	Error típico	Estadístico t	Probabilidad	Inferior 95%	Superior 95%
Intercepción	1,592303984	4,607474562	0,345591487	0,731374786	-7,705956125	10,89056409
mobilización por Facebook	0,297261871	0,220703144	1,346885532	0,185240116	-0,148135105	0,742658847
Motivo: Copa	-1,929218391	2,24678956	-0,858655579	0,395404671	-6,463423292	2,60498651
Cree em cambios	0,153678034	0,144229503	1,065510388	0,292732238	-0,137388887	0,444744955
Continuará participando	0,185157571	0,195841269	0,945447157	0,34983834	-0,21006611	0,580381252
Apoya Copa en Brasil	0,359089296	0,156617437	2,292779809	0,02693556	0,043022513	0,67515608
Apoya parásitos	-0,025433574	0,155547065	-0,163510475	0,87090081	-0,339340259	0,28847311
Motivo: Copa Cuadrado	0,295852488	0,275746117	1,072916244	0,289434841	-0,260625705	0,85233068

Fuente: Elaboración propia basado en las encuestas.

En comparación del modelo de regresión lineal con el cuadrático, pudimos percibir que el coeficiente de determinación de la regresión (R^2) ha mejorado en el cuadrático, de aproximadamente 0,253375 para 0,273293; pero en el modelo lineal

presentanse dos variables significativas, “Motivo de manifestarse: Copa (x2)” y “Apoya la Copa en Brasil (x5)”, mientras que en el cuadrático solamente una, “Apoya la Copa en Brasil (x5)”.

Se ensayó entonces un tercer modelo, ahora con los logaritmos naturales (ln) de cada una de las variables originales, para verificar si el modelo logarítmico tendría un coeficiente de determinación de la regresión (R^2) mejor y como sería la significatividad de las variables, presentado a continuación:

Cuadro 71 - Estimación de modelo por regresión logarítmica

Resumen

<i>Estadísticas de la regresión</i>	
Coefficiente de correlación múltiple	0,544956653
Coefficiente de determinación R ²	0,296977754
R ² ajustado	0,198881627
Error típico	0,297694731
Observaciones	50

ANÁLISIS DE VARIANZA

	<i>Grados de libertad</i>	<i>Suma de cuadrados</i>	<i>Promedio de los cuadrados</i>	<i>F</i>	<i>Valor crítico de F</i>
Regresión	6	1,609776575	0,268296096	3,02741568	0,014722438
Residuos	43	3,810752582	0,088622153		
Total	49	5,420529157			

	<i>Coefficientes</i>	<i>Error típico</i>	<i>Estadístico t</i>	<i>Probabilidad</i>	<i>Inferior 95%</i>	<i>Superior 95%</i>
Intercepción	-1,550004885	0,929051636	-1,668373237	0,102508556	-3,423616072	0,323606302
Ln movilización por Facebook	0,245800796	0,301585452	0,815028691	0,419547306	-0,362404232	0,854005825
Ln Motivo: Copa	0,602237003	0,247147498	2,436751365	0,019033725	0,103816572	1,100657434
Ln Cree em cambios	0,165853565	0,14630024	1,133652034	0,263221585	-0,129188989	0,460896119
Ln Continuará participando	0,294870953	0,269444145	1,09436764	0,279886266	-0,248514952	0,838256858
Ln Apoya Copa en Brasil	0,609326211	0,199809984	3,049528352	0,003914177	0,206370975	1,012281448
Ln Apoya parásitos	-0,083804732	0,199177397	-0,420754229	0,676030074	-0,485484235	0,317874771

Fuente: Elaboración propia basado en las encuestas.

En comparación del modelo de regresión logarítmica con los dos anteriores, el lineal y el cuadrático, pudimos percibir que el coeficiente de determinación de la regresión (R^2) ha mejorado, para aproximadamente 0,296978, además de esto modelo de logaritmos presentar dos variables significativas, “Motivo de manifestarse: Copa (x2)” y “Apoya la Copa en Brasil (x5)”, pues estadísticamente son diferentes de 0, considerando que en los intervalos inferior y superior, con 95% de confianza, no contienen cero entre ellas.

Esas dos variables tienen relación directa con la ‘evaluación del nivel de diálogo del gobierno con la población’ (yi), pues sus resultados fueron positivos. Así, cuanto más grande el valor de esas dos variables, mayor va a ser el valor de la ‘evaluación del nivel de diálogo del gobierno con la población’.

Por otro lado, en los casos de las variables “Movilización por Facebook (x1)”, “Cree en cambios (x3)”, “Continuará participando (x4)”, y “Apoya parásitos [*black blocks*] (x6)”, podemos decir que no son significativas, pues su valor resultó en cero, o sea, en su intervalo de confianza contiene cero.

Volviendo a la hipótesis de la investigación, ahora puede se decir estadísticamente que sí, hay una relación numérica entre el modelo de organización de la administración pública brasileña, sobre todo del Poder Ejecutivo, con las recientes manifestaciones populares en Brasil.

No obstante, por otro lado, no porque las personas están contra la realización de la Copa, como se pensaba originalmente, sino porque en la medida en que las personas van a las manifestaciones por motivación de la realización de la Copa Mundial de la FIFA 2014 (x2), así como apoyando que sea en Brasil (x5), también evalúan mejor el gobierno a estar dirigido a relacionarse con la sociedad, como si quisieran democráticamente opinar en cómo realizarla, con la esperanza de diálogo con el gobierno (y), pero no de contrariedad.

De esta manera, β cero = 1, pues como ya presentamos el menor valor para la evaluación de ‘Y’ es uno, y ya los estimadores β_1 y β_2 son respectivamente 0,6022 y 0,6093, pasando la variable “Motivo de manifestarse: Copa” a ser ‘X1’, y “Apoya la Copa en Brasil”, ‘X2’, pues las otras variables no significativas deben ser sacadas del modelo, y con error típico (ϵ) de 0,2977, resultando en la siguiente ecuación:

$$Y_i = 1 + 0,6022 \cdot X_{1i} + 0,6093 \cdot X_{2i} + 0,2977$$

Por lo tanto, el análisis de datos guiada por categorías, así como la construcción de un modelo estimado de variables relacionadas al diálogo del gobierno con la población, sirvió para, respectivamente, identificar las barreras institucionales que dificultan la efectividad del control social en el contexto brasileño, y verificar la relación de la motivación para las personas que participaron de las manifestaciones ante la Copa Mundial de la FIFA Brasil 2014 con su apoyo a la respectiva realización y otras variables, cuyos resultados se presentan en el capítulo siguiente.

6 RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

En este capítulo se busca hacer una triangulación entre los resultados provenientes de las entrevistas y de las fuentes documentales y las principales teorías que han guiado la realización de la investigación, además de la interpretación basada en aspectos no textuales a partir de las observaciones en el campo.

Los resultados de la investigación ampliaron el conocimiento del investigador sobre las visiones de los sujetos del estudio con respecto a los modelos organizacionales que influyen en la administración pública brasileña, especialmente los avances y obstáculos de la gestión de los órganos delegados del INMETRO, así como sobre el enfoque de la auditoría de gestión gubernamental se utilizada en Brasil.

La investigación documental apunta que existen barreras institucionales derivadas de los modelos de administración pública internacional que obstaculizan la efectividad del apoyo al control social en la actuación de la auditoría de gestión gubernamental del INMETRO. Eso se reproduce en procedimientos, figuras y definiciones del Manual de Auditoría Operacional del TCU que son una traducción directa del Manual de la INTOSAI, del inglés al portugués, sin adaptarlas a la configuración peculiar de la administración pública brasileña.

Se identificó en la investigación documental que la realización de auditorías de gestión gubernamental en el INMETRO – especialmente en relación a los órganos delegados de la RBMLQ-I, que realizan actividades del INMETRO en todo el territorio nacional – es cada vez más necesaria, a pesar de su aplicación encontrar barreras institucionales derivadas de la normalización internacional de la auditoría de gestión gubernamental y del propio modelo organizacional peculiar de la administración pública brasileña.

Según los resultados de la investigación, estas barreras institucionales ocurren debido a la auditoría de gestión gubernamental ser realizada basándose en los requisitos del modelo gerencial, como ya mencionado, pero en realidad las instituciones públicas brasileñas también tienen las características de los otros modelos organizacionales, incluso de sus disfunciones, condicionantes y entabes. Además, los informes de los entrevistados confirman la configuración multifacética de este modelo organizacional peculiar de la administración pública brasileña.

En la investigación con fuentes orales, en relación a su primera pregunta orientadora, que es cómo se relacionan los sujetos de los órganos delegados del INMETRO, en cuanto a la categoría ‘Condicionantes de la herencia patrimonialista’, las entrevistas realizadas indican que los sujetos de la investigación figuraron especialmente la condicionante debilidades de la democracia (Santos, 1993). Esto queda demostrado por el hecho de que los distintos participantes en el modelo de relación del INMETRO con la Red ven a los “otros” como problemáticos.

Así, algunos auditores tuvieron problemas a la hora de cuestionar las políticas de los dirigentes de los IPEM auditados y perciben una mayor dificultad para recibir respuestas de auditoría en los sectores internos del INMETRO que en los IPEM; ya los gestores de los IPEM acusan a la dirección del INMETRO de imponer la agenda de los foros temáticos de la Red, y por lo tanto no ayudan a resolver los problemas de ellos; a su vez, la dirección del INMETRO alega que existe una política muy fuerte en los IPEM que a veces atrápala.

No obstante, este modelo de gestión en red está directamente relacionado al que Leonardo Secchi (2009) identifica como gobernanza pública, especialmente en el sentido de que diferentes actores tienen el derecho a influir en la construcción de políticas públicas. Además, encuentra apoyo en los estudios de Peci et al. (2008), al argumentar que la gobernanza pública se deriva de la cultura política del país donde se inserta.

Ya en cuanto a la categoría ‘Disfunciones prácticas de la burocracia’, se identificó que los sujetos de investigación figuraron principalmente la disfunción rigidez jerárquica, caracterizada por el relacionamiento del INMETRO con los órganos de la Red darse más por medio por medio de los cargos de confianza de la alta administración, en detrimento de los servidores técnicos. Además, los IPEM están limitados por las determinaciones normativas de las Provincias, aún que los recursos transferidos a través del INMETRO sean federales, causando la pérdida de autonomía administrativa.

Esta rigidez excesiva puede explicarse sobre la base de Merton (1957), para quien el modelo burocrático puede convertirse en un fin en sí mismo, presentando rigidez a las normas de forma exagerada y que se vuelve incapaz de ajustarse a los cambios del ambiente organizacional.

Y en relación con la categoría ‘Lógica instrumental del gerencialismo’, se observa que los entrevistados destacaron especialmente la instrumentalización de la gestión y la

negligencia de las cuestiones políticas, enfatizando la instrumentalización del trabajo por las herramientas del gerencialismo, además de que hay un gran conflicto en relación a la interferencia del INMETRO, que es federal, en los órganos provinciales. Esto puede explicarse por el hecho de que el modelo gerencialista descuida las cuestiones políticas de la gestión (Kissler y Heidemann, 2006).

Por otro lado, todavía cuanto a la primera pregunta orientadora de la investigación, los sujetos de investigación evalúan los cambios en la gestión de la RBMLQ-I de una manera positiva, con la sensación de que cada vez más hay mejoras en la gestión, además de acreditar estas mejoras a la descentralización de las actividades a los órganos delegados, pero con el mantenimiento de una fuerte coordinación de estas por el INMETRO. Estas características se aproxima al modelo (Bresser-Pereira, 2006), y de su evolución a un modelo relacional más reciente, la gobernanza pública (Secchi, 2009).

Los auditores de la Audin entrevistados indicaron que el trabajo de auditoría no es valorado como debería ser por los auditados, además de que no ven mayor comprometimiento en cuanto a la respuesta de los órganos delegados a las recomendaciones de la auditoría, lo que significa que existen dificultades en evaluar la ejecución de las acciones de los auditados en el período *post*-auditoría.

Esta situación, vivida por los auditores entrevistados, se puede identificar más claramente por la dificultad en cumplir con la siguiente directriz del Manual del TCU (Brasil, 2010): – la etapa de monitoreo se destina a acompañar las medidas adoptadas por el auditado en respuesta a las recomendaciones y determinaciones exoradas por el TCU, así como evaluar los beneficios derivados de su aplicación.

Para hacer frente a estos hechos, los sujetos entrevistados proponen la valorización del trabajo colaborativo, con la creación de procedimientos de auditoría de gestión gubernamental más adaptados a la realidad del trabajo, y que el INMETRO aproveche más el SGI para disminuir la cantidad de papel, realizando *on-line* las rendiciones de cuentas de los órganos, hoy en día con la factura electrónica, y forjar relaciones más estrechas con la Red, que hoy se dan mucho más entre los gerentes que entre los servidores.

Al lado de esto, todavía sugieren que el INMETRO exija tanto de sus directores internos cuanto de los órganos delegados que cumplan las normas y utilicen plenamente las herramientas de gestión integrantes del modelo, para que todos puedan se desarrolle de

manera uniforme, además de definir mejor las responsabilidades de él y de los órganos delegados, preferentemente, insertándolas en la ley de creación del INMETRO. Donde se percibe que los sujetos r refuerzan la burocracia de Weber como un tipo ideal (Weber, 1982), especialmente para defender que los dirigentes de la Red sean indicados por meritocracia y los IPEM realicen concursos públicos.

Ya en relación con la segunda pregunta orientadora de la investigación con fuentes orales, que es la de cuáles son los modelos de gestión empleados por los sujetos de los órganos delegados del INMETRO, en cuanto a la categoría ‘Condicionantes de la herencia patrimonialista’, las entrevistas realizadas indican que los sujetos de la investigación revelaron principalmente las condicionantes del despotismo local y debilidades de la democracia que se reflejan en la organización.

El despotismo local (Santos, 1993) es caracterizado por los auditores de la AUDIN, que, no obstante apoyaren la uniformización de los controles internos, indican obstáculos en su implementación por los órganos de las regiones Norte y Noreste, identificando fuertes influencias políticas en los IPEM, incluso de los partidos políticos y a las industrias locales.

Ya las debilidades de la democracia que se reflejan dentro de la organización se demuestran por el hecho de que los sujetos de la investigación identificaren entrabes en el modelo de gestión, relacionados con órganos delegados que no tienen su rendición de cuentas aprobada, y que siguen recibiendo recursos del INMETRO, y la falta de convocatoria de concursos por los IPEM, para colocar personal en las actividades de fiscalización, que terminan siendo realizadas por las personas designadas políticamente para cargos de confianza.

Y en relación a la categoría ‘Disfunciones prácticas de la burocracia’, se identificó que los sujetos de la investigación ven en cierta manera las disfunciones del virtuosismo normativo y del formalismo resaltadas por Merton (1957); lo que fue caracterizado por los entrevistados, respectivamente, por la indicación de que, para dar transparencia a una legislación, el gobierno ha creado una otra legislación, y en señalar deficiencias en los comités de gestión de la Red, que se reúnen periódicamente, sobre las decisiones que no se producen en la práctica, sólo así se cumpliendo formalidades.

Ya en cuanto a la categoría ‘Lógica instrumental del gerencialismo’, se observó que los entrevistados perciben de alguna manera la oscilación entre polos distintos, y la negligencia de las cuestiones políticas y sobre la democratización del Estado. Esto queda demostrado, respectivamente, al enfatizaren que hay una variación en la ejecución de las decisiones tomadas en conjunto – reconociendo que las decisiones adoptadas a través de este modelo oscilan entre los distintos polos –, y que no hay mucho espacio para profundizar los debates en las reuniones de la Red, siendo la mayoría de ellas sólo informativas, además que en ocasiones es necesaria la intervención del Presidente del INMETRO para resolver problemas políticos en los IPEM.

Esta situación verbalizada por los sujetos puede ser dilucidada en estudios de Brulon et al. (2013), al esclarecieren que la administración pública brasileña oscilaría entre las racionalidades instrumental y sustantiva, pudiendo conducir a las personas a un choque de racionalidades. E incluso en la visión de Kissler y Heidemann (2006), sobre el modelo gerencialista descuidar las cuestiones políticas y de democratización del Estado.

Por otro lado, aún cuanto a la segunda pregunta orientadora de la investigación, los sujetos entrevistados evalúan el modelo del Sistema de Gestión Integrada (SGI) practicado por el INMETRO en relación a la RBMLQ-I como beneficioso, por buscar una mayor uniformidad en las actividades de los órganos delegados de la Red para mejorar su gestión, con un enfoque en planificación, objetivos, procesos y control de los resultados – características predominantes en el modelo gerencialista.

Esto está directamente relacionado con los estudios de Kettl (2005), cuando apunta que la administración pública gerencial comparte los valores de la productividad, la orientación a servicios, la descentralización, la eficiencia en la prestación de servicios y *marketization* – que busca adoptar prácticas de las organizaciones privadas y del mercado para la administración pública.

Los auditores de la AUDIN entrevistados, no obstante reconocieren los diversos problemas ya señalados, sostienen que el modelo de relacionamiento del INMETRO con los órganos de la RBMLQ-I permite evaluar continuamente las actividades que ocurren en la Red, admitiendo que este modelo posibilita la realización de controles simultáneos a la realización de las actividades.

Hecho que corrobora los estudios de Schermerhorn (1999), al argumentar que los controles concomitantes son predominantes en el modelo de gobernanza pública, modelo relacional oriundo del gerencialismo, pues en ese modelo organizacional todos los actores involucrados, en tesis, participan de la implementación de políticas públicas, acompañando *pari passu* la marcha de las actividades, para asegurar que están saliendo como se habían planeado.

Para lidiar con estos hechos, los sujetos entrevistados proponen que el INMETRO haga realmente todo lo que se coloca en el orden del día en las reuniones de la Red, para mejorar la interacción entre quien formula y quien ejecuta, al revisar el actual modelo de gestión de la Red, para incorporar las mejorías señaladas por los propios órganos delegados.

Además de los auditores de la AUDIN recomendaron que el INMETRO sólo pase recursos estrictamente para los órganos que estén con su rendición de cuentas actualizada y aprobada, sugiriendo aún la redacción de cláusula con el perfil profesional de los dirigentes, ya definiéndolo en el propio convenio celebrado entre el INMETRO y los órganos delegados.

En cuanto a la tercera pregunta orientadora de la investigación con fuentes orales, de cuál es el significado de democratización de la gestión asignado por los sujetos, en relación con la categoría ‘Condicionantes de la herencia patrimonialista’, se observó que hacen señal para la existencia del autoritarismo y del personalismo.

El autoritarismo es percibido por los entrevistados al revelaren que la mayoría de las sugerencias de los IPEM no son realizadas por el INMETRO, tomando decisiones de “arriba hacia abajo”, las cuáles los sujetos creen que no responden a la población, además de identificaren que la gran movilidad de las personas en posiciones de indicación política de los IPEM, cuya decisión es tomada de forma monocrática por el director o su grupo político, obstaculiza el desarrollo de la Red. Estas decisiones autoritarias y la falta de estabilidad de reglas corroboran la visión de Lustosa da Costa (2007) acerca de la condicionante del autoritarismo.

Ya el personalismo (DaMatta, 1980) es caracterizado por los dirigentes de los órganos delegados al darse cuenta de que hay una política de conveniencia entre los IPEM y el INMETRO, no obstante las reglas de relacionamiento estar en el convenio, y, aún que el discurso sea de democratización cuando en las reuniones plenarias los representantes de los

IPEM hablan libremente, los dirigentes de los IPEM entrevistados refuerzan que esto se hace sólo por conveniencia.

Y en relación a la categoría ‘Disfunciones prácticas de la burocracia’, se identificó que los sujetos de la investigación observan principalmente las disfunciones del fin en sí mismo del preciosismo normativo y de la burocracia patrimonialista.

El fin en sí mismo del preciosismo normativo (Merton, 1957) es explicitado por los sujetos de la investigación al indicaren que los IPEM pueden estar engañando a la población en algunas actividades relativas a normas del INMETRO, que cumplen con lo dispuesto en el plan de trabajo, pero en realidad no benefician los ciudadanos, señalando que hay un exceso de normas en la metrología legal, llegando a perturbar las actividades de fiscalización.

Y la burocracia patrimonialista es identificada al apuntaren que, aunque sea con buenas intenciones como para mejorar la gestión de los procesos, en la práctica los grupos gestores de la Red ponen las cuestiones políticas por encima de las técnicas, en una especie de búsqueda por beneficios privados para los “burócratas”, ya demostrado por Raymundo Faoro (2000) en su clásica obra.

Ya en cuanto a la categoría ‘Lógica instrumental del gerencialismo’, se observó que los sujetos de la investigación perciben principalmente problemas de motivación de los servidores en el logro de las metas e inadecuaciones de prácticas oriundas del sector privado. Esto queda demostrado, respectivamente, al subrayaren que las exigencias de metas están muy detallistas, llegando a perturbar el trabajo de las personas, que tienen que abandonar su actividad-fin para desarrollar la justificación, y que hay un aumento en la demanda de trabajo, pero con equipo reducido, con la realidad exigiendo muchos resultados con pocas personas, como en las empresas privadas.

Por otro lado, aún cuanto a la tercera pregunta orientadora, los sujetos oídos esperan que la gestión sea más compartida, con una mayor participación de éstos y de la sociedad, apoyando también la transparencia en la gestión pública, así como el control social, al enfatizaren la importancia de la *accountability* (rendición de cuentas) en la administración pública. Todavía indican que las campañas de sensibilización del INMETRO toman en cuenta las particularidades de cada provincia, viendo la demanda de la sociedad local, con la

sensación de un cambio en el nivel de apertura del modelo para tener más en cuenta las necesidades de los sujetos locales en la toma de decisiones.

Además de dilucidar la categoría emergente ‘Trazas de la gestión societal’, eso está directamente relacionado con los estudios de Fernando Tenório (1998), para quién el significado de la gestión social se disocia y llega para contrarrestar la gestión estratégica, una vez que aquella aprecia por la dialogicidad, la participación y la cooperación, involucrando diferentes sujetos sociales en el proceso de toma de decisiones, mientras que esta se distingue por una relación monológica, por el utilitarismo y por la competición.

Los auditores de la AUDIN entrevistados son contra prácticas oriundas del patrimonialismo en los órganos de la RBMLQ-I, reforzando su posicionamiento al destacar legados negativos del patrimonialismo en la administración pública brasileña. Esta postura corrobora los estudios de Lustosa da Costa (2007), al argumentar que el patrimonialismo consiste en la dominación apoyada sobre un cuadro administrativo puramente personal del dirigente, formado de compañeros bajo criterios de afectividad, lealtad y confianza.

Para hacer frente a estos hechos, los sujetos de la investigación proponen: la profesionalización – relacionada a la burocracia, de Weber (1982) – de la gestión de los órganos delegados; que la auditoría cambie más su enfoque a resultados – pasando de la auditoría de regularidad a la auditoría de gestión gubernamental –; y aún el aumento de los canales de comunicación con la sociedad, a fin de informar mejor sobre sus derechos y las formas de participación en la gestión pública – lo que se aproxima del concepto de control social de Paes de Paula (2013).

Así, se percibe que los entrevistados refuerzan características de los diferentes modelos que influyen en la administración pública brasileña, caracterizando el hibridismo de esta, ya señalado por Zwick et al. (2012). Aún sugieren acciones para mejorar la cooperación en la gestión de la RBMLQ-I, así como su democratización, como, por ejemplo, primorear el convenio, mejorando sus reglas y haciéndolas más claras, para lograr el mayor interés, que es la defensa de la sociedad.

Ya en relación con la cuarta pregunta orientadora, la de cuáles son las prácticas de gestión social sustentadas por los sujetos en relación con la transparencia, cuanto a la categoría ‘Condicionantes de la herencia patrimonialista’, las entrevistas realizadas indicaron

que los sujetos de la investigación resaltan principalmente las condicionantes debilidades de la democracia y patrimonialismo.

Las debilidades de la democracia son demostradas por los entrevistados al identificaren que gestores ligados a partidos de oposición al actual gobierno federal crean barreras a la gestión, además de indicaren que no hay un hábito de los gestores públicos en general para rendir cuentas a la sociedad de lo que hacen con los recursos que les han sido confiados por los ciudadanos, que a su vez ejercen poco su derecho a cobrar esto de los políticos, especialmente cuando son también beneficiados por el gobierno.

Esto refuerza la interpretación de Santos (1993), cuando señala que la sociedad brasileña, aunque plural en la multiplicidad de intereses, está asentada en las promesas de los políticos a los ciudadanos, sino que a menudo terminan en incumplimiento de lo prometido, e incluso en violación legal por ambos lados.

Ya el patrimonialismo es caracterizado por los sujetos al identificaren que hay todavía fuertes prácticas patrimonialistas en el Estado brasileño, que también atingen los IPEM, con dirigentes que se han apropiado de estos, tratando la gestión de forma privativa, además de indicar que el modelo de gestión del gobierno federal está muy bien en teoría, pero en la práctica los políticos no mantienen la línea de acción del modelo, actuando meramente por sus intereses personales.

Estas prácticas al largo del tiempo son denunciadas en obras clásicas, como la del Sérgio Buarque de Holanda (2000), al apuntar la administración pública brasileña siendo realizada por los sentimientos personales, y no por deber público y obligaciones legales, donde prevalece la fuerza de la tradición legitimadora de la privatización del Estado por la política de grupos.

Y en relación a la categoría ‘Disfunciones prácticas de la burocracia’, se identificó que los sujetos de la investigación explicitan especialmente la disfunción del fin en sí mismo del preciosismo normativo (Merton, 1957), al enfatizaren la dificultad interna del INMETRO en realizar las mejoras en los procedimientos de la Red, debido a la idea de la búsqueda de un estándar ideal, apuntando que los sistemas y portales de transparencia aún no están enfocados a la sociedad, pero sí a los propios órganos de gobierno.

Ya cuanto a la categoría ‘Lógica instrumental del gerencialismo’, se observó que los entrevistados perciben negligencia en cuanto a la democratización del Estado (Paes de

Paula, 2005a), que se manifiesta en la actuación de la organización. Esto es demostrado al apuntaren que sólo hay transparencia en la gestión de los IPEM cuando son obligados a hacerlo, especialmente cuando los gobiernos provinciales requieren acciones de los órganos en este sentido, además de la identificación de la necesidad de las indicaciones para las posiciones políticas de los IPEM ser realizadas con más responsabilidad, mientras que estas personas deben dar respuestas a la sociedad.

Por otro lado, todavía referente a la cuarta pregunta orientadora, en relación a la categoría emergente ‘Trazas de la gestión societal’, ya presentada anteriormente, los sujetos oídos indican la existencia de canales de participación de la sociedad en la gestión pública, destacando la herramienta de la Defensoría del Pueblo del INMETRO. También indican que la población es que tiene mayor poder para hacer denuncias y quejas, buscando alentarla para ayudar a los IPEM en sus actividades de fiscalización, especialmente para ejercer sus derechos y realizar denuncias, destacando la existencia de canales que estimulan una mayor articulación con la sociedad.

Aún respecto a la categoría ‘Trazas de la gestión societal’, apuntan que hubo una evolución cuanto a la transparencia de la administración de los IPEM, indicando que la auditoría de gestión gubernamental es esencial para promover la transparencia en los órganos delegados. Esta postura refuerza la opinión de Araújo (1998), de que el control social es indispensable como complemento al control institucional, y la transparencia en la gestión debe ser favorecida por los propios gestores, cuando ponen en práctica la rendición de cuentas (*accountability*).

Sin embargo, evalúan que, en la práctica, este tipo de trabajo está aislado, practicado por muy pocos órganos delegados, señalando que las acciones para mantener la sociedad mejor informada también son insuficientes, al subrayaren que, no obstante algunos órganos divulguen sus programas y acciones en el sitio *web*, no hay transparencia en cuanto a la cantidad de recursos que se gastan, pero sólo indicadores con metas numéricas, lo cual puede no ser muy representativo para la sociedad.

Para hacer frente a estos hechos, los sujetos entrevistados proponen la ampliación del contacto con la sociedad, disseminando más la Defensoría del Pueblo, en los sitios *web*, en vehículos oficiales, y la distribución de carpetas en las ferias donde los IPEM participan, además de ampliar las acciones orientativas, campañas de sensibilización, y, cada vez más, mejorar los canales de participación de la sociedad en la gestión pública.

Al lado de esto, sugieren aún que el INMETRO brinde las informaciones sobre resultados de los IPEM en el Portal de Servicios del INMETRO en los Estados (PSIE), para evaluación por parte de la sociedad, además de definir algunos requisitos para la indicación de las personas que ocupan puestos directivos en los IPEM, especialmente que tenga la formación adecuada y la apertura al diálogo con la sociedad. Donde se percibe que los sujetos refuerzan la gestión social defendida por Tenório y Saravia (2007), que la caracterizan como las acciones del poder público que se ejecutan con la participación de la sociedad civil en un proceso en el que la hegemonía de las acciones tiene naturaleza intersubjetiva, donde las partes interesadas en la decisión, en la acción de interés público, son participantes en el proceso de toma de decisiones.

Por fin, en relación con la quinta y última pregunta orientadora, la de cuáles son las acciones realizadas para la efectuación del control social por medio de la auditoría de gestión gubernamental, en cuanto a la categoría ‘Condicionantes de la herencia patrimonialista’, las entrevistas realizadas indican que los sujetos de la investigación llaman la atención especialmente a las condicionantes del personalismo y las debilidades de la democracia, siendo estas las dos condicionantes más recurrentes en los informes de los entrevistados en relación a las cinco preguntas orientadoras.

El personalismo es demostrado por el hecho de que los sujetos de la investigación, aunque apoyen la divulgación de las actividades realizadas por los órganos delegados, perciben que eso es muy dependiente de la iniciativa personal de cada gestor, además de cuestionar si la administración pública está cumpliendo realmente su función, o si está sólo atendiendo a intereses privativos de grupos políticos. Esta utilización del clásico “jeitinho” (‘manera brasileña’) y otras formas más autoritarias de abrir excepciones personales a la ley corroboran las interpretaciones de DaMatta (1980).

Ya las debilidades de la democracia (Santos, 1993) son caracterizadas por los entrevistados al identificaren que muchas de las viejas prácticas políticas todavía perduran en el medio de las nuevas, lo que indica que el problema del sistema político brasileño es estructural, y al sugerir su reforma. Apuntan aún que el INMETRO exige que los IPEM utilicen el SGI, pero internamente pocos sectores de la Sede lo utilizan, además de llamaren la atención para no sobrepasar el límite de cometer una injerencia indebida en los órganos auditados por la auditoría de gestión.

Y en relación a la categoría ‘Disfunciones prácticas de la burocracia’, se identificó que los sujetos de la investigación figuraron especialmente las disfunciones de la incapacidad para adaptarse fácilmente al ambiente y del tecnicismo (Merton, 1957), al enfatizaren, respectivamente, la necesidad del INMETRO flexibilizar el planeamiento, reajustando los planos cuadrienesales en las reuniones plenarias, y la necesidad de la auditoría evaluar si el INMETRO está realmente cumpliendo su misión social, o está vuelto para sí mismo en la ejecución de sus técnicas.

Sin embargo, esta categoría fue la menos explicitada por los sujetos, que asimismo demuestran apoyar la burocracia weberiana como tipo ideal (Weber, 1982), al defendieren que los gestores deben cumplir sus deberes con impersonalidad, tratando de proteger a la sociedad, además de indicaren el derecho que los ciudadanos tienen de cobrar los servicios públicos que satisfagan sus necesidades, no aceptando que las autoridades incumplan sus deberes.

Además, indican la importancia de la planificación del trabajo y la verificación de la regularidad en la ejecución de las actividades delegadas, así como la importancia del INMETRO hacer disponibles los informes de auditoría en *internet*, por ser una exigencia del sistema legal. Como se percibe, el modelo burocrático no es combatido directamente por los entrevistados, pero algunas de sus disfunciones prácticas, como, por ejemplo, la más destacada en esta categoría, que es el fin en sí mismo del preciosismo normativo.

Ya en cuanto a la categoría ‘Lógica instrumental del gerencialismo’, se observa que los entrevistados resaltan especialmente la negligencia de las cuestiones políticas y de democratización del Estado, por la gestión resultar muy instrumentalizada y los gestores tomaren los resultados de los indicadores de desempeño como fines en sí mismos.

Esto queda demostrado al señalaren que la sociedad en general está descontenta con los políticos y segmentos públicos, y que las manifestaciones populares son justas, asimismo de la necesidad de democratizar la elaboración de las políticas públicas. Además, hacen hincapié en que existe una preocupación exacerbada en alcanzar metas pactadas de ingresos, y que es importante identificar si las actividades y los resultados están realmente beneficiando a la sociedad, así como evalúan que los gobernantes instrumentalizan la gestión para su propio beneficio.

Estas percepciones de los sujetos muestran las contradicciones del modelo gerencialista, y corroboran las interpretaciones de Brulon et al. (2013), al afirmar que, cuando en la administración pública predomina la lógica instrumental, el logro del bien común termina no concretizándose, una vez que preocupaciones con reducción del gasto y alcance de resultados pueden terminar convirtiéndose en fines en sí mismos, en detrimento de los objetivos de carácter social.

Los auditores de la AUDIN entrevistados indicaron que los ciudadanos tienen derecho a saber qué está pasando en la administración pública, al darse cuenta de que la auditoría orienta a los gestores. Apuntaron aún que ese tipo de auditoría debe presentar si la administración está asistiendo o no a las demandas sociales, al defender una mayor búsqueda de la efectividad gubernamental.

Esto está directamente relacionado con el concepto de auditoría de gestión gubernamental del TCU (Brasil, 2010), al presentar que la auditoría operacional examina la economicidad, eficiencia, eficacia y efectividad de programas de gobierno, para promover el perfeccionamiento de la gestión pública. Además de la cuestión de la efectividad señalada por los auditores alcanzar las directrices del Manual del TCU (Brasil, 2010), cuando esto presenta que la efectividad pretende ir más allá del cumplimiento de objetivos inmediatos o específicos.

Así, los sujetos de la investigación apoyan la realización de auditorías de gestión (operacional) en los IPEM, además de apuntar que el INMETRO está promoviendo foros para convertirse un órgano más cercano de la sociedad, creyendo que no hay otra manera sino la de promover la transparencia y la participación en la administración pública. Esto demuestra una vez más la categoría emergente ‘Trazas de la gestión societal’ en las acciones del INMETRO, al mencionar una mayor interacción de este con la sociedad.

Estas percepciones pueden explicarse sobre la base de Paes de Paula (2010), para quien la gestión social implica una nueva lógica de gerenciamiento, que rompe con el predominio de la racionalidad instrumental y utilitaria – típica de las organizaciones económicas –, sosteniendo que la gestión también necesita ser pautada por la racionalidad sustantiva, basada en ideas y valores – especialmente en las organizaciones públicas –, y no sólo en los medios y los fines.

Sin embargo, no apoyan la internalización automática de normas extranjeras por la administración pública brasileña. Esta postura es coherente con los apuntes hechos por Guerreiro Ramos (1965, 1989) hace algunas décadas, pero que todavía se muestran actuales: hay una asimilación acrítica de normas internacionales por parte de Brasil, debiéndose tener el debido cuidado para adaptarlas a las diferentes realidades brasileñas, especialmente regionales y culturales.

Para lidiar con estos hechos, los sujetos oídos proponen que haya una reforma en el modelo político del país, y que el Gobierno Federal invierta principalmente en la educación de la población y en el firme combate contra la corrupción. Además, sugieren que el mejoramiento de las auditorías de gestión gubernamental, para que la AUDIN proporcione más orientación a los órganos delegados del INMETRO, y que éste, a su vez, debe cobrar de los IPEM, mediante el convenio, que muestren a la sociedad como están ejerciendo sus actividades, filtrando la información del SGI y poniendo a disposición en los sitios *web*, para apoyar y permitir la realización del control social.

Todavía sugieren un mayor diálogo por parte de los gobernantes, para oír qué la sociedad necesita y tiene que decir, animándoles a ser más transparentes en la gestión de sus procesos, rindiendo cuentas y presentando los resultados a la sociedad como un todo, de modo que su comunidad local pueda participar más. Además de los dirigentes de los órganos delegados indicaren la necesidad de crear un espacio donde los IPEM puedan actuar con respecto a las políticas de la Red, sin la interferencia del INMETRO, democratizando su coordinación.

De esta forma, los sujetos de la investigación han interiorizado que la Auditoría Interna del INMETRO (AUDIN) tiene grandes desafíos por delante para adaptar el modelo de auditoría de gestión gubernamental a la realidad de las instituciones públicas brasileñas, con sus modelos organizativos de configuración peculiar, siendo su mayor desafío superar estas barreras institucionales para posibilitar el apoyo, por parte de los órganos, a un control social más efectivo.

Las proposiciones presentadas por los sujetos pueden servir como orientación para las nuevas perspectivas que contribuyan a superar las barreras institucionales percibidas por ellos mismos. Estas proposiciones fueron estimuladas por medio de “diálogos” con el investigador, cuyo propósito fue provocar los sujetos a exponer sus percepciones.

Así, las tres categorías de análisis definidas con base en la intersección de las entrevistas-piloto con la fundamentación teórica orientaron la identificación de las barreras institucionales que obstaculizan la efectividad del control social en el contexto brasileño. Además, la categoría emergente ‘Trazas de la gestión societal’ ayudó a explicitar las prácticas sociales posibilitadas por los sujetos en relación a la administración pública brasileña, en particular en la actuación del INMETRO con su Red Brasileña de Metrología Legal y Calidad.

Además, basado en la muestra de datos empíricos de fuentes orales extraídos de los informes de las encuestas, se verificó la relación de la motivación para las personas que participaron de las manifestaciones ante la Copa Mundial de la FIFA Brasil 2014, así como su apoyo a la respectiva realización, con el nivel de evaluación del diálogo del gobierno con la población.

Se ha encontrado una relación directa y positiva entre esas variables, componiendo el modelo, que es solamente una simplificación de la realidad, no obstante presente una aproximación para estudiar el objeto de investigación de forma exploratoria. Por ejemplo, se infiere que a cada unidad de incremento en el valor del “Motivo de manifestarse: Copa” también se incrementa 0,6022 de evaluación del diálogo del gobierno con la población, así como cuando a cada unidad de incremento en el valor del “Apoya la Copa en Brasil” produce más 0,6093 de evaluación del diálogo del gobierno con la población.

Por otro lado, cuanto a las demás variables estudiadas, aún que no tengan significatividad, se puede decir que el nivel de utilización de la red social *Facebook* para organizar la manifestaciones, así como estar en las protestas pensando en realmente cambiar la realidad, la motivación para continuar participando en las manifestaciones contra el gobierno, y el apoyo de las personas a grupos menores de parásitos [*black blocks*] no tienen relación con evaluar el nivel del diálogo del gobierno con la población.

De esta manera, los resultados de las encuestas señalan que los ciudadanos que estaban en las manifestaciones en contra de la Copa Mundial de la FIFA 2014 en Brasil y apoyaban que fuera realizada, no obstante no estuvieran de acuerdo con el “cómo”, son los que mejor evaluaron el nivel de diálogo del gobierno con la población, considerando que otras personas tenían otros motivos para estar allí, aprovechando las multitudes para protestar también contra el gobierno, pero no necesariamente por la Copa.

En otras palabras, quien realmente era contra el gobierno, evaluando su nivel de diálogo como bajo, en su mayoría no estaba en la manifestación por ser contra la realización de la Copa, solamente aprovechando ese mega evento para expresar su demanda insatisfecha de la democracia ante el gobierno brasileño y contra su respectiva corrupción. O sea, los que mejor evaluaron el nivel de diálogo del gobierno con la población también estaban más en contra de la Copa Mundial de la FIFA, pero, no en contra su realización, sí en desacuerdo con el “cómo” fue realizada, queriendo mayor diálogo y participación con el gobierno

Por lo tanto, basándose en los resultados de la investigación, se puede argumentar que las percepciones de diversos sujetos confirman el concepto de control social de Ana Paula Paes de Paula (2013), cuando defiende que, además de ejercer un control sobre la administración pública en cuanto a la ejecución, los ciudadanos deben participar efectivamente en la toma de decisiones y en la formulación de políticas públicas – y no sólo ser informados por aquella de “cuáles” y “cómo” se llevarán a cabo, para un control sencillo de ejecución por el pueblo, como suele hacer el gobierno en la actualidad.

7 CONSIDERACIONES FINALES

El objetivo de la investigación fue analizar la relación entre el modelo de organización de la administración pública brasileña, sobre todo del Poder Ejecutivo, con las manifestaciones populares que tuvieron lugar en Brasil ante la Copa Mundial de la FIFA 2014. De esta manera, en consonancia con los antecedentes teóricos de los académicos brasileños Ana Paula Paes de Paula y Guerreiro Ramos, fue posible señalar nuevas perspectivas de análisis para la administración pública brasileña, a partir de la actuación de la auditoría de gestión gubernamental del INMETRO, lo que se cree tener sido alcanzado.

Para ello, se realizó una revisión de la literatura nacional e internacional sobre las definiciones y los diferentes enfoques hacia las multitudes inteligentes, y los modelos organizacionales que están presentes en la Administración Pública a lo largo de su trayectoria histórica en el mundo y en Brasil. También fueron investigados los registros nacionales y extranjeros sobre la auditoría de gestión gubernamental, medio de control de la administración pública guiado por normas internacionales de auditoría de desempeño, por lo que se requirió una explicación sobre la relación entre el control y la administración, se presentando desde los controles internos hasta el ápice en el control de la administración pública: el control social.

Cabe mencionar que, a pesar de los temas teóricos abordados en esta tesis sean ampliamente conocidos por los académicos del área de la administración pública, no se ha encontrado tesis similares que abordaran este objeto mediante el método fenomenológico hermenéutico, más específicamente la reducción sociológica de Guerreiro Ramos (1965; 1989). Así, lo que se tomó como base, más allá de las propias teorías y ejemplos de las reducciones hechas por Ramos, fue particularmente el ensayo teórico de Bergue y Klering (2010), siendo necesaria la adaptación de la metodología por el hecho de tenerse realizado investigaciones de campo en la tesis.

Esta adaptación se constituyó un desafío para el investigador, principalmente por la complejidad de la aplicación de dicho método, debido a su consistencia teórica, exigiendo del investigador la capacidad de abstracción y rigor académico. Además, la propia actuación profesional del investigador, como auditor integrante de los equipos de auditoría y servidor de la propia administración pública brasileña, sirvió para instigarlo a desvelar este controvertido fenómeno resultante de los intentos de implantación de modelos organizacionales oriundos de los países del Hemisferio Norte, por medio de reformas del Estado en Brasil.

De esta manera, en esta tesis se buscó responder a la siguiente pregunta de investigación: ¿Cuál es la relación entre el modelo de organización de la administración pública brasileña, sobre todo del Poder Ejecutivo, con las manifestaciones populares que tuvieron lugar en Brasil ante la Copa Mundial de la FIFA 2014, en la perspectiva de los sujetos participantes?

Y para responder a esta pregunta, se elaboró la hipótesis de investigación tomando como base empírica la actuación de la Auditoría de Gestión Gubernamental del INMETRO, ya que el investigador experimenta esta situación en el marco de esa organización, siendo un *insider* en esta investigación. De esta forma, se supuso que hay una relación entre el modelo de organización de la administración pública brasileña, sobre todo del Poder Ejecutivo, con las recientes manifestaciones populares en Brasil, porque, en la medida en que el modelo de organización del gobierno no está dirigido a “relacionarse” con la sociedad, contribuye a generar una demanda insatisfecha de la democracia en los ciudadanos brasileños y promueve nuevas formas de reclamo y expresión pública.

Los resultados de la investigación confirmaron esa hipótesis, presentando una relación directa y positiva entre algunas variables del modelo – aproximación de la realidad, estudio del objeto de investigación por medio de encuestas – con la evaluación del nivel de diálogo del gobierno con la población. Además, se sostiene que la gestión social (sociedad civil) y la gobernanza pública (gobierno) no son en la actualidad complementarios en Brasil, y que la gestión pública no ha logrado concretar una mayor democratización, participación y transparencia que satisfaga los intereses de la sociedad en su conjunto sin excepción, administrando con los ciudadanos, y no sólo “para” ellos.

Los resultados también refuerzan eso, presentando las barreras que obstaculizan esta complementariedad, con base en las categorías analíticas definidas *a posteriori*, que emergieran de la articulación entre la fundamentación teórica y los datos recogidos empíricamente, tanto de la investigación documental cuanto de las entrevistas-piloto, ya en la etapa de sistematización de los resultados preliminares de la investigación y el análisis de los datos recopilados de fuentes orales.

Se identificó que la orientación del Manual del Sistema de Control Interno del Poder Ejecutivo Federal, para las auditorías internas, está alineada con dos de los principales modelos de organización internacionales que vienen influyendo en la administración pública brasileña, el burocrático y el gerencial (Zwick et al., 2012).

Así como registrado en la discusión teórica de este trabajo, los documentos de los órganos oficiales de control vienen indicando un cambio de enfoque de la auditoría de regularidad, más alineada al modelo burocrático, hacia la auditoría de gestión gubernamental, más alineada a la administración pública gerencial.

Se señala que, aunque la auditoría interna no interactúe directamente con la sociedad, precisamente por ser interna de la institución, el Manual del Sistema de Control Interno del Poder Ejecutivo Federal explicita que ella debe “proponer mecanismos para el ejercicio del control social” sobre las actividades de su institución, además de la “adecuación de los mecanismos de control social” que ya existen en la organización (Brasil, 2001).

Sobre la base del análisis documental realizado, se verificó que la Auditoría Interna del INMETRO (AUDIN) está alineada, en teoría, a la tendencia en centrarse la auditoría de gestión gubernamental en los moldes del modelo estándar internacional, pero que, en la práctica, tiene enormes desafíos por delante para adaptarla a la realidad de las instituciones públicas brasileñas, con sus modelos organizacionales de configuración peculiar, especialmente cuando se refiere a los 26 órganos delegados del INMETRO, uno de cada Estado de la Federación (Provincias), y a menudo con características únicas. Superar esas barreras institucionales para posibilitar el apoyo, por los órganos responsables, a un control social más efectivo se constituye un desafío aún mayor.

De las competencias regimentales de la AUDIN, se subrayó “acompañar los resultados de los compromisos pactados en el contrato de gestión”, por el hecho de que, para llevar a cabo este tipo de actividad, es necesaria la auditoría de gestión gubernamental, porque la auditoría de regularidad tradicional no puede cubrirla (Brasil, 2013).

Los hallazgos de la investigación sugieren que el INMETRO es una institución pública brasileña que absorbió fuertes rastros del modelo de la administración pública gerencial, desarrollando, a lo largo de los años, su papel como agencia ejecutiva, permaneciendo la única agencia ejecutiva en el Gobierno Federal desde 1998 (Brasil, 2013; Linczuk, 2012; Modesto, 2002).

Esta situación puede explicarse como un legado de la Reforma Administrativa de 1995 y de las propias características del modelo organizacional de la administración pública brasileña (Zwick et al., 2012; Costa, 2007; Paes de Paula, 2005a; Tenório, 1998), ya que cada órgano público en Brasil absorbió los modelos organizacionales diversos de forma peculiar.

Esas características singulares oscilan entre elementos relacionados con la racionalidad instrumental y la racionalidad sustantiva, y que en muchos momentos llevan los sujetos de la investigación a un choque de racionalidades, lo que demostraron los autores Brulon et al. (2013), cuando desarrollaron un estudio en el cuál detectaron la racionalidad instrumental y la racionalidad sustantiva, presentes en el desempeño de la administración pública brasileña.

En el caso de la auditoría de gestión gubernamental, según los resultados de la investigación presentados en esta tesis, se percibe que este “choque” viene afectando negativamente a la administración pública, porque, a pesar de la búsqueda de substantivade, los sujetos están involucrados en actividades muy instrumentalizadas por la propia gestión institucional. Ante las manifestaciones populares, lo que pasa es que el modelo organizacional de la administración pública brasileña se ve forzado a aceptar las exigencias relacionadas con las presiones de la sociedad, inclinándose hacia el modelo de gestión social y alejándose cada vez más de su herencia patrimonialista.

Así, fueron analizados e interpretados los datos extraídos de los informes obtenidos de las entrevistas, con base en las preguntas orientadoras previamente formuladas, que sirvieron como guía tanto para la recogida como para el tratamiento de los datos, así como en las categorías de análisis definidas *a posteriori*; lo que a su vez también orientaron el análisis y la presentación de los resultados de la investigación con fuentes orales, conforme el método elegido, dando énfasis a la visión de los sujetos de la investigación sobre el fenómeno de estudio, identificando en particular lo que es esencial en la visión de todo el grupo, así como las proposiciones del grupo para superar los obstáculos institucionales percibidos por ellos mismos.

Llamó la atención del investigador en el hecho de que la categoría ‘Disfunciones prácticas de la burocracia’ tener sido la menos explicitada por los sujetos de la investigación, no obstante el sentido común generalmente se referir a los problemas de la administración pública en Brasil como oriundos del modelo burocrático, con frases como “¡es un montón de burocracia!”, que a menudo se escucha cuando alguien no puede resolver su problema en algún órgano público. Puede argumentarse que los informes de los sujetos refuerzan la burocracia weberiana como tipo ideal (Weber, 1982), a pesar de no tener conciencia, al combatir sólo sus disfunciones.

En esta categoría, las principales barreras apuntadas en la actuación del INMETRO relacionada a la importación del modelo fueron: - el hecho de los IPEM ser restringidos por las determinaciones normativas de las provincias, aunque los recursos transferidos a través del INMETRO sean federales, ocasionando la pérdida de autonomía administrativa; y - los sistemas y portales de transparencia aún no están dirigidos a la sociedad, pero sí a los propios órganos de gobierno.

Por otro lado, los sujetos refuerzan conscientemente el modelo gerencialista, atribuyendo avances en la administración pública con su implementación, pero ya no demuestran tener tanta conciencia de las contradicciones presentes en el modelo, que fueron evidenciadas por los análisis y resultados relativos a la categoría ‘Lógica instrumental del gerencialismo’, que fue bastante explicitada por los sujetos de la investigación.

En esta categoría, las principales barreras apuntadas en la actuación del INMETRO relacionada a la importación del modelo fueron: - la instrumentalización del trabajo por las herramientas del gerencialismo; - ausencia de espacio para profundizar los debates en las reuniones de la Red, siendo la mayoría de ellas apenas informativas; - cobranzas de las metas muy detallistas y aumento de la demanda de trabajo, pero con equipo reducido, con la realidad exigiendo muchos resultados con pocas personas; y - preocupación exacerbada en el logro de las metas pactadas de ingresos, sin determinar si las actividades y los resultados están realmente beneficiando la sociedad.

De esta manera, la más explicitada por los sujetos de la investigación fue la categoría ‘Condicionantes de la herencia patrimonialista’, la cual ellos demostraron también de forma más consciente, porque ninguno de los sujetos evaluó el patrimonialismo como positivo, por el contrario, denunciaron esta herencia cultural del Brasil al explicitar sus condicionantes.

En esta categoría, las principales barreras apuntadas en la actuación del INMETRO fueron: - el hecho de que los diferentes participantes en el modelo de relacionamiento del INMETRO con la Red ver los “otros” como problemáticos; - falta de realización de concursos por los IPEM para colocar personal en las actividades de fiscalización; - decisiones tomadas de “arriba a abajo”, las cuales los sujetos creen que no asisten las necesidades de la población; - la existencia de una política de conveniencia entre los IPEM y el INMETRO, no obstante las reglas de relacionamiento estén en el convenio; y - ausencia de hábito de los gestores públicos en general, actuando principalmente por sus

intereses personales, para rendir cuentas a la sociedad, que a su vez ejerce poco su derecho de cobrar eso de los políticos.

Además de estas tres categorías definidas por medio del cruzamiento entre la fundamentación teórica y los datos recopilados empíricamente, mediante los cuadros de análisis de las tres entrevistas-piloto, los informes de los sujetos entrevistados después de la fase piloto de la investigación indicaron para una cuarta categoría emergente, ‘Trazas de la gestión societal’, explicitada principalmente a través de la cuarta pregunta orientadora, que es la de cuáles son las prácticas de gestión social sustentadas por los sujetos en relación con la transparencia. Sin embargo, los entrevistados indicaron que estas prácticas son puntuales, y defienden que deben ser ampliadas cada vez más.

Para superar las principales barreras institucionales apuntadas anteriormente, de modo a facilitar el control social, los sujetos entrevistados proponen: - el aumento de los canales de comunicación con la sociedad, con el fin de informar mejor sobre sus derechos y las formas de participación en la gestión pública; - la ampliación del contacto con la sociedad, diseminando más la Defensoría del Pueblo, en los sitios *web*, en los vehículos oficiales, y distribuyendo carpetas en las ferias donde los IPEM participan, además de ampliar las acciones orientativas y campañas de sensibilización; y - que el INMETRO haga disponible la información sobre los resultados de los IPEM en el Portal de Servicios del INMETRO en los Estados (PSIE), filtrando las informaciones del SGI y poniéndolas a disposición en los sitios, para evaluación por parte de la sociedad, a fin de apoyar y posibilitar la efectucción del control social.

Es importante aclarar que la investigación se restringió a la identificación de las barreras institucionales de los modelos de organización de la administración pública brasileña en los órganos públicos auditados por la Auditoría Interna del INMETRO, particularmente con respecto a las auditorías de gestión gubernamental, no siendo pasible de generalización a toda la administración pública en Brasil, con respecto al método en sí y a la naturaleza de la investigación; así como a la percepción de los sujetos participantes de las manifestaciones populares que tuvieron lugar en Brasil ante la Copa Mundial de la FIFA 2014.

No obstante, se buscó develar el fenómeno estudiado hasta que se pudiera alcanzar una “complejidad irreductible” de esto desde la visión de los sujetos, es decir, hasta una saturación conceptual; lo que no significa que el fenómeno fue aprehendido en su

totalidad, sino que el fenómeno fue comprendido e interpretado por un grupo de sujetos, y que siempre puede reanudarse y ser visto bajo una nueva interpretación (Masini, 1997).

En este sentido, además de la contribución académica presentada, la investigación también proporciona elementos conceptuales para que el INMETRO pueda reevaluar su modelo organizacional y de relacionamiento con la RBMLQ-I, y reformular su auditoría de gestión gubernamental, así como para superar las barreras institucionales que surgen con la estandarización internacional.

De esta manera, se indican como sugerencias de profundización y extensión de esta investigación las siguientes:

a) ampliar el enfoque empírico, de modo que sea posible analizar las relaciones del modelo de organización del Poder Ejecutivo Federal con las posibles manifestaciones que se producirán en Brasil ante los Juegos Olímpicos de Río de Janeiro 2016;

b) realizar nuevos estudios que promuevan la reducción sociológica de otros modelos, tecnologías, culturas, conceptos y procesos importados, así como estudios que avancen en el desarrollo del modelo teórico peculiar de la administración pública brasileña.

Por lo tanto, los resultados de la investigación permiten sugerir que los modelos importados sean revisados y criticados justamente por las “disfunciones” que estos vienen generando cuando implantados en otros países como el Brasil. En este sentido, se juzga aquí importante subrayar que un modelo de administración pública se construye sobre una experiencia específica, y, en este caso, experiencias que no ocurrieron en Brasil, y que luego llevan características ajenas a la administración pública brasileña.

Los hallazgos de la investigación también recomiendan que se creen espacios para el surgimiento de formas de auditoría gubernamental que fortalezcan las organizaciones brasileñas, habida cuenta de las limitaciones que se exponen en el trabajo, así como para asegurar mayor apoyo a un control social efectivo junto a estas organizaciones, para que el Gobierno Federal logre centrarse más en las cuestiones democráticas y de Estado, compartiendo la elaboración y aplicación de políticas públicas con la sociedad, llevando la administración pública en general, y no sólo la brasileña, al logro de su razón de ser: el bien común de la sociedad.

BIBLIOGRAFÍA

Abreu, Júlio Cesar Andrade de (2010). Modelos epistemológicos na administração pública: o discurso substantivo em Habermas acerca da democracia na sociedade da informação. *APGS*, Viçosa, v. 2, n. 1, p. 1-20, jan/mar.

Abrucio, Fernando Luiz (2006). Os avanços e dilemas do modelo pós-burocrático [...]. In: Bresser Pereira, Luiz Carlos; Spink, Peter (Orgs.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 173-199.

Agamben, Giorgio (2006). *La comunidad que viene*. Valencia: Pre-textos.

_____ (2007). *Sovereignty and Life*. Stanford: Stanford University Press.

Aragão, Cecília V. (1997). Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. *Revista do Serviço Público*, v. 48, n. 3, p. 104-132, set/dez.

Araújo, Inaldo da Paixão Santos (1998). *Introdução à auditoria: área governamental*. Salvador: Egba.

_____ (2001). *Introdução à auditoria operacional*. Rio de Janeiro: FGV.

Azevêdo, Ariston; Albernaz, Renata (2006). A “antropologia” do Guerreiro: a história do conceito de homem parentético. *Cad. EBAPE.BR*, v. 4, n. 3, p. 1-19, out.

Bateman, Thomas S.; Snell, Scott A (1998). *Administração: construindo vantagem competitiva*. tradução Celso A. Rimoli. São Paulo: Atlas.

Battistelli, Fabrizio (2002) (Org.). *La cultura delle amministrazioni: fra retorica e innovazione*. Franco Angeli: Milano.

Bergue, Sandro Trescastro; Klering, Luis Roque (2010). A redução sociológica no processo de transposição de tecnologias gerenciais. *O&S*, v. 17, n. 52 - jan/mar.

Bobbio, Norberto et al. (1995). *Dicionário de política*. Brasília, UNB, v. 2.

Bobbio, Norberto (2007). *Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política*. São Paulo: Paz e Terra.

Braga, Marcus Vinicius de Azevedo (2010). O controle primário da gestão pública. *Jus Navigandi*, Teresina, año 15, n. 2647, 30 set. Disponible en: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/17502>>. Acceso en: 05 dez. 2015.

Brasil. Controladoria-Geral da União – CGU (2012). *Controle Social: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social*. Brasília: CGU.

_____. Controladoria-Geral da União – CGU (2001). *Manual do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal*. Brasília: SFCI.

Brasil (2013). Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia – INMETRO. *Plano Anual de Atividades de Auditoria Interna – PAINT 2014*. Rio de Janeiro: Audin.

_____ (2012). Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia – INMETRO. *Histórico*. Disponível em: <<http://www.inmetro.gov.br/inmetro/historico.asp>>. Acesso: 16 jan. 2015.

_____ (2011). Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia – INMETRO. *RBMLQ-I*. Disponível em: <<http://www.inmetro.gov.br/fiscalizacao/rbmlq.asp>>. Acesso em: 12 set. 2015.

_____ (1988). Presidência da República. Casa Civil: Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 fev. 2014.

_____ (1998). Presidência da República. Casa Civil: Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Decreto nº 2.487, de 2 de fevereiro de 1998*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2487.htm>. Acesso em: 24 dez. 2015.

_____ (1998). Presidência da República. Casa Civil: Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Decreto nº 2.488, de 2 de fevereiro de 1998*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2488.htm>. Acesso em: 24 dez. 2015.

_____ (2000). Presidência da República. Casa Civil: Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Decreto nº 3.591, de 6 de setembro de 2000*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3591.htm>. Acesso em: 15 fev. 2014.

_____ (1998). Presidência da República. Casa Civil: Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10180.htm>. Acesso em: 24 dez. 2015.

_____ (2001). Presidência da República. Casa Civil: Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10180.htm>. Acesso em: 15 fev. 2014.

_____ (1995). Presidência da República. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília.

_____. Tribunal de Contas da União – TCU (2010). *Manual de auditoria operacional*. Brasília: TCU.

_____. Tribunal de Contas da União – TCU (2002). *O controle externo e a nova administração pública: uma visão comparativa*. Brasília: TCU. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2059172.PDF>>. Acesso em: 13 out. 2015.

Bresser-Pereira, L. C. (2006). *Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado*. In: Bresser Pereira, L. C.; Spink, P. K. (Orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 21-28.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1998). *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP.

Brulon, Vanessa; Vieira, Marcelo; Darbilly, Leonardo (2013). Choque de gestão ou choque de racionalidades?: o desempenho da administração pública em questão. *REAd*, ed. 74, n. 1, Porto Alegre, p. 1-34, jan/abr.

Bueno, Eduardo (1998). *A viagem do descobrimento: a verdadeira história da expedição de Cabral*. Rio de Janeiro: Objetiva.

Capobianco, R.; Silva, E.; Nascimento, A. (2011). reflexões epistemológicas acerca dos modelos da administração pública brasileira: potencialidades, problemas e perspectivas. In: XXXV Encontro da ANPAD – EnANPAD. *Anais...* Rio de Janeiro.

Castor, B. V. J. (2000). *O Brasil não é para amadores: estado, governo e burocracia na terra do jeitinho*. Curitiba: EBEL:IBQP-PE.

Corbari, Ely Célia (2004). *Accountability e controle social: desafio à construção da cidadania*. Cadernos da Escola de Negócios da Unibrasil, Curitiba, n. 2, jan/jun.

Disponível em:

<<http://www.senado.gov.br/sf/senado/ilb/asp/ID/Artigos.asp>> Acesso em: 04/12/2013.

Costa, F. L. (2007). *Condicionantes da reforma do Estado no Brasil*. In: Martins, P. E.; Pieranti, O. P. (Orgs.). *Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2ª Edição, p. 133-158.

_____. (2008). Prefácio a *Uma História da Administração Pública Brasileira*. XXXII Encontro da ANPAD – EnANPAD. *Anais...* Rio de Janeiro.

DaMatta, R. (1980). *Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

Dahl, Robert (1997). *Poliarquia, participação e oposição*. São Paulo: EDUSP.

Demo, Pedro (2005). *Pesquisa: princípio científico e educativo*. São Paulo: Cortez.

Diniz, Eli (2011). O Contexto Internacional e a Retomada do Debate sobre Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo (2000/2010). *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 493-531.

_____ (2013). Desenvolvimento e Estado desenvolvimentista: tensões e desafios da construção de um novo modelo para o Brasil do século XXI. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 47, p. 9-20, set.

Dostoyevski, Fiódor (2011) [1984]. *Los demonios*. traducido por Juan López-Morillas. 3. ed. Madrid: Alianza Editorial.

Drumond, A.; Silveira, S.; Silva, E. (2014). Predominância ou coexistência? Modelos de administração pública brasileira na Política Nacional de Habitação. *RAP*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 3-25, jan/fev.

Easterby-Smith, Mark; Thorpe, Richard; Lowe, Andy (1999). *Pesquisa gerencial em Administração: um guia para monografias, dissertações, pesquisas internas e trabalhos de consultoria*. São Paulo: Pioneira.

Faoro, R. (2000). *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 10. ed. São Paulo: Globo, v. 2.

Faria, José Henrique; Meneghetti, Francis Kanashiro (2011). Burocracia como organização, poder e controle. *RAE*, São Paulo, v.51, n.5, p.424-439, set/out.

Fayol, Henri (1930). *Industrial and general administration*. UK: Londres.

Fell, A. F.; Rodrigues Filho, J., Oliveira, R. R. (2008). Um estudo da produção acadêmica nacional sobre gestão do conhecimento através da teoria do conhecimento de Habermas. *Revista de Gestão da Tecnologia e Sistemas de Informação*, São Paulo, v. 5, n. 2, p. 251-268.

Filgueiras, Fernando; Aranha, Ana Luiza Melo (2011). Controle da Corrupção e Burocracia da Linha de Frente: Regras, Discricionariedade e Reformas no Brasil. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 2, p. 349 -387.

Filippim, E. S.; Rossetto, A. M.; Rossetto, C. R. (2010). Abordagens da administração pública e sua relação com o desenvolvimento em um contexto regional: o caso do Meio-Oeste Catarinense. *Cad. EBAPE.BR*, v. 8, n. 4, p. 734-752, dez.

Franciscus Pp. (2013). *Evangelii Gaudium: la alegría del Evangelio*. Exhortación Apostólica. Conferencia Episcopal Argentina. Buenos Aires: Oficina del Libro.

_____. (2015). *Laudato Si': el Cuidado de la Casa Común*. Carta Encíclica. Conferencia Episcopal Argentina. Buenos Aires: Oficina del Libro.

Furtado, J. R. Caldas (2009). *Elementos de direito financeiro*. Belo Horizonte: Fórum.

Graciliano, Erivelton; Moreira Filho, José Cláudio; Nunes, Alessandro; Pontes, Fernando César; Zampa, Fabrício Felício (2010). Accountability na administração pública federal: contribuição das auditorias operacionais do TCU. *Pensar Contábil*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 47, p. 43 - 51, jan/mar.

Gulick, Luther H.; Urwick, Lyndall F (1937). *Papers on the sciences of administration*. USA: Columbia University.

Gustafsson, Gunnel (1983). Symbolic and pseudo policies as responses to diffusion of power. *Policy Sciences*, v. 15, n. 3, p. 269-287.

Habermas, J. (1984). *A mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

_____. (2012). *Agir comunicativo e razão destranscendentalizada*. tradução Lúcia Aragão. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

_____. (2013). *Fé e saber*. tradução Fernando Costa Mattos. São Paulo: Editora Unesp.

Hardin, Garrett (1968). The Tragedy of the Commons. *Science, New Series*, v. 162, n. 3859, p. 1243-1248, dez.

Hardt, Michael; Negri, Antonio (2004). *Multidão: guerra e democracia na era do imperio*. Rio de Janeiro: Record.

Heidegger, Martin (1999). *Conferências e escritos filosóficos*. tradução Ernildo Stein. São Paulo: Nova Cultural.

Helleiner, Eric (1995). Explaining the globalization of financial markets: bringing states back in. *Review of International Political Economy*, v. 2, n. 2, p. 315-341, Spring.

Holanda, S. B. (2000). *Raízes do Brasil*. São Paulo: Brasiliense.

Husserl, Edmund (1992). *Investigações lógicas: sexta investigação: elementos de uma elucidação fenomenológica do conhecimento*. tradução de Zeljko Loparic e Andréa Maria Altino de Campos Loparic. São Paulo: Nova Cultural.

Kettl, Donald F. (2005). *The global public management revolution*. 2. ed. Washington, DC: Brookings Institution Press.

Kissler, L.; Heidemann, F. G. (2006). Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, Mercado e Sociedade. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 476-99, mai/jun.

Kliksberg, Bernardo (1999). Capital social y cultura, claves esenciales del desarrollo. *Revista Cepal*, n. 69, p. 85-102.

_____. (2006). *Más ética, más desarrollo*. Buenos Aires: Temas.

Kooiman, J. (1993). *Modern governance: new government-society interactions*. Newbury Park, Calif.: Sage.

_____. (2003). Societal Governance. In: Katenhusen, I.; Lamping, W. (Ed.). *Demokratien in Europa*. Hannover: VS Verlag für Sozialwissenschaften, p. 229-250.

Koontz, Harold; O'Donnell, Cyril (1955). *Princípios de administração*. USA: Universidade da Califórnia.

Linczuk, Luciane Mialik Wagnitz (2012). *Governança aplicada à administração pública – a contribuição da auditoria interna para sua efetivação: um estudo em universidades públicas federais*. 2012. 181 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Governança Pública) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR.

March, James; Olsen, Johan P. (1983). Organizing political life: what administrative reorganization tells us about government. *American Political Science Review*, v. 77, n. 2, p. 281-296.

Martins, Humberto Falcão; Cunha, Luiz Arnaldo Pereira da (2009). *Organização governamental: problemas e soluções em perspectiva conceitual e da administração pública brasileira*. In: Modesto, Paulo (Coord.). *Nova organização administrativa brasileira*. Belo Horizonte: Fórum.

Masini, Elcie F. Salzano (1997). *Enfoque fenomenológico de pesquisa em educação*. In: Fazenda, Ivani (Org.). *Metodologia da Pesquisa Educacional*. São Paulo: Cortez.

Matias-Pereira (2010), José. *Curso de administração pública: foco nas instituições e ações governamentais*. São Paulo: Atlas. 3. ed.

_____ (2012). *Manual de gestão pública contemporânea*. São Paulo: Atlas. 4. ed.

Matos, Fernanda; Dias, Reinaldo (2013). *Administração pública, governança e redes de políticas*. In: idem. *Governança pública: novo arranjo de governo*. Campinas-SP: Alínea, p. 45-71.

Merton, R. K. (1957). Bureaucratic structure and personality. In: idem. *Social theory and social structure: toward the codification of theory and research*. Glencoe: Free Press, p. 195-206.

Modesto, Paulo (2002). Agências executivas. A organização administrativa entre o casuísmo e a padronização. *Jus Navigandi*, Teresina, año 7, n. 54, 1 fev. Disponible en: <<http://jus.com.br/artigos/2587>>. Acceso en: 24 dez. 2015

Murga, Felipe Gonçalves (2013). *As relações entre liderança, cultura organizacional e clima organizacional da criminalística da Polícia Federal*. 2013. 342 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Curso de Mestrado Executivo em Gestão Empresarial, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas – EBAPE/RJ.

Negri, Antonio (2004). Para uma definição ontológica da multidão. *LUGAR COMUM*, n. 19-20, p. 15-26, dez.

Newman, Janet; Clarke, John (2012). Gerencialismo. tradução Ananyr Porto Fajardo. *Educ. Real*, Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 353-381, mai/ago.

Newman, William H (1950). *Administrative action*. USA: Columbia University.

Oleiro, Walter; Mendes, Roselaine; Quintana, Alexandre (2008). A contribuição da contabilidade e auditoria governamental para uma melhor transparência na gestão pública em busca do combate à corrupção. 18º CONGRESSO BRASILEIRO DE CONTABILIDADE. Gramado, FURG-RS, 24-28, ago. *Anais...* v. 1, p. 1-15.

Oliveira, R. F. D.; Oliveira, V. C. D. S. E.; Santos, A. C. D. (2011). Beneficiários ou reféns? O patrimonialismo na perspectiva dos cidadãos de Poço Fundo, Minas Gerais. *Cad. EBAPE.BR*, v. 9, n. 4, p. 950-966.

Olson, Mancur (1982). *The Rise and Decline of Nations*. New Haven: Yale University Press.

Osborne, David (2007). *Reinventing government: what a difference a strategy makes*. 7th Global Forum on Reinventing Government: Building Trust in Government. Vienna-Austria: United Nations: Disponible en:
<<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan025253.pdf>>.

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

Paes de Paula, A. P. (2005a). Administração pública brasileira: entre o gerencialismo e a gestão social. *RAE*, v. 45, n. 1, jan/mar.

_____. (2005b). *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: Ed. FGV.

_____. (2010). *Por uma nova gestão pública: reinserindo o debate a partir das práticas possíveis*. In: Cunha, Alexandre dos Santos; Medeiros, Bernardo Abreu; Aquino, Luseni Cordeiro (Orgs.). Estado, Instituições e Democracia: república. Brasília (DF): Ipea, v. 1, p. 473-498. (Série Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro; Fortalecimento do Estado, das Instituições e da Democracia; Livro 9)

_____. (2013). *Gestão Societal e Reforma do Estado no Brasil*. SIMPÓSIO INTERNACIONAL 2013 DE ESTUDOS SOCIAIS DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA & A PRODUÇÃO DE CONHECIMENTO NA UNIVERSIDADE - Ciclo II - CTS. Brasília (DF), UnB/OBMTS, setembro. Disponible en:
<<https://www.youtube.com/watch?v=gl3xr4wWE74>>. Acesso em: 10 out. 2015.

Peci, A.; Pieranti, O. P.; Rodrigues, S. (2008). Governança e new public management: convergências e contradições no contexto brasileiro. *O&S*, v. 15, n. 46, p. 39-55, jul./set.

Pizza Junior, Wilson (2010). Guerreiro Ramos, Administração e Ciências Sociais. *O&S*, v. 17, n. 52, jan./mar.

Pollitt, Christopher; Girre, Xavier; Lonsdale, Jeremy; Mul, Robert; Summa, Hikka; Waerness, Marit (1999). *Performance or compliance?: performance audit & public management in five countries*. USA: Oxford University Press.

Rabanal, Sissiliana B.D.R.V.; Pedro Aldo. R. Ramirez (2006). A fenomenologia nas obras de Guerreiro Ramos: alguns fundamentos para o estudo das organizações. SIMPÓSIO DE

EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA – SEGET. Resende, AEDB. *Anais...* v. 1, p. 1-16.

Ramos, A. Guerreiro (1983). *Administração e contexto brasileiro*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2. ed.

_____. (1965). *A redução sociológica*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

_____. (2009). A modernização em nova perspectiva: em busca do modelo da possibilidade. In: Heidemann, F. G.; Salm, J. F. (Orgs.). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília (DF): Ed. UnB.

_____. (1989). *A nova ciência das organizações: uma reconceitualização da riqueza das nações*. Rio de Janeiro: Editora FGV. 2. ed.

_____. (1973). *The new ignorance and the future of public administration in Latin America*. In: CLARENCE, E. T.; LAWRENCE, S. G. (Ed.). *Developing administration in Latin America*. North Carolina: Duke University Press.

Rapoport, Mario; Brenta, Noemí (2010). La crisis económica mundial: ¿el desenlace de cuarenta años de inestabilidad?, *Revista Problemas del Desarrollo*, n. 163 (41), p. 7-30.

Rheingold, Howard (2002). *Smart Mobs: The Next Social Revolution*. Basic Books.

Rodrigues Filho, J (2004). Um estudo da produção acadêmica em administração estratégica no Brasil na terminologia de Habermas. *RAE-eletrônica*, São Paulo, v. 3, n. 2, art. 21, p. 1-16, jul./dez.

Roesch, Sylvia Maria Azevedo (2010). *Projetos de estágios e de pesquisa em administração*. São Paulo: Atlas.

Rojas, Jucimara; Fonseca, Regina; Souza, Rosana (2010). Fenomenologia e rigor na pesquisa educacional: a experiência da UFMS. IV SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE PESQUISA E ESTUDOS QUALITATIVOS. Rio Claro, UNESP, 9-11, out. *Anais...* v.1, p. 1-10.

Ronconi, L. (2011). *Governança pública: um desafio à democracia*. Emancipação, Ponta Grossa, v. 11, n. 1, p. 21-34.

Rubio, Alberto (2010). *Tendencias 2010-2020: diez cuestiones para entender la segunda década del siglo*. Documento de Trabajo N° 249, Universidad de Belgrano. Disponible en: <http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt_nuevos/249_rubio.pdf>

Sacramento, Ana Rita Silva; Pinho, José Antônio Gomes (2012). *Corrupção e Accountability no Brasil: Um Olhar A Partir de Organizações da Sociedade Civil*. ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA DA ANPAD, 2012, Rio de Janeiro, *Anais...* Rio de Janeiro: Anpad.

Sandberg, Jörgen (2000). Understanding human competence at work: an interpretative approach. *Academy of Management Journal*, v. 43, n. 1, p. 9-25, February.

Santos, Renato Sérgio; Castrogiovanni, Antonio Carlos (2009). A (re)ordenação espacial do Bairro do Recife, a partir da proposta do plano de revitalização turística. *Geografia: Ensino & Pesquisa*, Santa Maria, v. 13 n. 2, p. 135-147.

Santos, W. G. (1993). *As razões da desordem*. Rio de Janeiro: Rocco.

_____. (2006). *O ex-Leviatã brasileiro: do voto disperso ao clientelismo concentrado*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Schermerhorn, John R. (1999). *Administração*. 5. ed. tradução Cecília Mattoso. Rio de Janeiro: LTC.

Secchi, Leonardo (2009). Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *RAP*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-69, mar/abr.

Smith, Adam (1776). *Investigación de la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. traducción de D. Josef Alonso Ortiz. Valladolid: Universidad de Sevilla.

Serra, Rita de Cássia; Carneiro, Ricardo (2011). As interfaces entre o controle social e os controles externo e interno na administração pública brasileira. XXXV Encontro da ANPAD – EnANPAD. *Anais...* Rio de Janeiro.

Silva, Moacir Marques da (2009). *Curso de auditoria governamental: de acordo com as Normas Internacionais de Auditoria Pública aprovadas pela INTOSAI*. São Paulo: Atlas.

Sweden (2004). INTOSAI Auditing Standard Committee. *Standards and guidelines for performance auditing based on INTOSAI's Auditing Standards and practical experience*. Stockholm: ISSAI 3000.

Teixeira, Vilmar Agapito (2006). *O controle da corrupção: desafios e oportunidades para o TCU*. Revista do Tribunal de Contas da União. Brasília, v.35, nº 105, p. 333-356, In: Sociedade Democrática, direito público e controle externo. Brasília: Tribunal de Contas da União.

Tenório, Fernando Guilherme (2008). *Um espectro ronda o terceiro setor, o espectro do mercado: ensaios de gestão social*. Ijuí: Editora Unijuí. 3. ed.

_____. (1998). Gestão social: uma perspectiva conceitual. *Revista de Administração Pública*, v. 32, n. 5, p. 7-23, set/out.

_____.; Saravia, E. (2007). *Escorços sobre gestão pública e gestão social*. In: Martins, P. E. M.; Pieranti, O. P. (Orgs.). Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Ed. FGV, p. 108-132.

Thiry-Cherques, Hermano R (2006). *Programa para aplicação às pesquisas em ciências da gestão de um método de caráter fenomenológico*. In: Vieira, Marcelo Milano Falcão e Zouain, Deborah Moraes (orgs.). Pesquisa qualitativa em administração. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV. p. 97-119.

Toffler, Alvin (1980). *A terceira onda*. tradutor João Távora, 4. ed., Rio de Janeiro: Record.

Torres, Felício Ribas; Torres, Clício Ribas (2011). A auditoria operacional e o aperfeiçoamento da gestão pública: o caso do programa bolsa família. XXXV Encontro da ANPAD – EnANPAD. *Anais...* Rio de Janeiro.

Torres, Marcelo Douglas de Figueiredo (2007). *Estado, democracia e administração pública no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

_____ (2012). *Fundamentos de administração pública brasileira*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

Urwick, Lyndall F (1943). *The elements of administration*. New York: Harper & Row.

Van Maanen, J (1983). *Qualitative methodology*. London: Sage.

Vergara, Sylvia Constant (2004). *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. São Paulo: Atlas, 5. ed.

_____ (2005). *Métodos de pesquisa em Administração*. São Paulo: Atlas.

Vieira, Marcelo; Zouain, Deborah (2005). *Pesquisa qualitativa em administração: teoria e prática*. Rio de Janeiro: FGV Editora.

Vieira, M. (2004). *Por uma boa pesquisa (qualitativa) em administração*. In: Vieira, Marcelo Milano Falcão E Zouain, Deborah Moraes (orgs.). *Pesquisa Qualitativa em administração*. Rio de Janeiro: FGV, p. 13-28.

Weber, M. (1982). *Ensaio de sociologia*. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC Editora.

Werneck Vianna, Luiz (1999). Weber e a Interpretação do Brasil. *Novos Estudos Cebrap*, n. 53, p. 33-47.

Zwick, E.; Teixeira, M.; Pereira, J.; Vilas Boas, A. (2012). Administração pública tupiniquim: reflexões a partir da Teoria N e da Teoria P de Guerreiro Ramos. *Cad. EBAPE.BR*, v. 10, n. 2, artigo 3, Rio de Janeiro, jun, p. 284-301.